



ACHTERGRONDRAAPPORT BIJ HET SERV-ADVIES
'DE VLAAMSE BREDE HEROVERWEGING ALS OPSTAP
NAAR EEN STRUCTUREEL EVALUATIEBELEID'

Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Disclaimer:

Dit achtergronddocument werd opgemaakt door het SERV-secretariaat ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadvisering door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in dit achtergronddocument vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de raad, een organisatie vertegenwoordigd in de raad of een lid van de raad.

Kennisname raad 27 juni 2022

Contactpersoon	Peter Van Humbeeck	pvhumbeeck@serv.be	02 209 01 01
	Stijn Wouters	swouters@serv.be	02 209 01 07

Inhoud

Inleiding	5
1. Beleidsevaluatie	6
1.1 Wat is beleidsevaluatie?	6
1.2 Wanneer beleid evalueren?	16
1.3 Waarom ex post beleid evalueren?	18
1.4 Hoe beleid ex post evalueren?	19
Referenties	21
2. Beleidsevaluatie in Vlaanderen: een terugblik op beleidsinitiatieven	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Periode 1999-2004	24
2.3 Periode 2004-2009	25
2.4 Periode 2009-2014	27
2.5 Periode 2014-2019	29
2.6 Periode 2019-2024	35
Referenties	42
3. De Vlaamse Brede Heroverweging	46
3.1 Aanleiding en doelstellingen	46
3.2 Scope	47
3.3 Governancestructuur	48
3.4 Onderzoek en onderzoeksvragen	49
3.5 Output	52
3.6 Evaluatie door de direct betrokkenen	52
3.7 Verdere stappen	62
Referenties	67
4. Principes en internationale goede praktijken voor ex post evaluatie	68

4.1	Inleiding	68
4.2	Ontwikkelingen in governancekaders voor ex post evaluatie	69
4.3	Governance van beleidsevaluatie in OESO-landen	72
	Referenties	79
5.	Toetsing Vlaanderen aan een analysekader voor verankering van beleidsevaluatie	80
	Inleiding	80
5.1	Institutionalisering via een adequaat beleidskader en organisatorische verankering	81
5.2	Planning met het oog op afstemming met de beleids- en begrotingscyclus	90
5.3	Governance in de uitvoering van concrete evaluatieprocessen	97
5.4	Transparantie om te zorgen voor vertrouwen	102
5.5	Kwaliteit door professionaliteit, objectiviteit en input	107
5.6	Capaciteit door voldoende middelen, data en expertise	111
5.7	De politiek-ambtelijke context als fundamentele succesvoorwaarde	117
	Referenties	119

Inleiding

Dit achtergrondrapport bevat een nadere onderbouwing van het SERV-advies 'De Vlaamse brede heroverweging als opstap naar een structureel evaluatiebeleid'. Het rapport is gebaseerd op eerdere SERV-adviezen, internationale goede praktijken en het werk en de ervaringen in het kader van de VBH.

Het rapport bestaat uit 5 delen:

1. Beleidsevaluatie: wat en waarom?
2. Beleidsevaluatie in Vlaanderen: beleidsinitiatieven 1999-2021
3. Terugblik op de Vlaamse Brede Heroverweging
4. Principes en internationale goede praktijken voor verankering van ex post beleidsevaluatie
5. Toetsing van Vlaanderen aan een analyse kader voor de verankering van beleidsevaluatie

Bij het rapport horen nog drie bijlagen. Ze zijn beschikbaar als *afzonderlijke documenten*.

- Bijlage A: Spending reviews en beleidsevaluatie in de federale overheid
- Bijlage B: The governance of policy evaluation: an international review of policy evaluation frameworks and practices
- Bijlage C: Ex post evaluation and spending reviews: OECD principles, best practices and recommendations

1. Beleidsevaluatie

Dit deel geeft een algemeen overzicht van beleidsevaluatie met een focus op ex post beleidsevaluatie. Er wordt ingegaan op onderstaande vragen:

- Wat is beleidsevaluatie?
- Wanneer het beleid ex post evalueren?
- Waarom het beleid ex post evalueren?
- Hoe beleid ex post evalueren?

1.1 Wat is beleidsevaluatie?

Hieronder worden eerst omschrijvingen gegeven van enkele kernbegrippen: uitgaventoetsingen, (brede) heroverwegingen, ex post beleidsevaluatie en ex ante evaluatie.

Daarna volgt een meer uitgebreide bespreking van de definitie(s) van beleidsevaluatie, uitgaventoetsingen en (brede) heroverwegingen en van gerelateerde instrumenten zoals beleidsdoorlichtingen, monitoring audits en reviews

Kernbegrippen

- *Uitgaventoetsingen* of *spending reviews* zijn systematische, diepgaande en specifieke onderzoeken van belangrijke uitgavenposten om beleidsopties te ontwikkelen die de relevantie, effectiviteit of efficiëntie van uitgavenprogramma's en het beleid kunnen verbeteren.
- *(Brede) heroverwegingen* zijn omstandige onderzoeken van beleid met een budgettaire impact, gericht op het aanbieden van beleidsopties om het beleid doelmatiger en doeltreffender te maken, de uitgaven beter afstemmen op de beleidsprioriteiten en het niveau van de totale uitgaven beter beheersen. Ze maken periodiek de balans op van de (totale) uitgaven (en inkomsten) en van de afstemming ervan op de begrotingsdoelstellingen en de prioriteiten, zowel binnen een beleidsdomeinen als voor de hele overheid. (Brede) heroverwegingen kunnen een belangrijk instrument zijn voor het herijken van de middelen op nieuwe uitdagingen en prioriteiten.
- *(Ex durante / ex post) beleidsevaluatie* is de gestructureerde evaluatie van een lopend of voltooid beleidsinitiatief om de relevantie en effectiviteit, efficiëntie en impact ervan te bepalen en te verbeteren. Beleidsevaluatie speelt een sleutelrol bij het bevorderen van empirisch onderbouwde beleidsvorming door te zorgen voor een beter inzicht in. Ex post beleidsevaluatie is dus nauw verwant aan uitgaventoetsingen maar kan breder gaan qua doel (bv. meer klemtoon op beleidsleren over wat werkt, waarom, voor wie en onder welke omstandigheden), beoordelingscriteria (bv. naast efficiëntie en effectiviteit bv. milieu-effecten, regeldruk ...) en scope (bv. ook beleidsmaatregelen die geen begrotingsmiddelen vergen).

- *Ex ante evaluaties* of impact assessments zijn gestructureerde analyses van de verwachte resultaten en effecten (kosten en baten) van mogelijke nieuwe beleidsmaatregelen of wijzigingen aan bestaand beleid. Ze bekijken welke maatregel het meest aangewezen is om een maatschappelijk probleem effectief en efficiënt op te lossen, met zo weinig mogelijk ongewenste neveneffecten.

Tussen deze vormen van evaluaties zijn er duidelijke linkjes. Uitgaventoetsingen kunnen onderdeel zijn van beleidsevaluaties of ermee samenlopen. Omgekeerd kunnen uitgaventoetsingen de inzichten uit beleidsevaluaties meenemen. Ex post evaluaties en uitgaventoetsingen zijn een essentiële input voor (brede) heroverwegingen – zij het dat brede heroverwegingen meer moeten zijn dan de loutere bundeling van uitgevoerde beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen. Ex post evaluaties (en uitgaventoetsingen) zijn tevens een belangrijke input voor ex ante evaluaties en ex ante evaluaties zijn een belangrijk startpunt voor ex post evaluaties (cf. levenscyclusbenadering, cf. infra).

Beleidsvaluatie

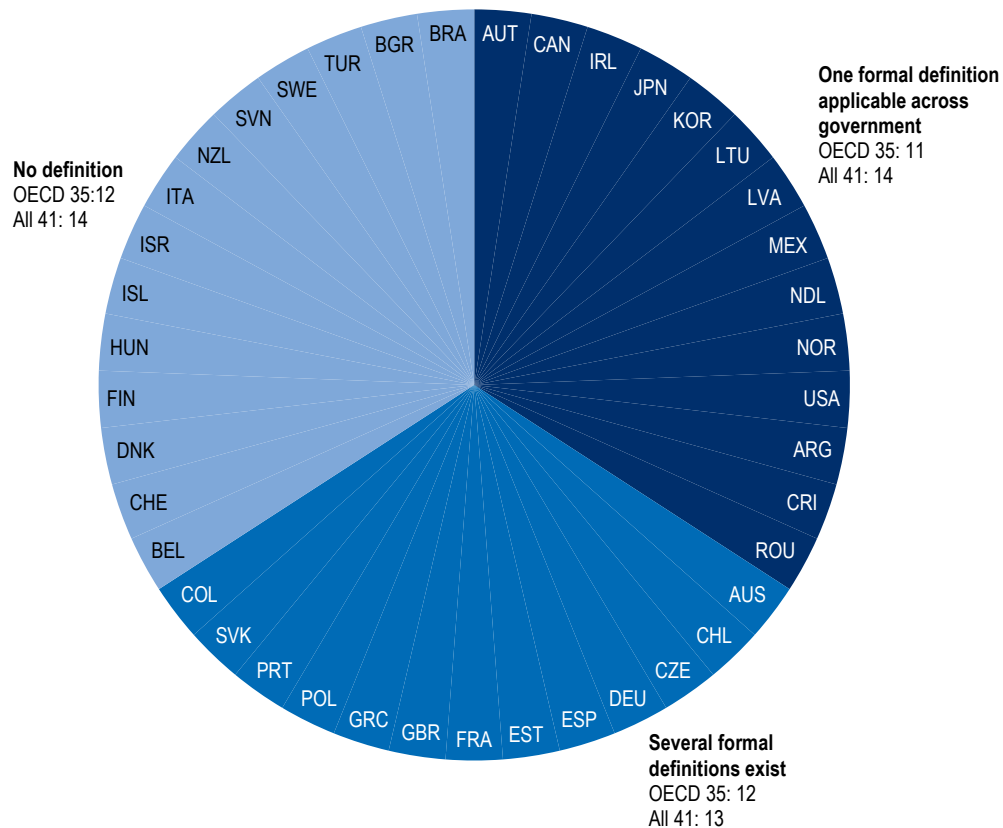
Beleidsvaluatie kent meerdere definities. Van der Knaap et al. (2020) hanteren een brede en eenvoudige definitie. Beleidsvaluatie komt volgens de auteurs neer op het “op basis van gericht verzamelde informatie en aan de hand van specifieke criteria systematisch beoordelen van beleid” (van der Knaap et al., 2020, p. 20). Bouckaert en De Peuter (2018, volgend op McDavid, Huse, & Hawthorne, 2012) omschrijven beleidsvaluatie als “gestructureerd proces dat informatie creëert en synthetiseert met het oog op het verkleinen van de onzekerheid voor stakeholders over een bepaald programma of beleid. Het doel is het beantwoorden van vragen of het testen van hypothesen, waarvan de resultaten in het geheel van informatie worden opgenomen door zij die belanghebbend zijn” (Bouckaert & De Peuter, p. 270).

Veel landen hebben een formele definitie van beleidsvaluatie aangenomen. In sommige gevallen is de definitie ingebed in een juridisch document. Sommige landen definiëren evaluatie in richtlijnen of handleidingen.

Belangrijke conceptuele begrippen in deze definities hebben betrekking op drie aspecten:

- het type geëvalueerde overheidsinterventies, zoals beleid, regelgeving, programma's, interventies,
- de criteria voor evaluatie, zoals geschiktheid (relevantie, motivering, beleidslogica), doeltreffendheid (verwezenlijking van doelstellingen), efficiëntie (kosten en baten, onnodige kosten), effecten (effecten, direct en indirect, bedoeld en onbedoeld, primair en secundair op lange termijn)
- kenmerken van evaluaties, op het vlak van kwaliteit (systematisch, objectief, rigoureu), tijd (ex-post, ex-ante), proces (proportionaliteit, bewijs, gebruikersbehoeften, alternatieven, methoden, ...) en actoren (interne versus externe evaluatie).
- Vaak is ook het doel van evaluatie een belangrijk kenmerk.

Government's formal definition of policy evaluation



Note: n=41 (35 OECD member countries).
Bron: OECD

De definitie van evaluatie ontwikkeld door de Evaluatiegroep van de **Verenigde Naties** (VN) is dat evaluatie "een beoordeling is, zo systematisch en onpartijdig mogelijk, van een activiteit, projectprogramma, strategie, beleid, onderwerp, thema, sector, operationeel gebied of institutionele prestaties. Het analyseert het niveau van het bereiken van zowel verwachte als onverwachte resultaten door de resultatenketen, processen, contextuele factoren en causaliteit te onderzoeken met behulp van geschikte criteria zoals relevantie, effectiviteit, efficiëntie, impact en duurzaamheid". De definitie van evaluatie stelt verder dat evaluatie "geloofwaardige, nuttige evidence-based informatie moet opleveren die de tijdige integratie van haar bevindingen, aanbevelingen en lessen in de besluitvormingsprocessen van de organisaties en belanghebbenden mogelijk maakt".

De werkdefinitie die de **OESO** hanteert voor beleidsevaluatie is: "de gestructureerde en objectieve beoordeling van een lopend of voltooid beleids- of hervormingsinitiatief, het ontwerp, de uitvoering en de resultaten ervan. Het doel is om de relevantie en verwezenlijking van doelstellingen, efficiëntie, effectiviteit, impact en duurzaamheid te bepalen, evenals de waarde of betekenis van een beleid, met als doel de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren en advies op maat te bieden om de beleidsformulering en -uitvoering te verbeteren".

De OECD Best Practice Principles for reviewing the stock of regulation vermelden dat (ex post) reviews van regelgeving (zie ook verder) "een empirisch onderbouwde beoordeling van de feitelijke

resultaten van regelgeving aan de hand van hun beweegredenen en doelstellingen moet omvatten, eventuele lessen moet noteren en aanbevelingen moet doen om eventuele prestatietekortkomingen aan te pakken".

Hoewel de verschillende elementen uit de OESO-definitie terug te vinden zijn in de **nationale definities**, zijn er enkele verschillen in de manier waarop landen evaluaties beschrijven en interpreteren. De onderstaande kader geeft enkele voorbeelden.

In **Canada** wordt evaluatie gedefinieerd als de systematische en neutrale verzameling en analyse van bewijsmateriaal om verdienste, waarde of waarde te beoordelen, die zich meestal richten op programma's, beleid en prioriteiten en vragen onderzoeken met betrekking tot relevantie, effectiviteit en efficiëntie. Afhankelijk van de behoeften van de gebruiker kunnen evaluaties echter ook andere thema's en kwesties behandelen, maar in elk geval is hun doel om besluitvorming, verbeteringen, innovatie en verantwoording te informeren.

In **Duitsland** wordt evaluatie gedefinieerd als een procedure die de oorspronkelijk geformuleerde verwachtingen ten aanzien van doelstellingen, baten en kosten vergelijkt met de werkelijke effecten, onbedoelde gevolgen en kosten. De evaluatie is bedoeld om aan het licht te brengen of dat de nieuwe verordening haar waarde heeft bewezen of welke eventuele corrigerende maatregelen nodig zijn. Het is gebaseerd op een systematische methodologie, een proces dat gemakkelijk kan worden begrepen door derden en nauwkeurige empirische datasets.

In **Nederland** zijn evaluaties onderzoeken naar de effectiviteit en efficiëntie van beleid.

In het **VK** wordt evaluatie gedefinieerd als een systematische beoordeling van het ontwerp, de implementatie en de resultaten van een interventie, waarbij een interventie een beleid, een programma of een andere overheidsactiviteit kan zijn die bedoeld is om een verandering te verkrijgen. Volgens het 'Magenta Book' 'maakt beleidsevaluatie gebruik van een reeks onderzoeksmethoden om systematisch de effectiviteit van beleidsinterventies, implementatie en processen te onderzoeken en hun verdienste, waarde of waarde te bepalen in termen van het verbeteren van de sociale en economische omstandigheden van verschillende belanghebbenden'.

In de **VS** is evaluatie een individuele, systematische beoordeling van een of meer programma's, beleid en organisaties, met behulp van systematische gegevensverzameling en -analyse en bedoeld om hun effectiviteit en effectiviteit te beoordelen. Evaluaties kunnen betrekking hebben op vragen met betrekking tot de implementatie van een programma, de effectiviteit van programmastrategieën of factoren die verband houden met variabiliteit in effectiviteit van het programma of de strategieën.

Bij **het vergelijken van deze definities** vallen een aantal zaken op.

- De OESO-definitie heeft een brede kijk op het **type** evaluaties: het gaat om het ontwerp, de uitvoering en/of de resultaten van een toekomstig, lopend of voltooid beleidsinitiatief. Het gaat om ex ante evaluatie of (effect)beoordeling van een voorgesteld beleid en ex post evaluatie van een afgerond beleid.
- De definitie van evaluatie door de VN en ook de OESO is ook ruimer over de **criteria** (het doel van een evaluatie zou kunnen zijn om de efficiëntie, effectiviteit, impact of duurzaamheid van een bepaald beleid te beoordelen) dan meer enge definities in verschillende landen die zich richten op een of meer specifieke aspecten (zoals Nederland: alleen efficiëntie

en effectiviteit). Beleidsevaluatie is inderdaad vaak in hoofdzaak gericht op het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid beleid. Andere criteria om beleid te beoordelen zijn o.a.: relevantie, zuinigheid, coherentie, consistentie, duurzaamheid, rechtvaardigheid en kosteneffectiviteit (Bouckaert & De Peuter, 2018).

- De VN is heel duidelijk over het **doel** van de evaluatie. Het benadrukt dat evaluatie niet gaat over het vinden van fouten of het beoordelen van een individu of een team. Integendeel, evaluatie is een kans voor interne en externe belanghebbenden om hun kennis en opvattingen over een bepaalde interventie in te brengen. Aan het einde van het proces geeft evaluatie feedback door prestaties te erkennen die zijn behaald. Bovendien identificeert het manieren voor verbetering en ondersteunt het evidence-based besluitvorming.
- Een discussie kan zijn in hoeverre een evaluatie lessen moet noteren en **beleidsaanbevelingen** moet doen. Veel waarnemers zijn van mening dat een beleidsevaluatie lessen moet trekken en aanbevelingen voor verbetering moet bevatten. Beleidsevaluaties dienen gebruikt te worden (De Peuter et al., 2007). De hoofddoelstellingen van beleidsevaluaties is het formuleren van aanbevelingen richting beleidsmakers die ertoe kunnen leiden dat het beleid aan doeltreffendheid en doelmatigheid wint, en/of neveneffecten vermindert. Een evaluatie is van minder waarde als deze niet bevestigt dat een beleid of verordening goed presteert en geen verandering behoeft, of veranderingen identificeert die de prestaties ervan zouden verbeteren. Zowel in Canada als in Duitsland verwijst de definitie expliciet naar de beleidscyclus en het feit dat evaluaties gekoppeld zijn aan het besluitvormingsproces en dus beleidsaanbevelingen. In het ontwerp van beste praktijken voor uitgavenbeoordelingen van de OESO wordt expliciet vermeld dat uitgavenevaluaties moeten worden afgesloten met duidelijke aanbevelingen.
- Een evaluatie kan niet volledig '**objectief**' zijn. Wat belangrijk is, is dat er aan normen wordt voldaan (degelijk, methodologie, ethiek, ...). Een geschiktere term zou neutraal zijn (cf. Canada). Een evaluatie moet worden uitgevoerd vanuit een onpartijdige positie, zonder dat een persoonlijke of politieke factor (van een onderzoeker of beleidsmaker) de onderzoekszopzet en de uitvoering ervan beïnvloedt.
- Soms wordt de primaire **doelgroep** expliciet genoemd ('beleidsmakers'). Evaluatie is inderdaad het verbinden van bewijs en besluitvorming. Maar evaluatie is ook het verbinden van 'externe' stakeholders met besluitvorming. De doelgroep of klanten van evaluaties zijn dan ook niet meer beleidsmakers, maar een grote verscheidenheid aan stakeholders. De Britse definitie van evaluatie voegt daar expliciet aan toe "in termen van verbetering van de sociale en economische omstandigheden van verschillende belanghebbenden". Transparantie en betrokkenheid van belanghebbenden zijn inderdaad een belangrijk kenmerk van een evaluatiesysteem, vooral in een tijdperk van coproductie waarin de publieke sector geen monopolie heeft op de uitvoering van beleid of zelfs beleidsformulering en -resultaten (bijvoorbeeld 'recht om aan te vechten'). De inbreng van belanghebbenden is in elk geval vaak een belangrijk onderdeel van het evaluatiesysteem van een land.
- Om deze discussie af te ronden, is de praktijk van evaluatie niet altijd 'gestructureerd' of 'systematisch', noch volledig verenigbaar met methodologische normen. Vooral in kleinere entiteiten met minder middelen en capaciteit, zoals subnationale en lokale overheden,

omvat beleidsevaluatie alle initiatieven en instrumenten die informatie kunnen verschaffen voor besluitvorming. Vaak bestaat er een vorm van evaluatie, zij het door het gebruik van **minder formele methoden en lichtere instrumenten** die gemakkelijker te implementeren en minder middelenintensief zijn (bv. vragen, rondetafelgesprekken, gesprekken, ...). Deze methoden zijn soms beter afgestemd op lokale omstandigheden, bijvoorbeeld omdat er meer 'nabijheid' is van belanghebbenden in vergelijking met de centrale overheid. Deze evaluatiepraktijk blijft vaak onder de radar (geen outsourcing, geen aparte rapporten, intern gebruik, ...).

Uitgaventoetsingen

Spending reviews hebben een specifieke focus op het verbeteren van de kwaliteit van de overheidsuitgaven en op het voorstellen van herallocatie. Het zijn instrumenten om beleidsopties te ontwikkelen, te beoordelen, aan te bevelen en vast te stellen door de bestaande uitgaven van de overheid te analyseren. Deze opties koppelen ze aan het budgetproces.

De doelstellingen van een spending review omvatten

- het in staat stellen van de overheid om het totale uitgavenniveau te beheren,
- het afstemmen van de uitgaven op de prioriteiten van de overheid en
- het verbeteren van de effectiviteit binnen programma's en beleid.

De OESO maakt een onderscheid tussen *spending reviews* in de diepte en *spending reviews* in de breedte (OESO, 2020c). Dit onderdeel gaat in op de eerste (uitgaventoetsingen). Het volgende onderdeel betreft *spending reviews* in de breedte (heroverwegingen).

Uitgaventoetsingen (ofwel uitgavendoorlichtingen) kijken systematisch naar specifieke uitgaven in de diepte. Ze onderzoeken het gehele volume aan bestaande uitgaven en kijken naar de basisuitgaven. Constant beleid geldt als uitgangspunt. Uitgavendoorlichtingen zijn op drie zaken gericht. Deze zijn (Europese Commissie, 2020):

- Het beantwoorden van de opportuniteitsvraag: is financiering voor een bepaalde uitgave door publieke middelen wenselijk en verantwoord?
- Het bekomen van doelmatigere uitgaven, door hervormingen door te voeren die zorgen voor gelijke uitgaven met meer kwaliteit of dezelfde kwaliteit voor minder uitgaven.
- Het verkrijgen van inzicht in de prioritering van de totale uitgaven, met het schrappen van uitgaven die weinig impact hebben of geen politieke prioriteit meer zijn.

Invalshoek	Budget
Doel	Doelmatigheid en doeltreffendheid
Scope	Een of meerdere begrotingsartikels

Uitgavendoorlichtingen zijn gekoppeld aan het begrotingsproces. Ze zijn in deze een instrument om de begroting vast te hangen aan prestaties, eerder dan het traditionele input-gebaseerde begroten, waar de kosten van productiefactoren en subsidies van het voorbije jaar het uitgangspunt zijn om uitgaven te gaan toekennen. Door systematisch de uitgaven op prestaties te evalueren en te prioriteren laten ze dus toe om het geaggregeerde niveau van uitgaven onder

controle te houden (Europese Commissie, 2020; OESO, 2021). Ze nemen zodoende besparingsopties en keuzemogelijkheden voor extra uitgaven mee in het vizier richting de voorbereiding van de volgende begrotingscyclus. De scope beperkt zich tot één of meerdere begrotingsartikels.

(Typische) Onderzoeksvragen bij uitgavendoorlichtingen zijn (SERV, 2021):

- Betreft een uitgave nog steeds een beleidsprioriteit?
- Zijn de uitgaven voldoende effectief in het bereiken van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen?
- Zijn de uitgaven voldoende kostenefficiënt?

(Brede) Heroverwegingen

Heroverwegingen (of beleidsonderzoeken) zijn *spending reviews* in de breedte. Heroverwegingen betreffen een evaluatie van beleid en stellen de effectiviteit van het gevoerde beleid in vraag. Het doel van een heroverweging is letterlijk beleidsmakers de mogelijkheden – namelijk scenario's of een keuzemenu – aan beleidsopties te geven die toelaten om het beleid te heroverwegen (alternatieven te overschouwen) en/of te richten op nieuwe prioriteiten.

Invalshoek	Budget en beleid
Doel	Doelmatigheid en doeltreffendheid
Scope	(Eén of meerdere) ISE's of beleidsvelden

Waar een heroverweging zich toespitst op een ISE of beleidsveld, zal een brede heroverweging in principe een groot deel of de gehele begroting in scope hebben (Ministerie van Financiën, 2022a). Ze gaan daardoor het beleid eerder op hoofdlijnen beoordelen dan in de diepte te werken. Heroverwegingen steunen wel op bevindingen van andere beleidsevaluaties en beleidsonderzoeken. Ze betreffen keuzes op een lange termijn.

(Typische) Onderzoeksvragen bij heroverwegingen zijn:

- Wat zijn beleidsopties om de effectiviteit (en efficiëntie) van het beleid te verbeteren?
- Wat zijn die beleidsopties binnen een expansief of krimpend budgettair kader (besparingsvariant / intensiveringsvariant)?

Andere gerelateerde instrumenten

Verscheidene instrumenten zijn nauw gerelateerd aan ex post beleidsevaluatie. Hieronder komen kort drie instrumenten aan bod: beleidsdoorlichtingen, performance monitoring, reviews en audits.

Beleidsdoorlichtingen

Beleidsdoorlichting is een term die in Nederland wordt gebruikt en betreft een vorm van uitgaventoetsingen die zich richt op meta-evaluatie. Ze brengen via synthese-onderzoek informatie uit verschillende beleidsevaluaties samen om een globaal inzicht te krijgen in de

doelmatigheid en doeltreffendheid van een specifiek beleid dat gelinkt is aan één of meerdere begrotingsartikels (Ministerie van Financiën, 2022c). In die zin zijn beleidsdoorlichtingen eveneens een goed instrument in de ex ante beleidsevaluatie.

(Typische) Onderzoeksvragen bij beleidsdoorlichtingen zijn (Van der Knaap et al., 2020, pp. 134-135, 319):

- Wat is de aanleiding voor het beleid?
- Wat is de aard en samenhang tussen de ingezette instrumenten?
- Wat zijn de uitgaven? Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
- Welke evaluaties zijn uitgevoerd? Op welke manier is het beleid geëvalueerd? Welke beleidsonderdelen zijn nog niet (recent) geëvalueerd geweest?
- Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid?

Performance monitoring

Performance monitoring beoogt de voortgang te toetsen aan de geplande doelstellingen en kan worden gedefinieerd als de formele en voortdurende rapportage van bewijsmateriaal om aan te tonen dat middelen adequaat worden besteed, outputs met succes worden geleverd en mijlpalen worden bereikt. In tegenstelling tot monitoring streeft beleidsevaluatie ernaar verbanden tussen beleidsinterventies en effecten te analyseren en een empirisch onderbouwde beoordeling van de werkelijke resultaten ten opzichte van hun beweegredenen en doelstellingen te omvatten.

Performance monitoring of prestatiemeting is het (doorlopend) meten van de prestaties van beleid. Bouckaert en De Peuter (2018) zien drie hoofdtaken voor prestatiemeting, die nauw aansluiten bij de doelstellingen van beleidsevaluaties. Prestatiemeting draagt bij aan (i) het afleggen van verantwoording en het vergroten van de transparantie over het gevoerde beleid, (ii) het verbeteren van de overheidswerking, en (iii) geeft input voor beleidsleren.

Invalshoek	Budget en beleid
Doel	Meten van prestaties
Scope	Componenten van de productielogica (o.a. inputs, throughputs, outputs), en de relaties tussen de componenten

Beleidsvaluatie steunt op de resultaten van performance monitoring. Prestatie-informatie is namelijk een van de bronnen van *evidence* waar beleidsevaluaties op steunen. Waar prestatiemeting eerder beschrijvend van aard is, wil beleidsevaluatie de link tussen de beleidstheorie, het beleidsinstrumenten, ingezette en de resultaten fundamenteel beoordelen.

(Typische) Onderzoeksvragen bij performance monitoring zijn:

- Wat zijn geschikte indicatoren om prestaties te meten? In welke mate meten indicatoren prestaties?
- Wat zijn prestaties?

Reviews

Reviews is de term die vaak wordt gebruikt voor initiatieven om de voorraad regelgeving te beoordelen in het kader van programma's voor het verminderen van de regeldruk. Ze worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat regelgeving geschikt is voor het beoogde doel, geen buitensporige kosten of administratieve lasten met zich meebrengt en geen negatieve stimulerende effecten heeft op innovatie, concurrentie, investeringen en efficiëntie. De resultaten van dergelijke evaluaties kunnen bijdragen tot een verbetering van het regelgevingskader voor bedrijven en burgers, maar zij kunnen verder gaan door te beoordelen of de verordening werkt zoals bedoeld. Herzieningen van bestaande regelgeving kunnen ook nuttige lessen opleveren over manieren om het ontwerp en de administratie van nieuwe regelgeving te verbeteren, bijvoorbeeld om de nalevingskosten te verlagen of het gedrag effectiever te veranderen. Op deze manier voltooien evaluaties achteraf de regelgevingscyclus die begint met de ex-antebeoordeling van voorstellen en overgaat tot uitvoering en beheer.

Reviews zijn een instrument om regelgeving te evalueren in de context van administratieve vereenvoudiging (OESO, 2012). Reviews gaan regelgeving beoordelen op hun doelbereik en kijken of (de implementatie) van hun implementatie niet te grote neveneffecten met zich meebrengt.

Invalshoek	Beleid
Doel	Effectiviteit en efficiëntie
Scope	Regelgeving

Reviews zijn verwant aan beleidsevaluaties, maar hebben doorgaans een specifiekere scope. Hun hoofddoel is gericht op de effectiviteit en consistentie van bestaande regelgeving. Centraal daarin staan gedragsinzichten. Ook mogelijke neveneffecten op innovatie, competitie en investeringen komen aan bod. Daarnaast beogen reviews ook om de administratieve lasten voor ondernemingen en burgers te beperken. De resultaten van reviews leiden tot aanbevelingen voor een aangepaste en vereenvoudigde regelgeving die meer rekening met gedragsinzichten. Daardoor zal de adoptie van regelgeving toenemen en/of de implementatiekosten dalen.

(Typische) Onderzoeksvragen bij reviews zijn:

- Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelgeving?
- Wat zijn de resultaten, effecten en neveneffecten?
- Welke aanpassingen leiden tot minder administratieve lasten en/of een verbeterde naleving?

Audits

Gelinkt aan evaluaties zijn er ook nog audits. Audits zijn onafhankelijke onderzoeken die passen binnen de democratische controle op de uitvoerende macht. Het doel van een audit is het controleren van het beleid en het beoordelen van informatie op hun kwaliteit en wettigheid.

Audit heeft tot doel te bepalen of de verzamelde informatie of feitelijke omstandigheden voldoen aan vastgestelde criteria, waaronder naleving van financiële of wettelijke regels. Auditing helpt ervoor te zorgen dat openbare entiteiten en ambtenaren hun taken effectief, efficiënt, ethisch en in overeenstemming met de toepasselijke wet- en regelgeving uitvoeren. Auditing als meer gericht op de interne organisatie. In sommige landen voeren hoge controle-instanties ook doelmatigheidscontroles uit met een evaluatieve benadering.

Invalshoek	Budget en beleid
Doel	Ex post meten van efficiëntie, effectiviteit, zuinigheid, wettigheid, waarheidsgetrouwheid van (financiële) informatie.
Scope	Individuele instrumenten, programma's, organisaties ...

Er bestaan verscheidene types van audits. Deze zijn o.a.:

- *Performantie-audits.* Het nagaan van beleid op het vlak van efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid. Die kan zich richten op individuele instrumenten, programma's, organisaties, systemen enz. (INTOSAI, 2019). Performantie-audits gaan over de resultaten van beleid (prestaties en effecten), de voorwaarden van goed bestuur en de kwaliteit van verantwoordingsinformatie (bv. prestatie-informatie) (Bouckaert & Put, 2018).
- *Wettigheids- en regelmatigheidsaudits.* Controle op de wettigheid en regelmatigheid van ontvangsten en uitgaven.
- *Financiële audits.* Het beoordelen van financiële informatie op de waarheidsgetrouwheid.

Performantie-audits zijn het meest verwant aan beleidsevaluatie. Beide instrumenten beogen een studie van de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid. Ze schrijven zich daarvoor allebei in *evidence-informed policy making* in. Zowel performantie-audits als beleidsevaluatie leveren nieuwe informatie en inzichten op met aanbevelingen voor beleidsmakers.

De belangrijkste verschilpunten zijn de functie, initiatie en het tijdstip van performantie-audits (Bouckaert & Put, 2018). De functie is namelijk het controleren van de uitvoerende macht. Beleidsevaluaties staan daarentegen doorgaans onder het gezag van de uitvoerende macht (bv. door een contract met de evaluator). De initiatie van performantie-audits is daarenboven ook onafhankelijk door interne auditinstanties (bv. Audit Vlaanderen of de Federale Interne audit) of externe auditinstanties (bv. het Rekenhof). Zij kiezen zelf (of op vraag van het wetgevende macht, bij uitzondering de uitvoerende macht of waar dit wettelijk bepaald is) de onderwerpen en bepalen onafhankelijk de scope en de methoden. In tegenstelling tot beleidsevaluatie zijn performantie-audits uitsluitend ex post.

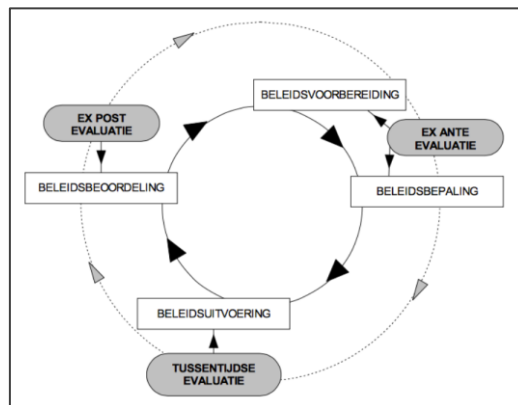
(Typische) Onderzoeksvragen bij performantie-audits zijn:

- Wat waren de kosten van de inputs van het beleid? Zijn zuinigheidswinsten mogelijk?
- Wat is de doelmatigheid van het gevoerde beleid? Zijn efficiëntiewinsten mogelijk?
- Werden de vooropgestelde doelen dankzij het beleid bereikt? Wat waren neveneffecten? Wat verklaart verschillen in vooropgestelde prestaties, en verschillen in vooropgestelde effecten?

1.2 Wanneer beleid evalueren?

Er wordt typisch een onderscheid gemaakt tussen drie types beleidsevaluatie: (i) ex ante evaluatie: een beleidsevaluatie die voorafgaat aan de beleidsbeslissing, (ii) ex durante beleidsevaluatie: evaluatie tijdens de uitvoering, (iii) ex post beleidsevaluatie na de uitvoering of nadat beleidseffecten zich zouden moeten gerealiseerd hebben. Figuur 1 maakt de koppeling met beleidscyclus.

Evaluatie binnen de beleidscyclus



Bron: De Peuter et al. (2007, p. 36)

Ex ante

Ex ante beleidsevaluatie vindt plaats vóór de beleidsbeslissing tijdens de beleidsvoorbereidingsfase. Het is erop gericht om mogelijke beleidspistes te gaan beoordelen aan de hand van op voorhand bepaalde criteria, zoals inclusie. Ex ante beleidsevaluatie sluit aan op de beleidscyclus door beleidsontwikkeling te voeden met eerdere ervaringen op het vlak van uitdagingen, kernproblemen en aandachtspunten, evenals goede praktijken en reeds onderzochte pistes (policy memory) (OESO, 2020b, p. 14).

Er zijn twee soorten ex ante beleidsevaluatie: ex ante beleidsevaluatie als methode om beleid te vormen, en ex ante beleidsevaluatie als methode om een beleidsvoornemen te beoordelen (van der Knaap et al., 2020, p. 110). Concrete instrumenten zoals de Impact Assessments van de Europese Commissie combineren de twee soorten ex ante beleidsevaluaties.

Van der Knaap, Turskema en Melis (2011) zien in ex ante beleidsvaluatie zes vragen terugkomen om beleidsdoelstellingen, beleidsprobleem, oorzaak en oplossingen met elkaar in verband te brengen (zie ook het systeem van Impact Assessment, bv. Van Humbeeck, 2007, 2009, 2012):

- Wat is het op te lossen maatschappelijk probleem?
- Welke beleidsdoelstellingen worden gekozen en zijn deze realistisch?
- Welke interventies zijn daarvoor denkbaar?
- Welke interventies zijn (potentieel) effectief?
- Welke kosten en baten en effecten zijn hiermee gemoeid?
- Is het beleid uitvoerbaar en handhaafbaar?

Ex durante

Een ex durante (tussentijdse, ex proces of ex nunc beleidsevaluatie) vindt plaats tijdens de beleidsuitvoering. Dit is na de beleidsvoorbereiding en nadat een beleidsbeslissing genomen is (van der Knaap et al., 2020, pp. 147-149). In de eerste plaats is ex durante evaluatie erop gericht om de beleidsuitvoering op te volgen en indien nodig bij te sturen. De nood aan tussenevaluatie komt voort uit de complexiteit van beleid. Beleidsinterventies zijn meestal niet eenduidig, maar steunen op een samenwerking tussen verschillende instanties en actoren, mogelijks op meerdere beleidsniveaus en buiten de overheid. De digitalisering maakt dat beleid ook meer en meer steunt op digitale processen, waardoor informatiesystemen moeten opgezet worden of aan elkaar gelinkt om diensten en producten op te zetten of bij te sturen. Dit maakt het niet altijd eenvoudig is om in te schatten wat de beste manier is om beleid uit te voeren, of te voorzien wat mogelijke neveneffecten zijn. Tussentijdse evaluaties laten dan om het implementatieproces bij te sturen richting de oorspronkelijk gestelde doelstellingen. (Voorziene en onvoorziene) neveneffecten worden zo geminimaliseerd worden.

Ex durante beleidsevaluatie steunt op de [resultaten] van beleidsmonitoring (infra, 1.4). Zo krijgt men via indicatoren reeds een beeld van de uitvoering van het beleid. Die geeft in eerste instantie input aan managers om de beleidsuitvoering bij te sturen. Bij het uitblijven van de vooropgestelde beleidseffecten (of indicaties daartoe) geeft beleidsmonitoring aanleiding tot aangepaste beleidsbeslissingen door beleidsmakers.

Ex post

Ex post beleidsevaluatie vindt ideaaltypisch plaats nadat het beleid uitgevoerd is. De centrale vraag is of de gekozen beleidsinterventies de beoogde resultaten en beleidseffecten bereikten. Die geeft inzicht naar mogelijke nieuwe en betere beleidsinterventies. Ex post beleidsevaluatie maakt de link met een nieuwe ronde in de beleidscyclus en zijn een belangrijk instrument om het *evaluatie first principe* te realiseren: valueer eerst vooraleer nieuwe beleidsinitiatieven te nemen.

Er is niet altijd een duidelijk moment om ex post beleidsevaluaties aan te vatten. Dit komt langs de ene kant omdat beleid in de praktijk vaak doorloopt en geen eindpunt heeft. Langs de andere kant is het niet altijd eenvoudig te voorspellen wanneer beleidseffecten (outcome/impact) zich volledig of voldoende hebben gemanifesteerd opdat ex post beleidsevaluatie nuttig is. Daarom is het van belang dat ex post beleidsevaluaties regelmatig plaatsvinden.

Idealiter stellen beleidsmakers in de fase van de beleidsbeslissing vast wanneer of aan de hand van welke criteria er beslist wordt dat een ex post beleidsevaluatie plaatsvindt. Dit is bijvoorbeeld het geval met horizonbepalingen (*sunset clauses*) in decreten. Ex post beleidsevaluatie kan ook buiten de beleidscyclus van een specifiek beleid plaatsvinden, bijvoorbeeld in het kader van een brede heroverweging (*infra*).

De volgende secties leggen de focus op ex post beleidsevaluatie. Met name gaan ze in op:

- Waarom beleid ex post evalueren?

- Hoe het beleid ex post evalueren?

1.3 Waarom ex post beleid evalueren?

Beleidsvaluatie heeft een cruciale functie in het verzekeren van goed bestuur, kwaliteitsvol beleid, performante publieke dienstverlening en gezonde financiën door ervoor te zorgen dat de beleidsvorming wordt geïnformeerd door evidence over waarom en hoe een beleid kan slagen of succesvol was en hoe het kan worden verbeterd. Terwijl economische, sociale en ecologische uitdagingen steeds complexer worden (SERV, 2015b), worden overheden geconfronteerd met een toenemende druk om beter te presteren. De verwachtingen van burgers over kwaliteit van het beleid en de publieke dienstverlening nemen toe. Tegelijkertijd werken overheden in een context van beperkte middelen (financieel en op het vlak van capaciteit) om aan die verwachtingen te doen. Ook de toenemende aantal wet- en regelgeving spoort aan tot regelmatige beleids-evaluaties om opgebouwde regeldruk en incoherenties te verminderen. Ervoor zorgen dat beleidsvorming wordt geïnformeerd door *evidence* over wat werkt, waarom, voor wie en onder welke omstandigheden is dan essentieel.

Ex post beleidsvaluaties bieden één van de instrumenten van overheden om tegemoet te komen aan deze uitdagingen. Evaluaties (in het bijzonder ex post evaluaties) vormen een belangrijke vorm van *evidence* (OESO, 2020a). Evaluatie is daarmee naast expertise en (wetenschappelijk) onderzoek een derde bron van *evidence* (Dewaele & Wayenberg, 2014). Beleidsvaluaties informeren beleidsmakers en stakeholders op een regelmatige basis en stellen beleidsmakers in staat om geïnformeerde keuzes te maken. Op die manier is beleidsvaluatie een wezenlijk onderdeel van een overheid die aan *evidence-informed policy making* doet en de focus richt op de effecten van het beleid.

Het voeren van beleidsvaluaties vanuit een budgettair insteek past binnen de omslag naar een prestatiebegroting. In een systeem van prestatiegericht begroten (of resultaatgericht begroten) staan evaluaties centraal. Langs de ene kant gaan beleidsmakers na wat de resultaten zijn van eerder besliste uitgaven en gaan ze na of de doelmatigheid (en doeltreffendheid) van de uitgaven kan verbeterd worden. Langs de andere kant zijn de vooropgestelde prestaties leidend bij het bepalen van nieuwe uitgaven. Prestatiegericht begroten is er zodoende op gericht om de uitgaven te beheersen en te prioriteren.

Het evalueren van het beleid heeft meerdere beweegredenen. Het kan bijdragen aan:

1. Het verbeteren van de werking van de overheid: 'Wat kunnen we hoe beter doen?'
2. Het afleggen van verantwoording: 'Is er gebeurt wat moest gebeuren?'
3. Beleidsleren: 'Wanneer en waarom heeft beleid wel of niet effect?'
4. Overleg en dialoog stimuleren.

Verbeteren

Ex post beleidsvaluaties dragen bij aan het verbeteren van de werking van de overheid. Beleidsvaluaties geven inzicht of nieuwe beleidsinitiatieven of aanpassingen aan bestaande

beleidsinterventies nodig zijn. Ze geven inzicht in beleidsinterventies en hun effecten. Beleidsevaluatie geeft advies om het beleid te verbeteren en de efficiëntie en effectiviteit van het beleid te verbeteren. Efficiënt en effectief overheidsbeleid moet gebaseerd zijn op solide bewijsmateriaal. Veel externe factoren beïnvloeden de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen, waaruit blijkt dat er periodiek controles moeten worden uitgevoerd om vast te stellen of de regels werken zoals bedoeld. Evaluatie genereert kennis en is daarom een belangrijke bron van bewijsmateriaal over de verbanden tussen beleidsinterventies en hun resultaten en impact.

Verantwoorden

Ex post beleidsevaluaties zorgen voor het afleggen van verantwoording. Beleidsevaluatie bevordert een open overheid (*open government*) door transparantie te versterken. Op die manier zijn beleidsevaluaties een instrument om beleidsmakers te beoordelen en ervoor te zorgen dat ze rekenschap afleggen voor het gevoerde beleid. Dit zou de 'value for money', het vertrouwen in de overheid, de samenhang van het beleid en de legitimiteit van het gebruik van publieke middelen moeten bevorderen.

Leren

Ex post beleidsevaluaties faciliteren beleidsleren. Ze zijn een instrument voor beleidsmakers om te leren wat werkt, wat niet werkt en hoe nieuwe beleidsinterventies eventueel betere resultaten en effecten kan opleveren. Ze kunnen *het leren bevorderen* door een dieper inzicht te krijgen in het waargenomen succes of falen van beleid en van wat werkt, waarom, voor wie en onder welke omstandigheden, en tegen welke kosten. Gedurende het evaluatieproces krijgen de mensen die betrokken zijn bij de evaluatie relevante inzichten in het beleid die kunnen leiden tot een verbetering, ook zonder een formele beleidswijziging, bijvoorbeeld in hoe gedragsverandering effectiever is. Beleidsevaluatie geeft breder ook inzicht in het beleidsproces zelf. Beleidsleren is in dat verband gericht op de kwaliteit van het proces, of van de governance van beleidsevaluaties en het evaluatiebeleid.

Overleg en dialoog stimuleren

Evaluaties kunnen het democratische proces versterken en de ruimte creëren voor belanghebbenden om na te denken over een interventie, individueel of in groepen. Door een nuttig platform te bieden, triggert evaluatie belanghebbenden om het onderwerp van de evaluatie te bespreken. Evaluatieprocessen kunnen helpen om relaties op te bouwen en te zorgen voor een beter begrip van de verschillende behoeften en belangen van deelnemers en andere belanghebbenden. Het kan nieuwe ideeën en energie inspireren die kunnen leiden tot nieuwe partnerschappen of nieuwe initiatieven.

1.4 Hoe beleid ex post evalueren?

Centraal in beleidsevaluatie staat de beleidstheorie (van der Knaap et al., 2020). Een beleidstheorie stelt dat een beleidsmaatregel (of beleidsinterventie) een bepaald effect zal hebben die een beleidsdoelstelling realiseert. Beleidsevaluatie gaat na wat de beleidstheorie dient te zijn en

of die gehaald is (Pawson, 2002). Beleidsevaluatie voert dit onderzoek op verschillende momenten in de beleidscyclus. In de fase voor de beleidsbeslissing gaat evaluatie – binnen de doelstellingen die beleidsmakers stellen – na wat mogelijke instrumenten zijn om die beleidsdoelstellingen te realiseren, welke bestaande beleidsmaatregelen reeds een impact hebben op de beleidsdoelstellingen, wat mogelijke neveneffecten zijn enz. Na de uitvoering volgt een analyse die in essentie nagaat of de beleidstheorie en de onderliggende assumpties correct waren.

Hoe er geëvalueerd wordt is van groot belang. Afhankelijk van het doel, de scope en de invalshoek zijn verschillende methoden immers minder of beter geschikt om te evalueren (Van der Knaap, 2020, p. 17). Voor het overzicht van evaluatiemethoden wordt verwezen naar de gespecialiseerde literatuur.

Ex post beleidsevaluaties verlopen best via een roadmap met duidelijke onderzoeksvragen en een analyse aan de hand van criteria (Europese Commissie, 2017). Die moet langs de ene kant het proces objectiveren, kwaliteit waarborgen en transparantie bevorderen. Langs de andere kant zorgt een zekere standaardisatie dat beleidsevaluaties vergelijkbaar zijn. Dit is belangrijk voor beleidsevaluaties als beleidsdoorlichting, die een synthese-onderzoek betreffen. Beleidsevaluaties bevatten ook vaak processen om stakeholders te betrekken in bv. de vraagstelling, het verlenen van feedback of de input van informatie.

Ex post beleidsevaluaties steunen nadrukkelijk op de resultaten van beleidsmonitoring. Die betreft het gestructureerd verzamelen, verwerken, analyseren en rapporteren van data ten aanzien van welbepaalde criteria. Beleidsmonitoring ondersteunt evaluaties en geeft inzicht in de uitvoering, de mate van doelbereik en mogelijke neveneffecten. Beleidsmonitoring gaat niet enkel data verzamelen over prestatie-indicatoren van het beleid die bijvoorbeeld vooruitgang ten aanzien van een bepaalde beoogde output meten (bv. aantal % reductie van broeikasgassen). Het gaat evenzeer over data verzamelen over inputs (de ingezette mensen en middelen), throughputs (bv. meten van de kwaliteit van de dienstverleningsprocessen) en omgevingsfactoren. Van der Knaap et al. (2020, pp. 151-153) maken in het kader van de monitoring een onderscheid tussen meeteenheden en indicatoren. Meeteenheden brengen de inputs, throughputs, outputs, outcomes en impacts concreet in kaart. Indicatoren zijn onrechtstreekse metingen en nuttig wanneer er (nog) geen meeteenheden zijn. Vaak zullen indicatoren slechts een beperkte dekingsgraad hebben.

Het is van belang dat monitoring tijdig wordt opgezet én beantwoordt aan de informatiebehoeften. Idealiter laten beleidsmakers reeds in de beleidsvoorbereidingsfase een analyse maken van welke indicatoren en meeteenheden voorhanden zijn en welke geschikt zijn (SERV, 2015b).

Beleidsevaluatie steunt ook op andere data. Hiertoe horen statistische data, administratieve data, managementinzichten en evaluatiedata. Daarnaast maakt beleidsevaluatie gebruik van eerder onderzoek.

Referenties

- Bouckaert, G., & De Peuter, B. (2018). Prestatiemanagement. In Bouckaert, G., Hondeghe, A., Op de Beeck, S., Ruebens, M., Verhoest, K., & Voets, J. (Red.). Handboek Overheidsmanagement (pp. 261-293). Brugge: Vanden Broele.
- Bouckaert, G., & Put, V. (2018). Financieel management. In Bouckaert, G., Hondeghe, A., Op de Beeck, S., Ruebens, M., Verhoest, K., & Voets, J. (Red.). Handboek Overheidsmanagement (pp. 239-260). Brugge: Vanden Broele.
- De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G. (2007). Handleiding beleidsevaluatie (drie boekdelen). Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- Dewaele, J., & Wayenberg, E. (2014). De fundamenteën van Beter Bestuurlijk Beleid en Copernicus. Het gebruik van 'evidence' geïdentificeerd en verklaard. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 19(3), 85-95. <https://www.vtom.be/nl/journal/vtom/index.html>
- Europese Commissie (2017). Better Regulation Guidelines. SWD (2017) 350. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines.pdf>
- Europese Commissie (2020). Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp135_spending_reviews.pdf
- Europese Raad (2016). Quality of public finance: spending reviews for smarter expenditure allocation in the Euro area. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09/eurogroup-statement/>
- Gijselsinckx, C. (2016). Beleidsevaluatie ter ondersteuning van evidence-informed beleid in Onderwijs en Vorming. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 21(2), 25-30. <https://www.vtom.be/nl/journal/vtom/index.html>
- INTOSAI (2019). ISSAI 300. Performance Audit Principles. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf
- Knottnerus, André, Peter de Goede en Peter van der Knaap (2016). Systematisch leren van evalueren. Waarden, effectiviteit, onafhankelijkheid en kwaliteit als pijlers voor de brug tussen wetenschap en politiek. Boom Bestuurskunde, 2016, nr. 2. <https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bk/2016/2>
- McDavid, J. C., Huse, I., & Hawthorn, L. R. L. (2012). Program Evaluation and Performance Measurement, an Introduction to Practice. Thousand Oaks: Sage.
- Minister van Financiën (2018). Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-16632.html>
- Ministerie van Financiën (2022a). Evaluatiestelsel. <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel#PR>
- Ministerie van Financiën (2022b). Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. <https://www.rijksfinancien.nl/brede-maatschappelijke-heroverwegingen>
- Ministerie van Financiën (2022c). Handreiking beleidsdoorlichtingen. <https://archieff.rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>
- Nederlands Parlement (2016). Comptabiliteitswet 2016. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2021-02-13>

Nederlands Parlement (2017). Motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34725-8.pdf>

OESO (2012). Recommendation of the Council on regulatory policy and governance. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

OESO (2020a). Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences. Parijs: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/improving-governance-with-policy-evaluation-89b1577d-en.htm>

OESO (2020b). Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences. Parijs: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/building-capacity-for-evidence-informed-policy-making-86331250-en.htm>

OESO (2020c). Spending Review Survey. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2021). Draft OECD Best Practices for Spending Reviews.

Pawson, R. (2002). Evidence-based Policy: In search of a Method. *Evaluation*, 8(2), 157-181.

SERV (2015a). Advies beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. <https://www.serv.be/node/9736>

SERV (2015b). Advies Tien denksproten voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement. <https://www.serv.be/node/9857>

SERV (2016a). Advies betere regelgeving. <https://www.serv.be/node/10909>

SERV (2016b). Advies Groenboek bestuur. <https://www.serv.be/node/10983>

SERV (2021). Advies Evaluatierapport over de Vlaamse begroting 2021. <https://www.serv.be/node/14138>

Van der Knaap, P. (2004). Theory-based evaluation and learning: possibilities and challenges. *Evaluation*, 10(1), 16-34. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1356389004042328>

Van der Knaap, P., Pattyn, V., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. New York: Routledge.

Van Humbeeck, Peter (2007) Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish Region in Belgium, Working paper for European Network for Better Regulation. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbeeck/my-website/publications-and-dow/>

Van Humbeeck, Peter (2009). Regulatory impact analysis in Flanders and Belgium: an update on the experience and challenges. ICW Working Paper nr. 2. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbeeck/my-website/publications-and-dow/>

Van Humbeeck, Peter (2012). Regulatory Impact Analysis In Flanders And Belgium: Policy And Trends. Paper for the 2012 European Environmental Evaluators Network Forum. HIVA - KU Leuven, Belgium. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbeeck/my-website/publications-and-dow/>

2. Beleidsevaluatie in Vlaanderen: een terugblik op beleidsinitiatieven

2.1 Inleiding

Beleidsevaluatie staat in Vlaanderen al minstens 30 jaar op de politieke en ambtelijke agenda. Van een groeitraject is niet echt sprake. Het gaat meer om een slingerbeweging met meer en minder interesse voor beleidsevaluatie.

Dit deelrapport bevat een terugblik van de beleidsinitiatieven op het vlak van beleidsevaluatie in Vlaanderen. Het gaat dan om initiatieven van de Vlaamse Regering, de Vlaamse overheid en het Vlaams Parlement in elke legislatuur vanaf 1999.

De SERV schetste eerder al een uitgebreide historiek in een achtergronddocument bij het advies 'ex post decreetsevaluatie' (SERV, 2015). Desmedt, Pattyn en Van Humbeeck (2016) maakten in 2016 in een VTOM-themanummer over beleidsevaluatie een balans op. De eerste vier secties van dit deelrapport bevatten daarvan een samenvatting. De vierde en vijfde sectie vullen dit aan met een bespreking van de initiatieven vanaf 2017.

De conclusie eind 2016 was dat dat ex post beleidsevaluatie in Vlaanderen nog (steeds) weinig geïnstitutionaliseerd was. Met 'institutionalisering' wordt dan bedoeld de mate waarin culturele (waarden, normen, gewoonten ...) en structurele componenten (instrumenten, procedures, instituties ...) aanwezig zijn. Institutionaliserings draagt ertoe bij dat beleidsevaluatief onderzoek en andere beleidsevaluatieve activiteiten gebeuren, goed worden gepland en uitgevoerd en dat ze doorwerken in de beleidspraktijk. De opeenvolgende Vlaamse Regeringen en parlementen leken wel overtuigd van het nut van evaluaties en hebben in het verleden diverse initiatieven aangekondigd. Toch gebeurt er in de praktijk gebeurt vrij weinig evaluatieonderzoek. Niettemin waren er wel tekenen die wezen op een zoektocht naar manieren om ex post evaluatie structureler uit te bouwen.

Het witboek open en wendbare overheid zorgde vanaf 2017 voor nieuwe pogingen om beleidsevaluatie in Vlaanderen sterker uit te bouwen. Politieke actoren formuleerden herhaaldelijk duidelijke ambities en realiseerden op sommige vlakken vooruitgang (zie verder).

Maar de concrete vertaling naar structuren, processen, engagementen en randvoorwaarden ontbreekt nog steeds om die ambities ook in de praktijk waar te maken. Er is vandaag geen samenhangend beleidskader voor ex post beleidsevaluatie in Vlaanderen. Het evaluatiebeleid en de evaluatiepraktijk zijn erg gedecentraliseerd, verschillend van domein tot domein en soms zelfs afwezig. In tegenstelling tot andere landen is er geen duidelijke trekker binnen het Center of Government (CoG) (in Vlaanderen DKBUZA) of elders. Er is bijgevolg ook geen generiek aanbod aan richtlijnen, handleidingen of opleidingen, en geen interne sturing of controle.

De grootste dynamiek voor beleidsevaluatie in Vlaanderen vandaag komt van de 'Vlaamse Brede Herooverweging'. Die heeft expliciet tot doel beleidsevaluaties structureel te verankeren in het beleids- en begrotingsproces. Deelrapport 3 licht de VBH verder toe.

2.2 Periode 1999-2004

België (incl. Vlaanderen) wordt gerekend tot de landen waar beleidsevaluatie pas algemeen ingang heeft gevonden vanaf het einde van de jaren 1990. Typisch voor deze groep van landen uit de zgn. tweede golf is dat evaluatie op de agenda is gekomen ten gevolge van externe druk of als onderdeel van een groter pakket van maatregelen. Hierbij speelde initieel de Europese Unie en vooral de sterke verantwoordingsfilosofie van het *New Public Management* (NPM) een sleutelrol. Andere landen zoals het VK, Denemarken, Zweden, en iets later ook Nederland, waren al eind jaren '60-'70 op de evaluatiekar gesprongen. In die landen was een andere logica dominant. Het beleid rond beleidsevaluatie werd er vooral gestuurd door interne factoren, zoals: een rationele visie op beleid ('maakbare samenleving'), een grote verankering van sociale wetenschappen in de administratie en een hoog publiek uitgavenpeil met de daarbij horende vraag naar verantwoording ('value for money').

In Vlaanderen werd beleidsevaluatie deel van het discours via het 'project' Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) dat vanaf 2000 en de jaren nadien in uitvoering werd gebracht. BBB had onder meer als doelstelling om in Vlaanderen een aantal principes van het NPM in te voeren. *Ex post beleidsevaluatie* kreeg in BBB expliciete aandacht, o.a. door deze rol nadrukkelijk toe te kennen aan de departementen als zgn. *centres of excellence* voor beleidsevaluatie binnen elk beleidsdomein. Die kregen (in principe) rollen op het vlak van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie, in samenspraak en samenwerking met de verzelfstandigde agentschappen. BBB omvatte op het vlak van ex post beleidsevaluatie volgende elementen:

- De *beleidsraad* (de interface tussen het politieke en administratieve niveau) kreeg opdrachten op het vlak van de voorbereiding van beleidsevaluaties en beleidsbijsturingen.
- De *departementen* zorgden voor de monitoren en evalueren de effectiviteit van de ingezette instrumenten op het niveau beleidsdomein/beleidsveld. Ze coördineerden ook de relatie tussen geleverde prestaties en vastgestelde en beoogde effecten.
- De verzelfstandigde *agentschappen* kregen taken op het vlak van de evaluatie van het proces van beleidsuitvoering, de geleverde prestaties en de daartoe ingezette middelen, en het verzamelen van indicaties over de bereikte effecten.
- Daarnaast bepaalde het *Comptabiliteitsdecreet* dat de Vlaamse Regering jaarlijks een beleidseffectenrapport diende over te maken aan het Vlaams Parlement. Dat beleidseffectenrapport moest o.a. de evaluatie van de realisaties van de beleidsopties gedurende het vorige begrotingsjaar bevatten.

Diverse andere initiatieven naast BBB zorgden eveneens voor stappen richting een meer structureel ex post beleidsevaluaties. Die waren er o.a. aan de rol van de Studiedienst van de Vlaamse Regering op het vlak van ex post evaluatie, de decretale verplichting voor de dienst milieurapportage (MIRA) om aan milieubeleidsvaluatie te doen, de uitwerking van beleidsevaluatie door Duurzame ontwikkeling effect beoordelingen (DOEB's), de oprichting van steunpunten voor beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek enz.

In het bijzonder kan ook worden gewezen op de ontwikkeling van een Vlaams wetgevingsbeleid. Dat kreeg - grotendeels onder impuls van adviezen van de SERV - vanaf 2000 vorm. Dit wetgevingsbeleid was zowel gericht op de opmaak van nieuwe of wijzigende regelgeving (ex ante) als op het beheer van bestaande regelgeving (ex post). Een van de acht kenmerken van goede regelgeving die de Vlaamse Regering op 2003 goedkeurde als basis en toetssteen voor het wetgevingsbeleid stelt dat 'kwaliteitsvolle regelgeving blijvend actueel en relevant is'. In de bijbehorende gids werd ingegaan op ex post evaluatie.

De klemtoon lag echter op ex ante impactanalyse en ex ante meting van administratieve lasten. Het ex post beheer van de bestaande regelgeving kwam vooral tot uiting in drie elementen. Deze zijn:

- *Jaarlijkse actieplannen voor administratieve vereenvoudiging en betere regelgeving.* Die werden tevens gekoppeld aan een meldpunt voor klachten over regelgeving (administratieve lasten, tegenstrijdigheden ...);
- *Het takenpakket van de cellen wetskwaliteit.* Die werden in alle beleidsdomeinen opgericht, waaronder met o.a. taken als de voorbereiding, coördinatie, opvolging en monitoring van ex post wetsevaluaties en het promoten en bijhouden van het gebruik van evaluatiebepalingen in regelgeving;
- *De koppeling die vanuit de ex ante evaluatie (RIA).* Die werd gelegd met ex post beleidsevaluatie door te vragen dat in de RIA's steeds zou worden vertrokken van eventuele bestaande evaluaties. In de RIA's zou men ook aangeven hoe en wanneer men de latere monitoring en evaluatie van de uitgewerkte regelgeving zou organiseren.

2.3 Periode 2004-2009

Sommige van de voormelde initiatieven waren in de periode 2004-2009 vrij succesvol.

Meerdere voorbeelden kunnen in dat verband worden vermeld:

- Onderzoekers van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) schreven een handleiding beleidsevaluatie (De Peuter et al., 2007). Het Instituut voor de Overheid begon tevens met een tweedaagse opleiding over beleidsevaluatie voor ambtenaren. Die opleiding werd in de jaren nadien meerdere keren hernomen.
- Het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen functioneerde een tijdje als een katalysator voor milieubeleidsevaluatief onderzoek in Vlaanderen. Het publiceerde zowel een Vadamecum milieubeleidsevaluatie (Crabbé et al, 2006) als een neerslag van de ervaringen (Leroy en Loots, 2006). Aan de Universiteit Antwerpen liep gedurende enige tijd ook een specifieke leerstoel omtrent milieubeleidsevaluatie.
- Onder impuls van een reeks studiedagen die de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (VVB) in 2006 organiseerde rond beleidsevaluatie werd in 2007 het Vlaams Evaluatie Platform (VEP) opgericht. Het kwam er op initiatief van de VVB, de universiteiten, de Studiedienst van de Vlaamse Regering, het Rekenhof, de SERV en de MIRA.

Meerdere andere beleidsvoornemens rond ex post evaluatie werden nooit echt (goed) operationaliseerd. Ook hiervan kunnen meerdere voorbeelden worden gegeven:

- De bevoegdheidsverdeling inzake ex post beleidsevaluatie bleef onduidelijk en werd niet steeds goed opgenomen.

- Beleidseffectenrapportage is nooit van de grond gekomen en de verplichting werd nadien ook geschrapt uit de regelgeving; hetzelfde geldt voor 'duurzaamontwikkelingseffectbeoordeling'.
- Binnen de verschillende generaties steunpunten gebeurde weinig – en steeds minder volwaardige – beleidsevaluaties. Ook MIRA voerde geen milieubeleidsevaluaties meer uit (tenzij beperkt, als onderdeel van focusrapporten).
- In het wetgevingsbeleid werd het werken met actieplannen afgeschaft. De cellen wetskwaliteit werkten weinig rond ex post beleidsevaluatie. RIA's waren eveneens weinig effectief in het stimuleren van aandacht voor ex post beleidsevaluatie.

Diverse studies bevestigden het beeld dat er weinig ex post beleidsevaluatie gebeurde in de Vlaamse overheid en dat het weinig geïnstitutionaliseerd was. Voorbeelden van studies in de periode 2005-2014 en hun bevindingen zijn de volgende.

- Het onderzoek van Vancoppenolle en Brans (2005) leerde dat 2/3e van de kabinetsmedewerkers en topambtenaren overtuigd is van het nut van beleidsevaluaties maar dat in de praktijk weinig evaluatieonderzoek gebeurde. Het bevestigde dat de capaciteit van de Vlaamse overheid om zelf evaluatieonderzoek op te zetten en uit te voeren beperkt werd ingeschat, nieuwe beleidsmaatregelen zelden grondig en systematisch werden geëvalueerd en geschikte meetsystemen ontbraken om de beleidsprestaties en de maatschappelijke effecten van het overheidsbeleid op te volgen.
- Uit Crabbé en Bruyninckx (2006) bleek dat de institutionalisering van milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen minder ver stond in vergelijking met het buitenland. Als belangrijke hinderpalen wezen zij op een gebrek aan voldoende capaciteit, onduidelijkheid over de inhoudelijke en de organisatorische vormgeving van beleidsevaluatie en vooral een gebrek aan interesse bij politiek en ambtelijke (top)verantwoordelijken om te investeren in beleidsevaluatie.
- Van Humbeeck (2006) stelde vast dat er in de context van BBB wel werd gewerkt aan beleidsevaluatie, maar dat er weinig samenhang was. Er ging veel energie gegaan naar de uittekening van een nieuw organisatiemodel maar zaken als beleidscultuur, leiderschap en strategische intelligentie bleven onderbelicht. Als belangrijkste belemmering voor beleidsevaluatie zag hij de overheersende beleidscultuur die snelheid van politieke besluitvorming boven de kwaliteit van het beleid stelt.
- Tieleman en Van Humbeeck (2007) onderzochten in hoeverre er sprake is van een geïnstitutionaliseerde beleidsevaluatiepraktijk. De praktijkgetuigenissen in de interviews die zij afnamen wezen op meerdere pijnpunten in de evaluatiepraktijk waaronder naast de beleidscultuur een gebrek aan kwaliteit en capaciteit en aan coördinatie en programmering van beleidsevaluaties.
- Smet (2012) stelde vast dat Vlaanderen geen echt evidence-based beleid voerde. De rol van onderzoekers bij beleidsevaluatie bleef vaak beperkt tot het ontwikkelen van meetsystemen (monitors en indicatoren) voor intern gebruik door beleidsmakers.
- Pattyn (2014) sprak van een 'premature evaluatie-activiteit' en lage graad van institutionalisering in Vlaanderen. Zij stelde vast dat van de 29 onderzochte departementen en agent-schappen, slechts 7 organisaties een zekere routine hadden in evalueren, 11 voerden zelden of zeer ad hoc evaluaties uit en 11 organisaties deden oen geen evaluaties waarvan 9 ook geen intentie tot evalueren hadden.

- De SERV stelde in diverse adviezen en rapporten (SERV, 2006, 2007) dan weer vast dat de instrumenten, procedures en voorzieningen voor betere regelgeving in de praktijk niet goed werkten. Er waren enkele goede voorbeelden en successen, maar fundamentele problemen bleven met bv. de kwaliteit van de RIA's en de beperkte aandacht voor ex post evaluatie, onder andere door een gebrekkige planning (o.a. regelgevingsagenda) en de positionering en slagkracht van het 'oversight body' (de toenmalige dienst wetsmatiging).

In het Vlaams Parlement steeg in de legislatuur 2004-2009 de interesse voor beleidsevaluatie. Er werd een commissie expliciet bevoegd gemaakt voor decreetsevaluatie. De Juridische Dienst van het Vlaams Parlement stelde een nota op over de mogelijke rol van het Vlaams Parlement inzake decreetsevaluatie als basis voor verschillende besprekingen in de Commissie bevoegd voor Decreetsevaluatie. Dit leidde echter niet meteen tot beslissingen. Die zouden er pas in volgende legislaturen komen.

Wel vond een beperkt onderzoek plaats naar de interesse van het parlement in decreets- en beleidsevaluatie. Dat gebeurde aan de hand van een analyse van de schriftelijke vragen en antwoorden in de legislatuur 2004-2009 (Jacob, Speer, & Furubo, 2015). Slechts 3,5% van deze vragen en antwoorden bleken verwijzingen naar evaluaties te bevatten. Verschillende hypothesen werden ontkracht:

- De hypothese dat de meeste vragen gesteld worden door parlementsleden van de oppositie werd niet bevestigd.
- De hypothese dat parlementsleden vragen zouden stellen aan ministers van de eigen partij om zo successen in het daglicht te brengen werd ook niet weerhouden.
- Het was ook niet zo dat vaak dezelfde parlementsleden vragen omtrent evaluatie stelden. Er was één uitzondering. Voor één politieke partij (NVA) werden 30 van de 45 vragen gesteld door hetzelfde parlements lid. Dit parlements lid werd in 2009 voorzitter van het Vlaams Parlement. Het was dan ook wellicht geen toeval dat het Parlement vanaf 2009 bijzondere aandacht heeft gewijd aan deze thematiek (cf. infra).

2.4 Periode 2009-2014

In de periode 2009-2014 was er op niveau van de Vlaamse overheid weinig beweging op het vlak van beleidsevaluatie. De dienst wetsmatiging werkte in uitvoering van de beleidsnota bestuurszaken 2009-2014 wel aan een strategisch beleidskader 'Kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009 – 2014' (Dienst wetmatiging, 2010) en aan de formulering van een specifiek beleid rond ex post wetsevaluaties. Dit leidde enerzijds tot de studie 'kwaliteitsvolle regelgeving door ex post evaluatie van regelgeving' van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) en anderzijds tot een handleiding 'Kwaliteitsbewaking van regelgeving door middel van monitoring en evaluatie'. De Dienst Wetsmatiging ging ook op zoek naar pilootprojecten om samen met een consultant de resultaten en aanbevelingen van deze studie in de praktijk verder uit te testen. De interesse was echter zeer beperkt. Echte vooruitgang bleef uit.

Toch was er in de beleidsnota's van de diverse beleidsdomeinen vrij veel aandacht voor beleidsevaluatie. Dat blijkt uit een analyse van De Peuter en Pattyn (2016) van het aantal

referenties naar beleidsevaluaties in de beleidsnota's tussen 1999 en 2019. Deze lagen in de bestuursperiode 2009-2014 merkbaar hoger dan in de drie andere. De analyse bevestigde ook de grote verschillen tussen beleidsdomeinen. Met name de sectoren Onderwijs, Milieu, Economie, Welzijn en Mobiliteit zorgden over de vier legislaturen heen voor de helft van alle citaten in de beleidsnota's. De meeste aangekondigde beleidsevaluaties in de hele periode (1999-2019) konden worden gelinkt aan het motief 'verbeteren' en 'beleidsgericht leren' (2/3^e) en aan 'beleidsplanning' (1/3^e). Het aandeel van de citaten met het motief 'verantwoording' lag opmerkelijk laag, variërend van 3% tot maximaal 9%.

Op niveau van het Vlaams Parlement was er wel veel beweging. Na de verkiezingen van 2009 ontving het Vlaams Parlement een memorandum van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) met onder andere de vragen om (i) decreten ex post te gaan evalueren, (ii) decreetsevaluatie structureel te verankeren via een betere planning, en (iii) de uitwerking van richtlijnen voor een memorie van toelichting en inschakeling van instanties zoals de Vlaamse ombudsdienst, het Rekenhof, de SERV en de strategische adviesraden voor ex post evaluaties. Wat volgde was een periode van intens overleg tussen de nieuwe voorzitter (Dhr. Jan Peumans), de Commissie bevoegd voor Decreetsevaluatie, de administratie van het Vlaams Parlement, de SERV, het ICW, het VEP en het Rekenhof.

Dat leidde in 2010 tot het project 'slimme decreetgeving' met onder andere proeftuinen ex post evaluatie in enkele Commissies. Ook los van deze initiatieven vonden sinds 2009 meer evaluaties plaats in het parlement. Die verliepen vaak onder de vorm van hoorzittingen of via een commissie ad hoc en het Rekenhof. Die laatste had namelijk sinds 1998 ook de taak gekregen om zgn. performance audits te doen.

De diverse besprekingen leidden vervolgens in 2012 tot een reeks bijkomende beslissingen van het Bureau van het Vlaams Parlement. Enkele belangrijke waren de beslissing om:

- Richtlijnen uit te werken voor de memorie van toelichting bij ontwerpen van decreet met ook bepalingen relevant voor ex post evaluatie. Deze richtlijnen werden eind 2013 goedgekeurd door het parlement en nadien door de regering opgenomen in omzendbrief VR 2014/11 betreffende de samenwerking met het Vlaams Parlement.
- Een opleiding te organiseren inzake decreetsevaluatie voor de geïnteresseerde leden van de parlementaire gemeenschap en in samenwerking met het Vlaams Evaluatieplatform een checklist 'ex post evaluatie' uit te werken. De werkzaamheden werden opgestart maar konden niet voor het einde van de legislatuur worden afgerond. Midden 2014 werd een uitgewerkte ontwerpversie van de checklist afgewerkt.
- De diensten van het Vlaams Parlement de opdracht te geven alle evaluatie- en rapportageverplichtingen aan het Vlaams Parlement die decretaal zijn vastgesteld te inventariseren. Een tabel met rapportageverplichtingen aan het Vlaams Parlement werd elke week geactualiseerd en via het intranet aan de volksvertegenwoordigers ter beschikking gesteld. Veel leek er met de rapportage echter niet te gebeuren.

Er was ook een beperkte analyse van de vragen om uitleg en interpellaties i.v.m. beleidsevaluatie tijdens de legislatuur 2009-2014. Dat gebeurde voor vier beleidsdomeinen: ruimtelijke ordening, onderwijs, cultuur en mobiliteit (Van Cortenberg, 2015). 143 vragen voldeden aan

de vooropgestelde definitie. Er volgde ook een beperkte interviewronde bij acht parlementsleden uit de diverse politieke partijen. De algemene indruk was dat parlementsleden niet erg vertrouwd waren met beleidsevaluatie. De analyse wees ook op de noodzaak van een cultuurverandering in het omgaan met beleidsevaluaties bij zowel de wetgevende als de uitvoerende macht.

2.5 Periode 2014-2019

De periode 2014-2019 zorgde in Vlaanderen voor een versnelling en verdieping van de discussie over beleidsevaluatie. Dat begon reeds voor de start van de nieuwe legislatuur. In haar bijdrage voor de nieuwe Vlaamse Regering pleitte de Vlaamse administratie voor een efficiëntie- en effectiviteitsmeting van de bestaande beleidsmaatregelen. Die zou – in samenhang met de doorlichting van de regelgeving – als basis moeten dienen voor gedocumenteerde beleidsevaluaties en prioriteitenkeuzes. ‘Betere informatie en effectieve evaluaties garanderen’ was een van de acht prioriteiten die de SERV voorop stelde op het vlak van een slagkrachtige overheid in de nieuwe legislatuur (SERV, 2014). Bovendien had het Vlaams Parlement in de periode 2009-2014 een aantal verwachtingen ten aanzien van ex post evaluatie gecreëerd (cf. supra).

In het regeerakkoord 2014-2019 en de diverse beleidsnota's werden vervolgens talrijke evaluaties aangekondigd. De beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019 bevestigde het belang van een coherente en transparante besluitvorming (Bourgeois, 2014). Die zou moeten leiden tot kwaliteitsvolle beleidsbeslissingen en regelgeving met hoge resultaatsgerichtheid, stabiliteit en rechtszekerheid voor alle belanghebbenden. Concreet zou de ex ante evaluatie van beleidsvoorstellen worden versterkt door een betere toepassing van reguleringssimpactanalyse, een betere betrokkenheid van de belanghebbenden en een versterking van de zgn. *oversight*-functie vanuit het *centre of government*.

De beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019 legde bovendien meer dan in vorige legislaturen een klemtoon op het belang van een beleid rond ex post evaluaties. De beleidsnota wilde een meer systematische en meer kwaliteitsvolle evaluatie van het beleid en de beleidsmaatregelen. Er werd een gecoördineerde evaluatieagenda in het vooruitzicht gesteld samen met een toename van het aantal beleidsevaluaties, in overleg met stakeholders. De beleidsnota kondigde ook een beter kader en instrumenten aan om de resultaten en effecten van het gevoerde beleid geïntegreerd op te volgen en erover te rapporteren en te communiceren (cf. doelstellingenmanagement, prestatiebegroting).

Daarnaast kon in diverse beleidsdomeinen een nieuwe dynamiek op het vlak van (ex post) beleids- en wetsevaluatie worden vastgesteld. In een aantal beleidsdomeinen was er al langer een ex post evaluatiebeleid (o.a. in EWI, WVG, OV). Het departement EWI bv. publiceerde op haar website telkens de evaluatieagenda voor het komende jaar. In sommige andere beleidsdomeinen werden cellen opgericht en mensen vrijgesteld die zo'n ex post evaluatiebeleid moesten vorm geven (o.a. in WSE, VDAB, RO ...).

Die dynamiek had meerdere oorzaken. Het had onder meer te maken met de gestegen aandacht voor rationalisering en verantwoording als gevolg van de financieel-economische crisis, de impact van de 6^e staatshervorming (ook in het licht van de beperktere overgedragen budgetten)

en de klemtoon die Europa legde op ex post evaluatie (cf. *evaluate first* en het gebruik van *fitness checks*). Ook de beslissing van de Vlaamse Regering om de cofinanciering van de Steunpunten vanuit wetenschapsbeleid vanaf 2016 te schrappen, was in diverse beleidsdomeinen aanleiding om structureler na te denken over hun onderzoeksagenda met inbegrip van beleidsevaluaties en over de aansturing en uitvoering van die onderzoeksagenda (SERV, 2015).

Toch bleven er meerdere knelpunten. Dat bleek uit een analyse die de SERV uitvoerde (SERV, 2015). Knelpunten die werden vastgesteld waren

- een gebrek aan planning van beleidsevaluatief onderzoek;
- een groot ad-hoc gehalte in de keuze van geëvalueerde onderwerpen;
- een (vaak zeer) beperkte inbreng van de stakeholders in de keuze van te evalueren beleid en regelgeving;
- een tekort aan beleidsevaluaties op sommige terreinen;
- een gebrekkige onderlinge afstemming van beleidsevaluaties;
- een versnippering van de werkzaamheden en middelen;
- een lage voorspelbaarheid en transparantie
- een gebrekkige link tussen ex ante (RIA) en ex post evaluatie.

Een themanummer van VTOM in 2016 over beleidsevaluatie maakte eveneens een balans op (Desmedt, Pattyn, & Van Humbeeck, 2016). Enkele belangrijke vaststellingen waren:

- Meerdere beleidsdomeinen hadden stappen gezet naar een sterkere institutionalisering van beleidsevaluatie. Beleidsevaluatie werd dan herkenbaar opgenomen in de structuur en de strategie van administraties, met een duidelijk evaluatiekader en evaluatiebeleid, met ook een meerjarenplanning en een systeem van kwaliteitsbewaking. Een expliciete (h)erkenning van de evaluatiefunctie bleek er een belangrijke hefboom.
- In veel andere beleidsdomeinen was de institutionalisering vaak nog beperkt, vooral omdat de interesse van politiek verantwoordelijken en leidinggevendenden in evaluaties beperkt bleek. Ook de coördinatie van evaluaties was weinig uitgebouwd, binnen beleidsdomeinen en nog minder tussen beleidsdomeinen. Hier bleek de verkokering van de Vlaamse overheid de grote spelbreker.
- Beleidsevaluatie werd in veel gevallen nog steeds als gevolg van externe (lees: geen intrinsieke) stimuli ondernomen, m.a.w. omdat het verplicht is (in wetgeving, of door Europa). Tegelijk bleek dat maar liefst 85% van de evaluatiebepalingen in decreten in de praktijk niet (tijdig) werd uitgevoerd. Een ander probleem met die evaluatiebepalingen was dat ze dikwijls moeilijk vertaalbaar waren in concrete evaluatievragen. De focus op wettelijke verplichtingen en verantwoording ging benodigde (leer)cultuur ten koste van het leerpotentieel van evaluaties.
- De besparingen die in de nasleep van de financieel-economische crisis werden genomen, bleken voor beleidsevaluatie een tweesnijdend zwaard. Aan de ene kant werd soms fel gesnoeid in personeel en middelen voor evaluatieonderzoek. Aan de andere kant zorgden de besparingen ook voor vraag naar efficiëntie en aandacht voor beleidsevaluatie.

- De capaciteit in termen van expertise, traditie en ervaring, bleek in heel wat domeinen goed te zitten. De expertise (inhoudelijk en methodologisch) en de kritische massa waren aanwezig, zowel bij de overheid als bij potentiële andere uitvoerders van evaluatieonderzoek zoals universiteiten, kennisinstellingen en studiebureaus. Toch werd in meerdere beleidsdomeinen de evaluatiekwaliteit soms als te zwak beoordeeld door de 'vraagzijde'. Het aanbod van goede externe evaluatoren in het commerciële circuit was soms beperkt. Aan universiteiten waren er te weinig incentives voor onderzoekers om (voldoende snel) in te tekenen op evaluatieoproepen. Aan de 'aanbodzijde' werd gesteld dat vraagstellers zelden goede onderzoeksvragen formuleren of dat het beleid soms niet goed evalueerbaar was, bijvoorbeeld op effectiviteit door het ontbreken van duidelijke beleidsdoelstellingen.
- Een specifieke bezorgdheid was de continuïteit van de aanwezige evaluatiecapaciteit in de toekomst omdat de beleidsevaluatieve (aansturende) taak vaak berustte bij een kleine groep deskundige en gemotiveerde mensen binnen een bepaalde entiteit. Dit maakte beleidsevaluatie echter kwetsbaar. Overzichten van uitgevoerde beleidsevaluaties waren meestal niet beschikbaar en de kennis en ervaring zaten vooral in de hoofden van de betrokken medewerkers.
- In meerdere beleidsdomeinen was het evaluatieproces wel participatief, maar niet de planning en programmatie van evaluaties of de prioriteitenstelling. Bovendien worstelden beleidsdomeinen vaak met de rolafbakening van de diverse betrokkenen in een evaluatieproces en het balanceren tussen afstand en betrokkenheid.
- Vaak was een sterke traditie van monitoring aanwezig maar ontbraken goede data voor evaluaties. Er was geen beleid rond data en tijdreeksen of rond platformen die toegang gaven tot die informatie.
- De analyse wees ook op het ontbreken van een beleid dat het gebruik van evaluatieresultaten bevordert. Dat vergt zowel maatregelen aan de aanbod- als de vraagzijde, en structurele en persoonlijke interfaces tussen de beleidswereld en de evaluatiewereld.

Ook in het Vlaams Parlement bleef er veel aandacht voor ex post decreetsevaluatie. Na de verkiezingen van mei 2014 bleef dhr. Peumans op post als parlementsvoorzitter. Een belangrijk hoofdstuk van zijn beleidsplan was gewijd aan het Vlaams Parlement als slimme decreetgever. Daarin werd gesteld dat reeds lang wordt gepleit voor betere regelgeving en voor evaluatie van regelgeving, dat daartoe een bescheiden aanzet is gegeven, maar dat die nog maar weinig tastbaars heeft opgeleverd. Midden 2015 ontving de SERV daarom een vraag van het Vlaams Parlement om voorstellen te doen voor de aanpak van decreetsevaluatie ex post in en door het Vlaams Parlement. Dat advies werd uitgebracht in september 2015 en bevatte – onderbouwd door een uitgebreid studierapport – 10 concrete aanbevelingen (SERV, 2015).

Het SERV-advies leidde in 2016 tot een reeks beslissingen van het Bureau van het Vlaams Parlement. Dat gebeurde na intens overleg in een speciale parlementaire werkgroep, in de bevoegde Commissie voor Algemeen Beleid en in het Bureau. Deze beslissingen zorgden ervoor dat:

- Het Parlementair Informatiecentrum de opdracht kreeg om systematisch evaluaties op te sporen, te groeperen en vlot te ontsluiten voor de parlementsleden.
- De diensten van het Vlaams Parlement de opdracht kregen om aan Hof van Cassatie, het College van procureurs-generaal en de Vlaamse bestuursrechtcolleges te vragen periodiek aan het Vlaams Parlement te rapporteren over moeilijkheden bij de toepassing van bestaande decreten. Een soortgelijke vraag werd aan de minister-president gesteld wat de jaarverslagen van de Vlaamse overheidsinstanties betreft.
- Het Reglement van het Vlaams Parlement werd aangepast met de verplichting voor de regering om via de beleidsbrieven jaarlijks te rapporteren over zowel geplande en lopende decreetsevaluaties, met een indicatieve timing, als over de al uitgevoerde decreetsevaluaties, met een toelichting van wat de Vlaamse Regering met de conclusies heeft gedaan of van plan is ermee te doen. Er werd niet ingegaan op de suggestie van de SERV om de Vlaamse Regering een afzonderlijke beleidsevaluatienota te laten indienen omdat men het belangrijk vond om de rapporteringsverplichtingen zo veel mogelijk in te passen in de bestaande beleidscyclus.
- De parlementaire commissies kregen de vraag om voor hun bevoegdheden één of meer decreten aan te wijzen die voor een evaluatie in aanmerking komen, desgevallend uitgevoerd door het Rekenhof.

Het SERV-advies was ook een belangrijke inspiratiebron voor het groenboek bestuur (2016) en het witboek 'open en wendbare overheid' (Vlaamse Regering, 2017a). Ze legden de lat duidelijk hoger.

- Het groenboek nam de voorstellen van de SERV over om te gaan werken met een gecoördineerde evaluatieagenda. Het groenboek bevatte ook de aanbeveling om beleidsevaluaties die de Vlaamse overheid uitvoert actief openbaar te maken via een centrale databank met alle beleidsrelevante onderzoeken.
- Het Witboek onderstreepte – na de consultatieronde en de adviezen van de SERV en de strategische adviesraden op het groenboek – het belang van decreetsevaluaties. Het witboek stelde: 'We voeren systematisch decreetsevaluaties uit als een vast onderdeel van de levenscyclus van regelgeving.' (...) We hanteren het principe 'evalueer eerst' en geven bij beleidsnota's en beleidsbrieven een overzicht van de geplande, lopende en afgeronde decreetsevaluaties. We voorzien in een minimale procesmatige, methodologische en inhoudelijke standaard voor decreetsevaluaties. We maken afspraken met het Vlaams Parlement over hoe we meer aandacht kunnen besteden aan de bespreking van de evaluatieresultaten.' (Vlaamse Regering, 2017a, p. 21).
- Het Witboek stelde ook dat de reguleringsimpactanalyse zou worden hervormd. 'We heffen de verplichting een afzonderlijk RIA-document op door een betere toepassing van de richtlijnen voor een memorie van toelichting. Zo sluit de reguleringsimpactanalyse beter aan bij de juridische toetsing van de wetgevingskwaliteit op basis van de beginselen van legitimiteit, geschiktheid, noodzakelijkheid, evenredigheid, zorgvuldigheid en motivering.'

Het witboek is belangrijk geweest om stappen vooruit te zetten. Het bevatte duidelijke ambities, gebaseerd op internationale goede voorbeelden. Die ambities gingen over:

- evidence-informed beleid en beleidsevaluatie als standaardpraktijk in de beleidsvoering;

- bundeling in een netwerk van de aanwezige expertise binnen de Vlaamse overheid inzake evaluatie;
- versterking van de interne onderzoeks- en evaluatiecapaciteit (via opleidingen en aanwervingen);
- meer samenwerking met wetenschappelijke instellingen;
- planning van onderzoeken en evaluaties en publieke communicatie daarover via een gemeenschappelijke onderzoeks- en evaluatieagenda;
- ontsluiting via een portaal van evaluaties en beleidsgerichte syntheses;
- grotere betrokkenheid van stakeholders in het ganse evaluatieproces;
- procesmatige, methodologische en inhoudelijke standaarden voor evaluaties.

Deze ambities kregen nadien concrete vertaling in het ‘implementatieplan witboek open en wendbare overheid’ (Vlaamse Regering, 2017b). Project 23 ging geheel over ‘inzetten op onderzoek en evaluatie’. De voornemens werden vervolgens ten dele ook uitgevoerd, al bleek die uitvoering soms eerder formalistisch te gebeuren (cf. infra).

Het Vlaams Parlement besliste vervolgens begin 2018 om decreetsevaluatie structureel te verankeren in de beleidsbrieven. Dat gebeurde via een wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement. Het reglement bepaalde dat voortaan de beleidsbrief drie elementen moest bevatten:

1. een lijst met geplande en lopende decreetsevaluaties met een indicatieve timing;
2. een lijst van de decreetsevaluaties die al in de lopende zittingsperiode zijn uitgevoerd;
3. een toelichting over het gevolg dat de Vlaamse Regering heeft gegeven aan de conclusies van die evaluaties of van plan is eraan te geven.

In 2018 publiceerde de Vlaamse overheid dan de ‘decreetsevaluatieagenda 2018-2019’. Het ging om een overzicht van hoe aan de beslissing van het Parlement gevolg werd gegeven in de beleidsbrieven 2018-2019. Bepaalde beleidsbrieven integreerden de decreetsevaluatieagenda binnen de regelgevingsagenda. In andere werd er een aparte bijlage aan gewijd. In nog andere kwamen decreetsevaluaties in de tekst van de beleidsbrief zelf aan bod of werd er geen enkele manier verwezen naar afgeronde, lopende of geplande decreetsevaluaties. Ook in de toelichting bij de decreetsevaluaties waren er grote verschillen merkbaar.

Eveneens in 2018 stelde de Vlaamse overheid evaluatiestandaarden op. Het witboek open en wendbare overheid uit 2017 bevatte het engagement om werk te maken van minimale procesmatige, methodologische en inhoudelijke evaluatiestandaarden binnen de Vlaamse overheid. In 2018 werden die evaluatiestandaarden gepubliceerd (Vlaamse Overheid, 2018). Ze zijn bedoeld als een kwaliteitsleidraad voor iedereen die met evaluatie te maken krijgt: evaluatoren, opdrachtgevers en stakeholders. Deze evaluatiestandaarden zijn erg algemeen en geven op één pagina enkele principes mee voor het proces, de methode en de inhoud:

- Proces:
 - Inspraak: We betrekken stakeholders doorheen het ganse proces.
 - Transparantie: We zijn transparant in de stappen die worden gezet.
 - Communicatie: We communiceren helder van de opstart tot de oplevering van het rapport.

- Methode:
 - Wetenschappelijk onderbouwd: We gebruiken de meeste geschikte methoden en technieken, verzamelen van alle noodzakelijke data, leggen verbanden tussen resultaten en hypothesen, verifiëren de bevindingen, bewaken de reproduceerbaarheid.
 - Neutraal: We handelen onpartijdig ten opzichte van de verschillende actoren en onbevooroordeeld ten opzichte van de evaluatieresultaten.
 - Competente evaluatoren: We garanderen de inzet van adequate technische vaardigheden, maar ook van communicatievaardigheden en vaardigheden inzake het coördineren van een proces met inbreng van verschillende stakeholders.
- Inhoudelijk:
 - Relevantie: We stellen de juiste vragen en definiëren een gepaste draagwijdte van een evaluatie.
 - Haalbaarheid/proportionaliteit: We gaan op voorhand na of de evaluatie haalbaar is, en of de middelen in verhouding staan tot het beoogde resultaat.
 - Gebruik georiënteerd: We waken erover dat de resultaten bruikbaar zijn door heerlijk helder te schrijven, en duidelijke en onderbouwde conclusies te trekken

De indruk bestaat echter dat de standaarden weinig gekend zijn of gebruikt worden. Er is geen Vlaamse evaluatiehandleiding. Er bestaat wel een verwijzing op de webpagina 'Beleidsonderzoek en -evaluatie' naar de handleiding beleidsevaluatie van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie uit 2007 (De Peuter et al., 2007).

De Vlaamse overheid investeerde ook een tijd in een kennisnetwerk beleidsonderzoek. Er was ook sprake van de oprichting van een ruimer kennisnetwerk onderbouwd beleid gecoördineerd door DKB en EWI. Diverse entiteiten van de Vlaamse overheid participeren wel actief aan het Vlaams Evaluatieplatform (VEP, de Vlaamse vereniging van evaluatieprofessionals).

Finaal kwamen diverse maatregelen uit het witboek en het implementatieplan terecht in de nieuwe omzendbrief VR 2019/11 beleids- en regelgevingsprocessen. Die omzendbrief werd in oktober 2019 van kracht na de eedaflegging van de nieuwe Vlaamse Regering (zie ook verder). In deze omzendbrief komen twee belangrijke initiatieven samen die de Vlaamse Regering (en het Vlaams Parlement) aan het einde van de legislatuur namen:

- de codificatie van 12 bestuurlijke decreten in één **bestuursdecreet**, met tevens een aantal inhoudelijke vernieuwingen voortvloeiend uit het witboek bestuur, zoals bepalingen over een consultatieportaal ('alle formele consultatiemomenten verlopen transparant en worden ontsloten via een consultatieportaal'), de formalisering van de openbaarmaking van regeringsbeslissingen (die al bestond sinds september 2016 nadat de SERV daar in 2015 had op aangedrongen, zie Vlaamse Regering, 2016) en een regeling voor het gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones;
- de codificatie van 4 financieel-budgettaire decreten in één **Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO)**, met tevens een aantal inhoudelijke vernieuwingen voortvloeiend uit de discussies en eerdere beslissingen over prestatie-geïnformeerd begroten, waaronder de indeling van de begroting volgens beleidsvelden en inhoudelijke structuurelementen (en niet langer volgens strategische en operationele doelstellingen) en de invoering van de 'beleids-

en begrotingstoelichting' (BBT) met het oog op de geïntegreerde benadering van beleids- en begrotingsinformatie (zie verder).

De omzendbrief VR 2019/11 beleids- en regelgevingsprocessen is op zich tevens een codificatie en vernieuwing van een 7-tal eerdere omzendbrieven. Ook een aantal bepalingen uit het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering en het Reglement van het Vlaams Parlement werden erin meegenomen. De richtlijnen in deze omzendbrief zijn een mix van (1) herhaling en nadere invulling van een aantal reglementaire verplichtingen uit het Bestuursdecreet en de VCO en (2) aanvullende procedurele en inhoudelijke richtlijnen rond aspecten die men niet decretaal wenste te regelen (zie ook het implementatieplan bij het witboek bestuur, zoals bv. over het consulteren van belanghebbenden, het werken met conceptnota's, wit- en groenboeken, het hanteren van referentiedata voor de inwerkingtreding van wetgeving, enz.) Concreet bevat de omzendbrief 6 hoofdstukken, nl. over

- strategische planning van de Vlaamse Regering
- conceptfase van besluitvorming
- besluitvorming Vlaamse Regering
- bekendmaking en archivering van regelgeving
- inhoudelijke toelichting van regelgeving
- samenwerking met het Vlaams Parlement.

In 2018 is de Vlaamse overheid begonnen met de jaarlijkse publicatie van een overzicht van de geplande beleidsonderzoeken, inclusief beleidsevaluaties. Dat gebeurt op de [webpagina 'Beleidsonderzoek en -evaluatie'](#). Maar dit jaarlijkse overzicht kan bezwaarlijk een gemeenschappelijke evaluatieagenda worden genoemd zoals die in veel andere landen bestaat. Het overzicht wordt immers achteraf gemaakt, op basis van een screening door DKBUZA van de beleidsnota's en de BBT's. Het document wordt wel bezorgd aan alle belanghebbenden als aanzet tot een overkoepelende en transparante onderzoeks- en evaluatieagenda van de Vlaamse overheid.

2.6 Periode 2019-2024

Het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 en de diverse beleidsnota's herhalen veel van de voorgaande onderwerpen en engagementen (Vlaamse Regering, 2019b). Ze spreken over o.a.:

- beleidsevaluaties;
- wetenschappelijk onderbouwd beleid;
- de coördinatie van beleidsrelevant onderzoek en beleidsevaluaties;
- een gemeenschappelijke onderzoeks- en evaluatieagenda;
- maximale publieke ontsluiting;
- beleidsgerichte syntheses;
- samenwerking tussen adviesraden;
- onderzoeksinstellingen;
- steunpunten.

Het deel over financiën beoogt onder meer de verdere uitrol van prestatie-geïnformeerd begroten om het brede besluitvormingsproces te verbeteren (onder meer via beleidsleren) en het

budgettaire beslissingsproces beter te onderbouwen. Het stelde ook de uitrol van uitgaventoetsingen (spending reviews) in het vooruitzicht.

De beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2019-2024 bevatte eveneens duidelijke voornemens inzake beleidsevaluatie. Daarover werd volgende passage opgenomen: “Voorts wens ik de coördinatie op te nemen van het beleidsrelevant onderzoek en van de beleidsevaluaties op het niveau van de Vlaamse overheid. (...) Ik zal werken aan een gemeenschappelijke onderzoeks- en evaluatieagenda met de nadruk op concrete handvaten voor beleid. Ik stimuleer verder een maximale publieke ontsluiting van de resultaten met bijzondere aandacht voor heerlijk heldere beleidsgerichte syntheses. Bedoeling is om niet alleen binnen de Vlaamse overheid (decentrale studiediensten en onderzoeksinstellingen) de nodige coördinatie te voorzien maar ook in overleg te treden met de steunpunten beleidsrelevant onderzoek, de strategische adviesraden, de universiteiten, de hogescholen, de denktanks, referentielanden en -regio's, en de internationale organisaties met betrekking tot beleidsonderzoek en -evaluatie. Ik stem hiervoor af met de minister van Economie, Wetenschap en Innovatie. Voor de spending reviews stem ik af met de minister van Begroting.” (Jambon, 2019, p. 11).

Een belangrijke mijlpaal was de inwerkingtreding in 2019 van de nieuwe regels van de VCO die zorgden voor de verdere integratie van de beleids- en begrotingscyclus. Met name zijn er sindsdien enkele belangrijke wijzigingen van kracht die ook relevant zijn voor beleidsevaluatie (zie schema 'Instrumenten van strategische planning voor en sinds 2019'):

- Er wordt niet langer gewerkt met aparte beleidsbrieven en begrotingstoelichtingen maar met beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT's). Die moeten zorgen voor de integrale bespreking en behandeling van beleids- en begrotingsinformatie.
- Er werd afgestapt van het hybride karakter van beleidsbrieven. Die moesten voordien zowel informatie bevatten over het komende jaar als over het voorbije begrotingsjaar. In de plaats daarvan wordt naast de BBT's bij de begrotingsopmaak (oktober) gewerkt met afzonderlijke BBT's bij de begrotingsuitvoering (in mei). Anders dan de vroegere bespreking van de rekeningen (uitvoering van de begroting) die enkel gebeurde in de commissie bevoegd voor begroting, worden de BBT's bij de begrotingsuitvoering net zoals de BBT's bij de begrotingsopmaak besproken in alle vakcommissies van het Vlaams Parlement. Deze wijziging kwam er o.a. op advies van de SERV (2015) met de bedoeling om meer beleidsmatige en parlementaire aandacht te creëren voor de beleids- en begrotingsuitvoering (zie kaderstuk).
- De SERV (2015) en Van Humbeeck en Buyse (2016) hadden tevens voorgesteld om rond de beleids- en begrotingsuitvoering een jaarlijks momentum te creëren waarop het gevoerde regeringsbeleid (de realisaties, niet de intenties) besproken en geëvalueerd kan worden, naar het voorbeeld van de jaarlijkse verantwoordingsdag in Nederland in mei) als keerzijde van de Septemberverklaring (of de Prinsjesdag in Nederland, eveneens in september). Op die aanbeveling is tot dusver niet ingegaan.

Instrumenten van strategische planning voor en sinds 2019

	Beleidscyclus (beleidsdoelstellingen)	Financiële/begroting cyclus (Begrotingsdoelstellingen)	Beheers/contract cyclus (organisatiedoelstellingen)
Voor 2019			
Meerjarig	Regeerakkoord/regeringsverklaring VR Beleidsnota's ministers	Meerjarenbegroting	Managementovereenkomst (Departementen) Beheersovereenkomst (Agentschappen)
Jaarlijks	Septemберverklaring VR Beleidsbrieven ministers	Begroting Programmadecreet	Ondernemingsplan
Uitvoering	Beleidsbrieven ministers	Rekeningen	Jaarrapport
Sinds 2019			
Meerjarig	Regeerakkoord/regeringsverklaring VR Beleidsnota's ministers (28/10) Meerjarenraming (28/10) Beleids- en begrotingstoelichting (28/10)	Ondernemingsplan (Beheersovereenkomst VRT, Delijn) (31/3)	
Jaarlijks	Septemберverklaring VR (4 ^e maandag) Begroting (21/10 – 27/4) + Programmadecreet (28/10 – 30/4) Beleids- en begrotingstoelichting (28/10 – 30/4)		
Uitvoering	Toelichting over beleids- en begrotingsuitvoering (21/5)	Jaarrapport (31/3)	
Effecten	Prestatiebegroting		

Beleidsopvolgingsbrieven invoeren (uittreksel uit SERV, 2015)

Een stap verder is het grondig doordenken van de rol en timing van de beleidsbrieven, met name om te onderzoeken of die omgevormd kunnen worden tot beleidsopvolgingsbrieven teneinde de aandacht voor ex post evaluatie en beleidsresultaten structureel in te bouwen in de werking en de agenda van het parlement. Dit idee wordt hierna toegelicht.

Het reglement van het Vlaams Parlement omschrijft de inhoud van de jaarlijkse beleidsbrieven (...). Uit deze opsomming blijkt duidelijk dat de beleidsbrieven vandaag een wat hybride karakter hebben: enerzijds betreft het informatie over het komende jaar en anderzijds betreft het informatie over het voorbije begrotingsjaar. Het toekomstige beleid moet idealiter vertrekken van een evaluatie van het gevoerde beleid, en in theorie zorgen de beleidsbrieven voor een koppeling van beide. Vanuit die optiek is het hybride karakter verdedigbaar. Maar in de praktijk wordt die koppeling weinig gelegd en heeft de informatie over het voorbije begrotingsjaar vaak eerder een technisch-informatief dan een beleidsmatig karakter. Ook de timing (bespreking samen met de begroting voor het volgende jaar) leidt ertoe dat er weinig aandacht is of kan zijn voor de evaluatie van het gevoerde beleid, doordat deze aangeleverd wordt op een ogenblik dat de besprekingen vandaag in een strak tijdsschema gebeuren.

Om de aandacht en ruimte in het parlement voor ex post evaluatie te vergroten (en zo tevens de vraag naar en het aanbod van ex post evaluatie), zou dan ook overwogen kunnen worden om af te stappen van het hybride karakter van de beleidsbrieven.

Een concreet voorstel zou kunnen zijn om de huidige beleidsbrieven te beperken tot het beleid voor het volgende jaar (en te zorgen voor een goede afstemming of integratie met de informatie in de toelichting bij de begroting om de verspreiding van onderling gerelateerde informatie over meerdere documenten te vermijden aangezien dit niet bijdraagt tot de transparantie en efficiëntie). Het Parlement kan zich dan op het einde van elk jaar concentreren op de beleidsintenties voor het komende jaar en op de daarmee samenhangende begrotingsbesprekingen.

Daaraan gekoppeld zou voor informatie die relevant is voor de opvolging en evaluatie van het beleid en de regelgeving een nieuw document en momentum kunnen worden gecreëerd: 'beleidsopvolgingsbrieven'. De idee is dat de leden van de Vlaamse Regering hierin per beleidsdomein beleidsrelevante informatie opnemen over de wijze waarop ze in het voorbije jaar hun beleid gevoerd hebben en wat de resultaten ervan zijn. De 'beleidsopvolgingsbrieven' zouden de politiek en beleidsmatig relevante informatie voor de opvolging en evaluatie van het gevoerde beleid synthetiseren.

(...)

Idealiter zouden de beleidsopvolgingsbrieven inhoudelijk en qua timing ook gekoppeld moeten kunnen worden de bespreking van de rekeningen (uitvoering van de begroting). Dat zou ook de scheef trekking in de politieke aandacht voor de begroting (ramingen) vs. de beperkte aandacht voor de rekeningen (uitvoering) kunnen verhelpen. Zo worden de rekeningen uitsluitend behandeld door de commissie algemeen beleid, financiën en begroting, terwijl de begroting in alle bevoegde commissie behandeld wordt.

In de praktijk is dat echter niet evident. Volgens het rekendecreet moeten de algemene rekeningen pas goedgekeurd worden door het Vlaams Parlement in oktober van het jaar volgend op het jaar waarop de rekeningen betrekking hebben (en in werkelijkheid wordt die deadline ook niet altijd gehaald). Dat zou betekenen dat de bespreking van de beleidsopvolgingsbrieven vrijwel zou samenvallen met de bespreking van de beleidsbrieven en de begroting met als risico opnieuw weinig aandacht voor de beleidsopvolging en beleids-evaluatie.

Het lijkt daarom beter om de indiening en bespreking van de beleidsopvolgingsbrieven te organiseren in het voorjaar (bv. bij de begrotingscontrole), zodat een jaarlijks momentum wordt gecreëerd waarop het gevoerde regeringsbeleid (de realisaties, niet de intenties) besproken en geëvalueerd kan worden (cf. 'verantwoordingsdag' in Nederland, jaarlijks op de derde woensdag in mei). Dat heeft het voordeel dat dit kan plaatsvinden los van de tijdsdruk die met begrotingsbesprekingen gepaard gaat.

De nieuwe omzendbrief VR 2019/11 beleids- en regelgevingsprocessen werd in oktober 2019 van kracht na de eedaflegging van de nieuwe Vlaamse Regering (Vlaamse Regering, 2019). Hij bevat diverse (nieuwe) bepalingen inzake beleidsevaluatie. Ten eerste op niveau van de BBT's bij de begrotingsopmaak (deze worden telkens ook meegegeven in de in de jaarlijkse instructies voor de BBT's):

- Zo is er in de richtlijnen voor de opmaak van de BBT's opgenomen dat er in elke BBT een overzicht moet worden gegeven van de geplande beleids- en regelgevingsinitiatieven, 'met een voldoende onderscheid tussen nieuwe beleidsinitiatieven, beleidsevaluaties en onderzoeksinitiatieven, nieuwe en belangrijke wijzigingen van Vlaamse decreten, decreetsevaluaties of experimenten/regelluwe zones'. Die informatie kan ook worden opgenomen in een facultatieve bijlage 'overzicht beleids- en regelgevingsinitiatieven' maar ze 'moet in elk geval beschikbaar zijn'.
- De omzendbrief bevat ook de vereiste om in de BBT's in het kader van de beleids- en begrotingsuitvoering 'zeker de decreetsevaluaties op te nemen die in het voorgaande jaar zijn uitgevoerd, met een toelichting over het gevolg dat de Regering aan de conclusies van die evaluaties heeft gegeven of van plan is er aan te geven' (Vlaamse Regering, 2019, p. 18-19). Ook dit gebeurt in de praktijk nog zelden. Ook het portaal met evaluaties en beleidsgerichte syntheses dat werd aangekondigd in het witboek is er nog niet.

Ten tweede bevat de omzendbrief ook bepalingen inzake beleidsevaluatie op het niveau van de memorie van toelichting bij een ontwerp van decreet:

- De omzendbrief bevat de richtlijn om in de memorie van toelichting te vermelden of en op welke manier de effectiviteit en efficiëntie van het decreet zullen worden opgevolgd en daartoe te vermelden op welke manier data verzameld zullen worden.
- De omzendbrief bevat tevens de richtlijn om in de memorie van toelichting te vermelden of en op welke manier het decreet in de toekomst zal worden geëvalueerd en te vermelden in welke artikelen een evaluatiebepaling is opgenomen. Er is geen vereiste om naar aanleiding van nieuw beleid of beleidswijzigingen in nota's aan de Vlaamse Regering of in memoires van toelichting bij decreten te verwijzen naar uitgevoerde beleidsevaluaties.

Verder kan worden vermeld dat de regeling voor ex ante impactanalyse werd aangepast.

De omzendbrief VR 2014/13 betreffende regelgevingsagenda, reguleringsimpactanalyse en compensatieregel administratieve lasten werd opgeheven. Daardoor is ook de verplichting vervallen om een afzonderlijk RIA-document. In de plaats daarvan moet de beleidsonderbouwende informatie worden opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering en/of in de memorie van toelichting bij een ontwerp van decreet. De richtlijnen terzake werden eveneens opgenomen in de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen VR 2019/11. Ook hier is de naleving ervan echter problematisch.

- In de nota aan de Vlaamse Regering moet, wanneer die gaat over beleidsprojecten, toelichting worden gegeven bij de probleemstelling, de motivering van de keuze voor een bepaalde beleidsmaatregel en de maatschappelijke impact:
 - 'Probleemstelling: neem een probleemstelling en omgevingsanalyse op'
 - 'Beleidsmaatregel: Vermeld de inhoud van de nieuwe beleidsmaatregel en motiveer deze keuze.'
 - 'Bij nieuwe of hervormde beleidsmaatregelen met maatschappelijke impact: vermeld wat de concrete impact op de verschillende doelgroepen zal zijn (verplichtingen of voordelen, kosten).
- De omzendbrief bevat ook richtlijnen voor de inhoud van een memorie van toelichting. In de algemene toelichting moet, indien relevant, in detail de inhoud en de verwachte impact van het ontwerpdecreet worden toegelicht. Het gaat dan met name om de onderdelen van een traditionele reguleringsimpactanalyse zoals die door o.a. de OESO wordt gepromoot:
 - 'De probleemstelling en omgevingsanalyse: Beschrijf welke juridische, sociaaleconomische of maatschappelijke problemen aan de oorsprong liggen van het ontwerpdecreet. Besteed hierbij voldoende aandacht aan de oorzaak van deze problemen.'
 - 'Beleidsmaatregelen: Beschrijf de verschillende beleidsmaatregelen (geboden, verboden, subsidies, vergunning, ...) die zijn opgenomen in het ontwerpdecreet en motiveer deze keuze.'
 - Impactanalyse: In de impactanalyse wordt een inschatting gemaakt van de verwachte effecten op de maatschappij en op de werking van de overheid. (...) Vermeld wat de concrete impact op de verschillende doelgroepen zal zijn (verplichtingen of voordelen, kosten) (...) Vermeld de financiële weerslag van het ontwerpdecreet duidelijk en geargumenteer. (...) Vermeld (indien relevant) de impact op de werking van de lokale en provinciale besturen en Brussel.'
 - 'Uitvoering: (...) Neem een overzicht op van flankerende overheidsmaatregelen. (...) Neem in voorkomend geval een overzicht op van de maatregelen die de doelgroep zelf moet nemen om de regelgeving te kunnen naleven. Vermeld op welke manier deze maatregelen gecommuniceerd zullen worden aan die doelgroepen.'
 - 'Handhaving en toezicht: (...) Verduidelijk wie (Vlaamse, lokale, federale overheid, andere) en de wijze waarop het toezicht op de naleving van het ontwerpdecreet georganiseerd zal worden. (...) Beargumenteer waarom de straffen of bestuurlijke sancties op niet-naleving van het voorgestelde decreet in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het misdrijf of de inbreuk.'
 - 'Monitoring: Vermeld of en op welke manier de effectiviteit en efficiëntie van het decreet zal worden opgevolgd. Vermeld op welke manier er data zullen verzameld worden.'

- 'Evaluatie: Vermeld of en op welke manier het decreet zal worden geëvalueerd.'

De Vlaamse overheid stelde op basis van de beleidsnota's de 'Onderzoeks- en evaluatie-agenda 2019-2024' op. Het ging daarbij opnieuw om een loutere screening en bundeling van alle evaluatie-initiatieven, en dus niet om een gecoördineerde agenda. Omdat het niet eenvoudig bleek om in de beleidsnota's altijd een goed onderscheid te maken tussen onderzoek en evaluatie werden beide samengebracht in een evaluatie- én onderzoeksagenda. Het Vlaams Evaluatieplatform (VEP), het Kennisnetwerk Beleidsonderzoek (KNBO) en de contactpersonen voor de beleidsnota's/BBT's zorgden in 2019 voor een nazicht van de ontwerpversie. De rapportering over de geplande, lopende en afgeronde onderzoeken gebeurt via de bestaande rapportering van de beleidsbrief/BBT op de website van het Vlaams parlement en in de ondernemingsplannen op de publicatiedatabank van de Vlaamse overheid. De onderzoeken en evaluaties zelf worden maximaal publiek en transparant ontsloten door de entiteiten en in een aantal gevallen ook op het FRIS-onderzoeksportaal.

Uit deze oefening bleek opnieuw dat de beleidsnota's niet steeds de vereiste informatie bevatten. Op vlak van het in kaart brengen van beleidsevaluaties, decreetsevaluaties en onderzoeksinitiatieven zijn ze niet altijd helemaal conform de richtlijnen van (Vlaamse Regering, 2019a). Het overzicht remedieert dit deels, zonder daarin volledig te (kunnen) zijn. Het wilde daarnaast zorgen voor meer publieke transparantie over de geplande onderzoeks- en evaluatie-agenda. Daarnaast wilde men zo de kennisuitwisseling en mogelijke synergiën versterken.

In 2021 werd de 'onderzoeksagenda 2022' gepubliceerd. De opmaak ervan werd uitbesteed aan het Intituut voor de Overheid (Stepman en Hondeghe, 2022). Zij hebben elk van de 26 BBT's 2022 op vermeldingen gelieerd aan onderzoek en evaluatie. De belangrijkste bevinding naar aanleiding van deze screening- en analyseopdracht was dat er "veelal een gebrek is aan een duidelijk en meer prominent overzicht van de onderzoeks- en evaluatieagenda binnen de individuele BBT's. Een uitbreiding van de bijlage 'Overzicht beleids- en regelgevingsinitiatieven' (momenteel opgenomen in 18 van de 26 BBT's) per BBT (...) zal de samenstelling van een overkoepelend Vlaams onderzoeks- en evaluatieagenda vereenvoudigen." (Stepman, & Hondghem, 2022, pp. 8-9). In de meeste beleidsdomeinen lijken er dus geen echte evaluatieagenda te zijn. Er blijkt ook nog steeds geen onderlinge afstemming te gebeuren tussen de bestaande evaluatie-agenda's.

De coronapandemie en de relance zorgden nogmaals voor vragen naar een beter data- en evidence based beleid en structurele ex post beleidsevaluatie. De vraag kwam terug in de adviezen van de twee relancecomités, de expertengroep arbeidsmarkt, de SERV en de VLIR (ERC, 2020; MRC, 2020; Baert et al., 2020; SERV, 2020a; SERV, 2020b, SERV en VLIR, 2021). Als gevolg daarvan is er in Vlaamse Veerkracht een project VV162 'investeren in Vlaamse kennisoverheid'. Dat project gaat echter over de versterking van de Vlaamse Statistische Autoriteit en de organisatie van 'Strategische Inzichten en Analyses', niet over beleidsevaluatie (Vlaamse Regering, 2021a).

De belangrijkste dynamiek voor beleidsevaluatie in Vlaanderen komt vandaag niet van bovenstaande maatregelen maar van de 'Vlaamse Brede Heroverweging' (VBH). Dit is tevens een project in het relanceplan Vlaamse Veerkracht (VV158). Het project werd getrokken door het Departement Financiën en Begroting en had als expliciete bedoeling de kwaliteit van de publieke financiën te verbeteren op vlak van efficiëntie en effectiviteit door te zorgen voor een structurele verankering van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces (Vlaamse Regering, 2020b).

Het doorlopen proces bevestigde dat er een duidelijk verschil is in maturiteit tussen de verschillende beleidsdomeinen inzake beleidsevaluatie. Dit slaat zowel op de evaluatiecultuur op de beschikbare data. De conclusies van de Stuurgroep VBH (2021) bevatten belangrijke aanbevelingen en liggen in lijn met internationale goede praktijken en met de eerdere voorname uit het witboek open en wendbare overheid. Ze gaan onder meer over:

- het gebruik van beleidsevaluatieagenda's waarop uitgaventoetsingen zouden moeten kunnen aansluiten;
- de nood aan interne capaciteitsopbouw op het vlak van beleidsevaluatie;
- het belang van transparantie en onafhankelijkheid en van samenwerking met experts;
- het zorgen voor relevante datasets en het installeren van een gepaste governance structuur (incl. de rol van belanghebbenden).

De VBH-stuurgroep pleitte bovendien voor een verankering van de kennis inzake beleidsevaluatie op een centraal niveau. Dat zou ruimte geven voor de realisatie van schaalvoordelen, versterkte interacties tussen de beleidsdomeinen, het doorbreken van het silo-denken, en de garantie op een overheidsbrede invalshoek bij toekomstige beleidsevaluaties en in het bijzonder uitgaventoetsingen en brede herooverwegingen.

Intussen zijn ook enkele nieuwe beslissingen genomen na afloop van de VBH. Naast beleidsbeslissingen gaan die over het ondernemen van 8 nieuwe uitgaventoetsingen. Het doel van die uitgaventoetsingen is de regeringsvorming van 2024 te informeren (Vlaamse Regering, 2021b). De Vlaamse Regering (2022) nam zette in het voorontwerp tot wijziging van het decreet Vlaamse Codex Overheidsfinanciën ook principiële stappen om uitgaventoetsingen en brede herooverwegingen decretaal te verankeren.

In de BBT's over de begrotingsuitvoering 2021 is de informatie over de VBH nog erg beperkt. De onderstaande analyse toont dat

Deelrapport 3 gaat meer uitgebreid in op de VBH.

Referenties

- Baert, S., De Vos, A., Marx, I., Struyven, L., Vansteenkiste, S., & Van der Beken, W. (2020). Expertenadvies Relancebeleid Vlaamse Arbeidsmarkt. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/experten-advies-relancebeleid-vlaamse-arbeidsmarkt>
- Bourgeois, G. (2014). Beleidsnota 2014-2019. Algemeen Regeringsbeleid. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/15632>
- 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*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Crabbé, A., & Bruyninckx H. (2006). To BE or not to BE? De institutionalisering van milieubeleids-evaluatie in Vlaanderen. In: Leroy P. & Loots I. (Red.). *Vlaams milieubeleid: in staat van/tot vernieuwing?* (pp. 159-177). Brugge: Vanden Broele.
- De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie (drie boekdelen)*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- De Peuter, B., Pattyn, V., & Brans, M. (2008). *Policy evaluation before and after the governmental reform in Flanders (Belgium). Progress in evaluating progress?* Paper gepresenteerd op de European Evaluation Society Conferentie van 2-3.10.2008 in Lissabon, Portugal.
- De Peuter, Bart en Valérie Pattyn (2016). Waarom evalueren beleidsmakers ? Een longitudinale analyse van motieven voor beleidsevaluatie in Vlaamse ministeriële beleidsnota's. Boom Bestuurskunde, 2016, nr. 2. <https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bk/2016/2>
- Desmedt, E., Pattyn, V., & Van Humbeeck, P. (2016). Beleidsevaluatie vandaag: een voorzichtige balans. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 21(2), 63-69. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbeeck/my-website/publications-and-dow/>
- Dienst wetsmatiging (2010). Strategisch beleidskader. Kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/strategisch-beleidskaderkwaliteitsvolle-regelgeving-en-administratieve-vereenvoudiging-2009-2014>
- ERC (2020). Economisch Relancecomité. Vlaanderen: welvarender, weerbaarder en wervender. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/37585>
- Europese Commissie (2020). *Improving evaluation practices for better policy making*. Centre for Strategy & Evaluation Services Report.
- Jacob, S., Speer, S., & Furubo, J.-E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6-31. <https://www.doi.org/10.1177/1356389014564248>
- Jambon, J. (2019). Beleidsnota 2019-2024. Algemeen regeringsbeleid. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-algemeen-regeringsbeleid>
- MRC (2020). Maatschappelijk Relancecomité. 'Vlaanderen herleeft' Aanbevelingen voor maatschappelijke relance naar aanleiding van COVID-19. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/37581>
- Pattyn, V. (2014). *Policy evaluation activity unravelled. A configurational analysis of the incidence, number, locus and quality of policy evaluations in the Flemish public sector (doctoraatsthesis)*. Leuven: Instituut voor de overheid.

Peeters, D. (2009). *Een vergelijkend onderzoek naar de rol van het Vlaams Parlement bij beleidsevaluaties (masterthesis)*. Leuven: KU Leuven.

Popelier, P., Van Humbeeck, P., e.a. (2004) *Gezocht: Vlaamse politici voor betere regelgeving. Memorandum voor de aantredende Vlaamse Regering*. In verkorte versie gepubliceerd in De Standaard van 9 juni 2004 onder de titel: "Prof. zkt. pol. om betere wetten te maken". <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbeeck/my-website/publications-and-dow/>

Popelier, P., Van Humbeeck, P., Van Nieuwenhoven, J., & Van Aeken, K. (2009). Scoren op het terrein van betere wetgeving: een elftal voor de nieuwe legislatuur. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbeeck/my-website/publications-and-dow/>

Popelier, P., Van Humbeeck, P., Van Nieuwenhoven, J., & Van Aeken, K. (2009). Betere wetgeving: een prioriteit voor het nieuwe Vlaams Parlement. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbeeck/my-website/publications-and-dow/>

SERV (2006). Evaluatie en Aanbeveling ReguleringImpactAnalyse (RIA). <https://www.serv.be/node/1759>

SERV (2007). Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen. <https://www.serv.be/node/3242>

SERV (2010). Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen. <https://www.serv.be/node/2633>

SERV (2013). Evaluatie Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid / aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur. <https://www.serv.be/node/8965>

SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: prioriteiten voor de volgende regeerperiode. <https://www.serv.be/node/8323>

SERV (2015). Advies tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement. <https://www.serv.be/node/9857>

SERV (2015). Advies Toekomstige organisatie van het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. <https://www.serv.be/node/9736>

SERV (2020). Advies Betere data voor het (Corona-) beleid. <https://www.serv.be/node/13736>

SERV (2020). Vlaams relancebeleid: bijzondere tijden vragen bijzondere aanpak. <https://www.serv.be/node/13718>

SERV en VLIR (2021). Oproep en advies 'Betere overheidsdata voor sterk beleidsonderzoek en goed bestuur'. <https://www.serv.be/node/14560>.

Smet, V. (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet? *Beleidsonderzoek Online, december 2013*. <https://doi.org/10.5553/Beleidsonderzoek.000031>

Speer, S., Pattyn, V., & De Peuter, B. (2015) The growing role of evaluation in Parliaments: Holding governments accountable. *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 37-57. <https://doi.org/10.1177/0020852314546583>

Stepman, M., & Hondelghem, A. (2022). Screening en analyse van de Vlaamse Beleids- en Begrotingstoelichtingen 2022 in teken van de opmaak van de Vlaamse onderzoeks- en evaluatieagenda 2022. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1643808725/Onderzoeks- en evaluatie-agenda_Vlaamse_overheid_2022_pv82ug.pdf

Stuurgroep VBH (2021). VBH – leerlessen en aanbevelingen. <https://fin.vlaanderen.be/eindrapporten-stuurgroep/>

Tieleman, B., & Van Humbeeck, P. (2007). *Evolutie in evaluatie? Analyse van de beleidsevaluatiepraktijk aan de Vlaamse milieuoeverheid. Milieurapport Vlaanderen: Beleidsevaluatierapport. MIRA-BE 2007*. Mechelen: Vlaamse Milieumaatschappij. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbecck/my-website/publications-and-dow/>

Van Cortenberg, J. (2015). *Beleidsevaluatie in het Vlaams Parlement: analyse van vragen om uitleg en interpellaties in de legislatuur 2009-2014 (masterproef)*. Leuven: KU Leuven.

Van Humbeeck, P. (1999). Naar een evaluatiesysteem voor de Vlaamse regelgeving. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 4(1), 9-19. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbecck/my-website/publications-and-dow/>

Van Humbeeck, P. (2004). Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid. *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2004(8). <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbecck/my-website/publications-and-dow/>

Van Humbeeck, P. (2006). Beter Bestuur in Vlaanderen: boeken we voldoende vooruitgang? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 11(2), 40-49. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbecck/my-website/publications-and-dow/>

Van Humbeeck, P. (2006). Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving. In P. Popelier, & Van Nieuwenhove, J. (Red.). *Wie maakt de Wet?* Brugge: Die Keure. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbecck/my-website/publications-and-dow/>

Van Humbeeck, P., & De Peuter, P. (2015). Decreetsevaluatie Vlaams Parlement. Aanzet checklist ex post evaluaties. UA/Vlaams Evaluatieplatform. <https://www.uantwerpen.be/en/staff/peter-vanhumbecck/my-website/publications-and-dow/>

Van Humbeeck, Peter en Tim Buyse (2016). Parliamentary Oversight via evaluaties? De positie van het Vlaams parlement in een internationale context. *Boom Bestuurskunde*, 2016, nr. 2. <https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bk/2016/2>

Vlaamse Overheid (2003). Gids kenmerken van goede regelgeving.

Vlaamse Overheid (2018). Evaluatiestandaarden in de Vlaamse overheid.

Vlaamse Overheid (2020). Onderzoeks- en evaluatie-agenda Vlaamse Overheid 2019-2024.

Vlaamse Regering (2003). Kenmerken van goede regelgeving.

Vlaamse Regering (2016). Groenboek bestuur.

Vlaamse Regering (2017a). Witboek open en wendbare overheid.

Vlaamse Regering (2017b). Implementatieplan witboek open en wendbare overheid.

Vlaamse Regering (2019a). Omzendbrief VR 2019/11 beleids- en regelgevingsprocessen VR 2019/11.

Vlaamse Regering (2019b). Regeerakkoord 2019-2024.

Vlaamse Regering (2019c). Conceptnota Actieve openbaarmaking van de documenten van de Vlaamse Regering

Vlaamse Regering (2020a). Vlaamse Veerkracht. Relanceplan Vlaamse Regering.

Vlaamse Regering (2020b). Vlaamse Brede Heroverweging (VBH). VR 2020 0412 MED.039.

Vlaamse Regering (2021a). Monitoring relanceplan Vlaamse Veerkracht. Voortgangsrapport en covernota. Meetmoment september 2021.

Vlaamse Regering (2021b). Uitgaventoetsingen voor de jaren 2022-2024. VR 2021 1911 MED.0394/1TER.

Vlaamse Regering (2022). Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019. VR 2022 1802 DOC.0186/2BIS.

Willem, J. & Bouckaert, G. (2011). *Effecten van een prestatiebegroting*. Leuven: Steunpunt Fiscaliteit & Begroting.

3. De Vlaamse Brede Heroverweging

Tijdens de eerste 9 maanden van 2021 liep de 'Vlaamse Brede Heroverweging' (VBH). Hierna wordt ingegaan op:

1. De aanleiding en doelstellingen van de VBH
2. De scope
3. De concrete operationalisering aan de hand van onderzoeksvragen
4. De opgezette governancestructuur
5. De output
6. De evaluatie van de VBH door de direct betrokkenen
7. De verdere stappen die reeds werden gezet

3.1 Aanleiding en doelstellingen

België (en zijn gewesten en gemeenschappen) was bij de laatste 6 OESO-landen en het enige land in de eurozone zonder structureel verankerde uitgavendoorlichtingen. De Europese Unie vraagt daarom al sinds 2018 aan ons land om uitgaventoetsingen of 'spending reviews' uit te voeren. De OESO toonde bovendien al herhaaldelijk aan dat ook evaluatie in ruimere zin nog weinig uitgebouwd is in ons land. België (en zijn gewesten en gemeenschappen) scoort ondermaats op de gangbare indicatoren voor ex ante impactanalyse, ex post beleidsevaluatie, *evidence-informed policy making* en prestatiegeïnformeerd begroten.

Ook heel wat andere actoren waren de voorbije jaren vragende partij voor een structurele verankering van ex ante en ex post beleidsevaluaties, uitgaventoetsingen en heroverwegingen. Die vraag kwam recent nog prominent terug in de adviezen van de twee relancecomités, de expertengroep arbeidsmarkt, de SERV en de VLIR. De SERV in het bijzonder is al sinds 2013 pleitbezorger van een meer prestatiegerichte begroting en heeft zich al meermaals principieel voorstander getoond van grondige en onderbouwde doorlichtingen van overheidsuitgaven met het oog op het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit ervan. De SERV heeft een nog langere track record van adviezen en rapporten over beter beleid en betere regelgeving, die specifiek ook over ex ante en ex post beleidsevaluatie gaan.

Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 stelde een verdere uitrol van prestatie-geïnformeerd begroten in het vooruitzicht. De basis werd al eerder gelegd, door een pilootproject voor spending reviews, (dienstencheques) en voorbereidend onderzoek (zie o.a. Van Wymeersch, Thijs en Van Dooren, 2019 en Cangiano, Ercoli en Hers, 2019) en door de introductie van een beleids- en begrotingstoelichting (BBT) en de verankering van de inhoudelijke structuurelementen in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). Prestatie-informatie moet helpen om het brede besluitvormingsproces te verbeteren en het budgettaire beslissingsproces beter te onderbouwen. Met prestatie-geïnformeerd begroten wilde de Vlaamse Regering ook op een transparante manier prestatie-informatie gebaseerd op kwalitatieve en relevante indicatoren en beleidsevaluaties terugkoppelen naar het Vlaams Parlement, burgers, ondernemingen, verenigingen en andere overheden. 'Op basis van een

grondige evaluatie van het pilootproject inzake de uitgaventoetsingen (spending reviews) bekijken we een verdere uitrol van dit instrument’.

De Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) startte met een mededeling aan de Vlaamse Regering van 4 december 2020 (Vlaamse Regering, 2020). Daarin staat: “De Vlaamse Brede Heroverweging beoogt een grondige doorlichting van alle uitgavenposten en waar relevant kostendekkingsgraden binnen de Vlaamse begroting. Dat heeft tot doel om de kwaliteit van de openbare financiën te verbeteren op het vlak van (beheers)efficiëntie en (beleids)effectiviteit. De VBH moet leiden tot een cultuuromslag met het oog op de structurele verankering van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces” (Vlaamse Regering, 2020, p. 1).

De doelstelling van de VBH was dus dubbel. Namelijk:

- *De effectiviteit en efficiëntie van bestaande uitgavenposten verhogen* door een uitgaventoetsing van belangrijke uitgavenposten (en waar relevant kostendekkingsgraden) van de Vlaamse Begroting. De bedoeling was om “tot onderbouwde aanbevelingen te komen in het kader van ‘evidence based policy’, waaronder ook besparingsvarianten, die als doel hebben om een breed gamma aan onderbouwde mogelijkheden samen te stellen als alternatief voor lineaire besparingen. Vervolgens komt het aan de beleidsmakers toe om beslissingen te nemen en de genomen maatregelen te verantwoorden” (Vlaamse Regering, 2021 p. 3).
- *Uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties structureel verankeren in het beleids- en begrotingsproces.* De VBH past daarmee in een aantal bredere initiatieven zoals de beweging richting een prestatiebegroting en uitgavennorm. Deze initiatieven hebben als algemeen doel om de kwaliteit van de Vlaamse openbare financiën te versterken. De VBH wilde leerlessen aanreiken over het gevolgde proces en aanbevelingen opstellen voor volgende evaluatie-oefeningen.

3.2 Scope

De VBH moest alle beleidsvelden onder de loep nemen. Dat was een expliciete keuze van de Vlaamse Regering. De VBH beperkte zich dus niet tot een doorlichting van een aantal grote, substantiële uitgavenposten. In de loop van februari 2021 werd dat nog eens expliciet verduidelijkt in het Voorzitterscollege.

Concreet werd de opdracht opgedeeld in 11 ‘percelen’. 10 percelen werden inhoudelijk ingevuld conform de 10 huidige beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. Per perceel moest het inhoudelijk onderzoek zich toespitsen op de beleidsvelden en de daarbij horende inhoudelijke structuurelementen van een beleidsdomein. Perceel 11 was een horizontaal perceel en ging over sociale toeslagen en kortingen doorheen de Vlaamse bevoegdheden, zowel op het vlak van materiële bevoegdheden als fiscale bevoegdheden.

Vlaamse Brede Heroverweging

- Mededeling aan Vlaamse Regering van 2020
- Grondige doorlichting uitgavenposten
- Verbeteren (beheers)efficiëntie en (beleids)effectiviteit
- Lange termijn structurele verankering
- Alle beleidsdomeinen
- Resultierend in menukaart voor BO 2022

3.3 Governancestructuur

De VBH kende een dubbele governancestructuur. Langs de ene kant waren er 11 projectgroepen (één per perceel). Langs de andere kant zorgde een stuurgroep voor overzicht en controle van de projectgroepen.

Projectgroepen

De projectgroepen hadden de leiding en verantwoordelijkheid voor de doorlichtingen. Het ging dan over het schrijven van de doorlichting en het leveren van commentaar op alle aangeleverde stukken. Elke projectgroep had een co-voorzitterschap met iemand aangeduid door het inhoudelijk bevoegde departement of agentschap en iemand aangeduid door het departement Financiën en Begroting. De projectgroepen bestonden verder uit maximaal 10 personen. Het ging om medewerkers van het betrokken beleidsdomein, medewerker(s) van het departement Financiën en Begroting, externe experts en IF. Er werd daarbij expliciet gevraagd om externe experts op te nemen in de verschillende projectgroepen. Er kon wel worden voorzien in wisselende deelnames zodat er steeds experts met de geschikte knowhow aanwezig waren terwijl de slagkracht overeind kon blijven.

De projectgroepen moesten ten laatste op 8 januari 2021 samengesteld zijn. Het departement Financiën en Begroting nodigde de andere beleidsdomeinen uit om de projectgroepen waarin ze zijn betrokken in onderling overleg en in unanimitieit samen te stellen. De samenstelling van de VO-brede projectgroep werd bepaald door de stuurgroep, waarbij elk beleidsdomein kon deelnemen.

Stuurgroep

Een stuurgroep werd belast met het overzicht op het gehele proces van de VBH. De stuurgroep bestond uit externe experts, met ondersteuning van het departement Financiën en Begroting. De projectgroepen rapporteerden aan de stuurgroep. De stuurgroep beoordeelde en evalueerde de plannen van aanpak, becommentarieerde de tussentijdse conceptversie(s) en evalueerde de eindversies van de rapporten. De stuurgroep bundelde ook leerlessen voor toekomstige heroverwegingen (cf. infra).

Governance structuur

- Projectgroep per beleidsdomein:
 - leiding en verantwoordelijkheid schrijven doorlichting
 - Samenstelling: leidend ambtenaren, DFB, IF, externen
- Stuurgroep:
 - goedkeuren plan van aanpak
 - becommentariëren conceptversie(s)
 - validatie eindrapporten met evaluatie-instrument
 - Samenstelling: externe experts, afvaardiging Voorzitterscollege, DFB

De stuurgroep bestond uit externe experts. Het ging om:

- een externe voorzitter;
- een vertegenwoordiger van het Rekenhof;
- een vertegenwoordiger van de SERV;
- twee externe experts vertrouwd met beleidsevaluatie;
- twee vertegenwoordigers van het Voorzitterscollege;
- de leidend ambtenaar van het departement FB.

Het departement Financiën en Begroting en procesbegeleiders ondersteunden de werking van de stuurgroep. Hun financiering gebeurde uit de relanceprovisie en door een beroep te doen op reeds lopende raamovereenkomsten.

Klankbordgroep

Daarnaast was er ook een klankbordgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de kabinetten. De stuurgroep verzorgde de terugkoppeling van het werk in de projectgroepen naar die klankbordgroep.

3.4 Onderzoek en onderzoeksvragen

De projectgroepen zaten aan het stuur van het onderzoek, zij het met duidelijke richtlijnen. Die richtlijnen hadden betrekking op onderstaande zaken:

- *De beschikbaarheid van informatie.* De projectgroepen hadden als opdracht na te gaan welke informatie reeds beschikbaar was en te beslissen welke punctuele (kleinere) onderzoeken bijkomend nodig waren, al of niet beroep doend op een raamcontract voor de VBH, of wat eventueel bijkomend door de betrokken entiteit kon worden onderzocht met inzet van eigen mensen. De projectgroepen konden in de loop van de uitgavendoorlichting altijd voorstellen om aanvullende of vervolgonderzoeksopdrachten in de markt te zetten.
- *De onafhankelijkheid van de beoordeling.* Als het onderzoek in eigen beheer werd gevoerd, moest de onafhankelijkheid van de beoordeling van de doorlichting gegarandeerd worden door het betrekken van neutrale externe experts.
- *Het plan van aanpak.* Elke projectgroep moest een plan van aanpak uitwerken. Daarin moest nauwkeurig wordt uiteengezet hoe de doorlichting zou worden opgezet en op welke manier de (minimale) set van vragen (zie verder) kon worden beantwoord. Dat plan van aanpak diende uiterlijk eind januari 2021 ter validatie aan de stuurgroep te worden overgemaakt.

Aanpak

De VBH wilde wetenschappelijk onderbouwde inzichten opleveren rond gemeenschappelijke onderzoeksvragen. Dat kon op verschillende manieren:

- *In eigen beheer.* De beleidsdomeinen konden beslissen om de uitgavendoorlichting met behulp van externe experts in eigen beheer te doen;

- *Via een Steunpunt.* De beleidsdomeinen konden beslissen om de doorlichting de laten uitvoeren door een van de bestaande steunpunten;
- *Via een externe dienstverlener.* Projectgroepen konden een beroep doen op de raamovereenkomst die in het kader van de VBH in de markt werd geplaatst. Een departement of agentschap trad hierbij op als besteller en plaatste de bestellingen in lijn met het plan van aanpak van de projectgroep. Het onderzoek dat specifiek in het kader van de VBH wordt geplaatst kon worden gefinancierd vanuit de middelen van de relanceprovisie. De raamovereenkomst voor extern evaluatieonderzoek werd via het departement Financiën en Begroting aangeboden, met als uitvoerders Deloitte, Idea Consulting en KU Leuven.
- Door een combinatie van voorgaande mogelijkheden.

De nota's wezen tevens op het belang van medewerking van de beleidsdomeinen. Met name werd gesteld dat "het belangrijk is, zo leren buitenlandse voorbeelden, dat deze oefening politiek gedragen is en de betrokken beleidsdomeinen er hun schouders onder zetten en uitgaventoetsingen omarmen. (...) Minstens even belangrijk als wetenschappelijk onderbouwing is de wisselwerking met de diverse beleidsdomeinen. Zonder data en beleidsmatige input vanuit de beleidsdomeinen zelf kan geen goede doorlichting van de uitgaven (en waar relevant inkomstenposten) gebeuren" (Vlaamse Regering, 2020, p. 2).

Invalshoeken en onderzoeksvragen

Het plan van aanpak van elke projectgroep diende rekening te houden met een aantal invalshoeken. Die wilden een kader bieden bij het opzetten van een doorlichting van de uitgaven en waar relevant de inkomsten. Dit kader betrof in hoofdzaak de opdracht aan elk beleidsdomein om na te gaan of de huidige beleidsinitiatieven behoren tot de kerntaken van elk domein, of het beleid doeltreffend is, en of er efficiëntiewinsten gerealiseerd kunnen worden. Het omvatte met name:

- Het in beeld brengen van ontwikkelingen op lange termijn in beeld bij ongewijzigd beleid (gelet op economische, demografische, klimatologische en technologische ontwikkelingen).
- De toetsing van ontwikkelingen aan de huidige overheidsdoelstellingen, voor zover mogelijk uit de vergelijking komen vervolgens de knelpunten in beeld.
- Het in kaart brengen of en hoe huidig beleid bijdraagt aan geïnventariseerde knelpunten. Tegelijkertijd worden hiermee ook reeds een aantal beleidsopties blootgelegd.
- De beoordeling welke beleidsopties kunnen bijdragen aan oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten waarbij moet worden nagegaan of opties doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar zijn en wat de rol van de Vlaamse overheid hierin is:
 - Zijn er desgevallend hiaten in de huidige bevoegdheidsverdeling? Welke bevoegdheden ontbreken mogelijk op het Vlaams niveau om het beleidsdomein optimaal te kunnen invullen?

Onderzoeksvragen

- Doeltreffend beleid? Neveneffecten?
- Best practices buitenland?
- Bevoegdheidsverdeling en/of tav private sector optimaal?
- Besparing 5% resp. 15% mogelijk?
- Aanbevelingen diepgaande uitgaventoetsing?

- Kunnen de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter worden behaald op het beleidsniveau van het lokaal bestuur? (i.e. voorbereiding van de implementatie van een structurele decentralisatie-oefening).
- Zijn de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter te behalen door de private sector / social profit?
- De formulering van beleidsopties;
- Het schetsen van de bijbehorende budgettaire kant van het verhaal waarbij minstens besparingsvarianten van respectievelijk 5% en 15% aan bod kwamen.

Er werd een set voor de beleidsdomeinen gemeenschappelijke onderzoeksvragen opge- maakt. Het ging zowel om minimale onderzoeksvragen als om een uitgebreide set van onderzoeksvragen voor het geval er een onderzoeksopdracht werd uitbesteed voor het voeren van of het ondersteuning bieden bij een 'heroverweging'.

- De zes minimale onderzoeksvragen voor iedere projectgroep waren:
 1. Hoe doeltreffend is de huidige regelgeving? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
 2. Welke lessen kunnen we trekken uit de 'best practices' in het buitenland, m.b.t. grootte en soort van uitgaven en inkomsten (waarbij voor de best practices in eerste instantie naar onze Noorderburen wordt gekeken)?
 3. Is de bevoegdheidsverdeling tussen overheden en/of t.o.v. de private sector voor verbetering vatbaar?
 4. Hoe kunnen de onderzochte regelingen worden ontworpen zodat ze tot minder bureaucratie en overhead leiden? (administratieve vereenvoudiging)
 5. Op welke manier(en) kan er een besparing aan uitgavenzijde van 5% respectievelijk 15% worden gerealiseerd? De bedoeling van deze vraag was vooral om enerzijds de focus te leggen op de grotere budgetten en anderzijds out-of-the-box denken te stimuleren. Elke projectgroep moest ook in kaart brengen of er binnen het domein sprake is van een of meerdere retributies, en onder andere de kostendekkingsgraad en efficiëntie daarvan onderzoeken.
 6. Van welk topic is een diepgaande spending review aan te bevelen?
- De uitgebreide set bestond uit onderstaande aanvullende onderzoeksvragen:
 - Huidig beleid
 - Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
 - Wat zijn de doelen van het beleid? Welke SMART doelstellingen en KPI's kunnen gebruikt worden om de effectiviteit en efficiëntie van het beleid te meten?
 - Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik (Q) en aan prijzen/tarieven (P)?
 - Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
 - Ontbreekt er onderzoeksmateriaal om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid (de uitgaven)?
 - Welke uitgaven, incl. apparaatsuitgaven en kosten op andere beleidsvelden of voor andere overheden, geven uitvoering aan dit beleid?
 - Benchmarking:

- Benchmarking waar nuttig van gelijkaardige overheidsdiensten: administratieve lasten, kostenratio's, ontvangstenratio's en de kostendekkingsgraad indien het gaat om een (publieke) dienstverlening waarvoor een bijdrage is van particulieren
- Rol van de Vlaamse overheid
 - Zijn er desgevallend hiaten in de huidige bevoegdheidsverdeling? Welke bevoegdheden ontbreken mogelijk op het Vlaams niveau om het beleidsdomein optimaal te kunnen invullen?
 - Kunnen de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter worden behaald op het beleidsniveau van het lokaal bestuur?
 - Zijn de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter te behalen door de private sector?
- Aanbevelingen
 - Zijn er efficiëntiewinsten mogelijk door digitalisering?
 - Zijn er efficiëntie- en effectiviteitswinsten te behalen door een andere financiering, bv. opname van prestatiegerichte indicatoren?
 - Hoe kunnen de onderzochte regelingen bestendiger gemaakt worden tegen fraude en rent-seeking?
 - In het geval dat er significant meer middelen beschikbaar zijn welke beleidsopties zijn dan mogelijk? Gelieve deze vraag minimaal te beantwoorden voor een theoretisch scenario met respectievelijk 5% en 15% meer middelen.
 - Vormt het statuut of de verschillende statuten van het personeel een rem op de effectiviteit/efficiëntie van het beleid?

3.5 Output

Alle documenten over de VBH werden eind september 2021 publiek ontsloten. Dat gebeurde op de [website](#) van het departement Financiën en Begroting. Het gaat om:

- alle eindrapporten van de projectgroepen;
- de bevraging door de stuurgroep die werd georganiseerd ter evaluatie van het VBH-proces;
- de leerlessen en aanbevelingen vanuit de stuurgroep;
- alle externe studies ter onderbouwing van de VBH.

3.6 Evaluatie door de direct betrokkenen

Het VBH-opzet, het proces en de resultaten werden op drie manieren geëvalueerd door de direct betrokkenen. Dat gebeurde door:

- [bevragingen en interviews](#) georganiseerd door de stuurgroep;
- een inventarisatie van [leerlessen en aanbevelingen](#) van de stuurgroep;
- besprekingen in het [Vlaams Parlement](#)
- een interview in [VTOM](#) met de secretaris-generaal van het DFB.

Daarnaast bevatte het [begrotingsadvies](#) van de SERV van midden 2021 reeds een aantal aandachtspunten en organiseerde het Vlaams Evaluatieplatform (VEP) in april 2022 een informele dialoog met evaluatie-experts.

SERV-begrotingsadvies

De SERV ging in zijn Advies over de initiële begroting 2022 van 7 juli 2021 in op de toen nog lopende VBH. Daarin stelde de SERV principieel positief te staan tegenover elke grondige en onderbouwde doorlichting van overheidsuitgaven, met het oog op het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit ervan. Volgens de SERV stelden zich op dat moment evenwel drie belangrijke vragen bij de uitvoering van de VBH:

- Iedereen in bad? De SERV had er in zijn Evaluatierapport over de Begroting 2021 voor gepleit dat geen enkel beleidsdomein uitgesloten zou worden van de VBH en dat alle beleidsdomeinen op een gelijkaardige manier zouden deelnemen, ook als het enthousiasme niet groot is. De SERV vroeg daarom dat beleidsdomeinen die deze doorlichting niet succesvol willen realiseren, door de Vlaamse regering geconfronteerd zouden worden met de consequenties om te vermijden dat hun beperkte output 'beloond' zou worden met bv. een uitgestelde dan wel minder grote inspanning.
- Te strikte timing? De timing van de eerste fase van de VBH was volgens de SERV zeer strikt: de initiële nota die aan de basis lag van de VBH werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering in december 2020, en een eerste menu van heroverwegingen moest vastgelegd worden tegen de zomer van 2021, om de resultaten ervan in september 2021 mee te nemen bij de opmaak van de begroting 2022. De SERV wees erop dat de VBH zo resulteert in een traject met drie snelheden: (1) heroverwegingen die in de zomer van 2021 (voldoende) afgerond zijn om mee te nemen bij de opmaak van de begroting 2022, (2) heroverwegingen die in de herfst van 2021 beschikbaar zijn, maar niet ten volle meegenomen kunnen in de begroting 2022; (3) meer complexe heroverwegingen die over een à twee jaar ter beschikking komen.
- Communicatie over heroverwegingen? De SERV wees tevens op het belang van communicatie en consultatie met de direct en indirect betrokkenen binnen en buiten de Vlaamse overheid. Volgens de SERV was dat nodig voor een succesvolle implementatie en om het vertrouwen in een correcte opmaak en afhandeling van de heroverwegingen te garanderen. De politieke eindverantwoordelijken hebben vervolgens de verantwoordelijkheid om de conclusies uit de heroverwegingen te formuleren en vervolgens al dan niet te implementeren. De SERV vroeg om daarbij steeds voldoende duiding te geven.

Meer ten gronde vroeg de SERV ook aandacht voor een heroverweging van de ontvangstenzijde. De Vlaamse Regering legde immers vooral de focus op initiatieven om de uitgaven te beheersen. Volgens de SERV zijn ook initiatieven langs ontvangstenzijde mogelijk en is een grondige evaluatie van zowel de inkomsten- als uitgavenzijde van de Vlaamse begroting aan de orde.

Enquête en interviews

De betrokkenen werden via een enquête en diepte-interviews bevraagd (Vlaamse overheid, 2021). Het ging om een anonieme enquête met een beperkte set aan vragen. Die werd verstuurd aan alle covoorzitters van de projectgroepen voor verdere verspreiding binnen de projectgroep en aan de leden van de stuurgroep. Ze werd ingevuld door 81 personen. De interviews

gebeurden met sleutelactoren, namelijk alle (co-)voorzitters van de projectgroepen, enkele leden van de stuurgroep en de leden van de Inspectie van Financiën.

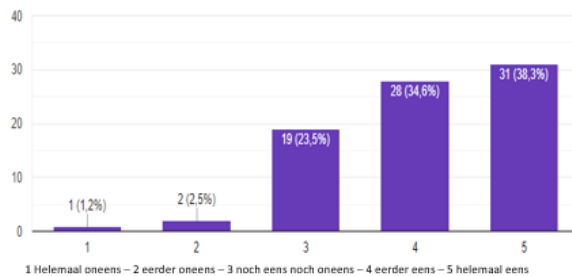
De enquête en interviews waren constructief kritisch. Ze leidden tot volgende bevindingen:

- Bij de sleutelfiguren leefde de overtuiging dat een structurele evaluatie van uitgaven en inkomsten verbonden aan het beleid een essentieel onderdeel vormt van beleidsvoering en dat het wenselijk is de heroverweging als structureel gegeven mee te nemen naar de toekomst. Het feit dat de heroverweging aangevat werd, kwam als pluspunt prominent naar voren. Er was eveneens het besef dat dit nog geen eindpunt is en dat de VBH een groeitraject vereist.
- Randvoorwaarden die uit de interviews naar boven kwamen, waren een politieke gedragenheid en appreciatie voor het reeds geleverde werk, het uitwerken van een structureel kader voor heroverwegingen en voldoende tijd om de heroverwegingen uit te voeren. Immers, vooral het korte tijdsbestek voor de uitvoering van de heroverweging zorgde voor frustraties. Data, capaciteit en ervaring waren niet steeds (snel) voorhanden.
- De enquête bevestigde dat de eerste VBH globaal als een zinvol en leerrijk traject werd ervaren en dat uitgaventoetsingen in de toekomst een structureel onderdeel mogen worden van het begrotingsproces. De VBH zette een stap in de richting van een cultuuromslag en werd gezien als een goede start voor een meer structurele beleidsevaluatie. Ook het belang van voldoende tijd en politieke gedragenheid kwamen terug in de antwoorden op de enquête.
- Aanvullend leverde de enquête enkele plus- en verbeterpunten voor het VBH-proces op. Pluspunten waren de autonomie en onafhankelijkheid van de projectgroepen, de inzet van interne en externe experts en de samenwerking en het overleg in de projectgroep en tussen de verschillende entiteiten. Vaak aangestipte verbeterpunten waren de te strakke timing en te brede scope, de nood aan een structureel kader dat vooraf helder wordt gecommuniceerd, de rol van de politiek bij een heroverweging, de beschikbare interne onderzoekscapaciteit en data.
- De antwoorden over de opgeleverde kwaliteit en de bruikbaarheid voor het onderbouwen van toekomstig beleid waren eerder verdeeld. Er was appreciatie voor de heroverweging als structureel proces, maar de kwaliteit en bruikbaarheid van de resultaten kan volgens de respondenten nog verder worden verhoogd. Er is volgens de respondenten nood aan meer tijd, meer maturiteit en meer autonomie/vertrouwen om te landen met uitkomsten die kwalitatiever zijn.

Enquêteresultaten (selectie)

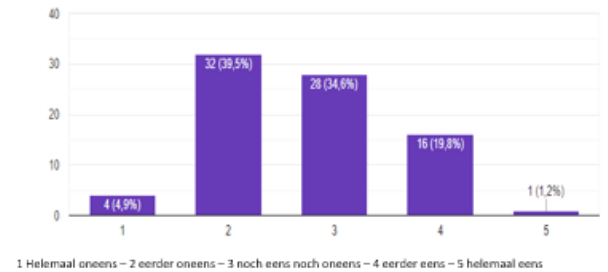
Autonomie vind ik noodzakelijk om alle uitgaven en ontvangsten grondig en onafhankelijk door te lichten.

81 antwoorden



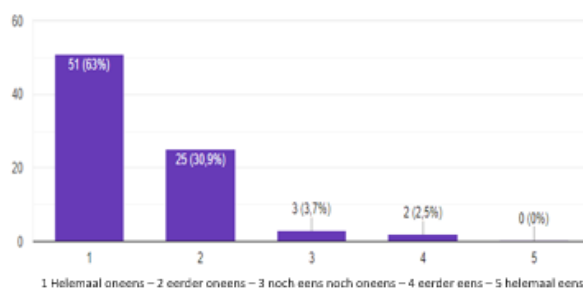
Er is voldoende relevante data (uit recente studies en evaluaties) aanwezig om een grondige doorlichting te doen.

81 antwoorden



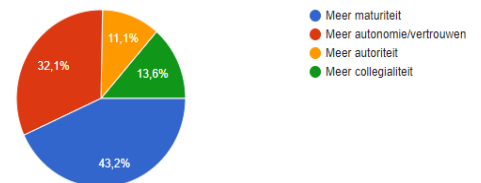
Er is voldoende tijd beschikbaar om een grondige doorlichting van alle uitgaven en ontvangsten te maken.

81 antwoorden



Wat heb je nodig om volgende keer een (nog) hogere kwaliteit te bekomen (1 keuze)?

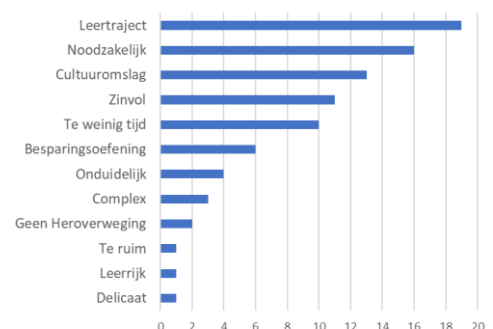
81 antwoorden



Verbeterpunten



Kernwoorden VBH



Leerlessen en aanbevelingen van de Stuurgroep

De Stuurgroep VBH bundelde vervolgens leerlessen en aanbevelingen (Stuurgroep VBH, 2021). Het uitgangspunt daarbij was dat de aanpak en het gevoerde proces een aantal beperkingen had, maar ook en vooral moet worden gezien als een opportuniteit om te leren en de toekomstige aanpak te verbeteren. Dat moet leiden tot een structurele verankering van

beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces binnen het kader van de evolutie naar prestatie-geïntegreerd begroten.

Enkele belangrijke vaststellingen van de stuurgroep kunnen als volgt worden samengevat.

Ze gaan over de doelstellingen en uitgangspunten, het proces en de governance van de oefening, de resultaten en de implementatie.

- Het tijdsbestek waarin deze eerste VBH plaatsvond, was kort. Ze heeft ervoor gezorgd dat sommige zaken niet tijdig én grondig konden worden bekeken. Ook voor het uitwerken van pro-actieve out-of-the-box pistes was de tijd een belemmering.
- Ondanks de heldere governance bleek er een spanningsveld te ontstaan tussen de stuurgroep en de projectgroepen, omdat soms, al of niet op eigen initiatief, de scope werd beperkt. Bepaalde (delen van) beleidsvelden/ISE's zijn expliciet niet meegenomen in de scope, vaak zonder afdoende uitleg of met als argumentatie dat er geen politiek draagvlak was voor een heroverweging is, dat een evaluatie in voorbereiding of lopende is, dat het betrokken is bij het corona- of relancebeleid, of dat het in conflict met het regeerakkoord zou zijn.
- De aanpak met verschillende projectgroepen gebaseerd op beleidsdomeinen zorgde wel voor silo-denken waardoor de beleidsdomeinoverschrijdende interrelaties niet voldoende werden meegenomen.
- Uit het proces en de resultaten bleek dat er een duidelijk verschil is in maturiteit tussen de verschillende beleidsdomeinen, zowel inzake evaluatiecultuur als informatiebasis.
- De rapporten van de projectgroepen waren erg verschillend van kwaliteit. Sommige lezen meer als pleitnota's over het belang van het eigen domein dan als kritische reflecties en bieden weinig stof tot verbetermogelijkheden of efficiëntiewinsten. In een aantal rapporten worden wel de ingrediënten voor een heroverweging (inclusief soms een aanzienlijke overdaad aan gedetailleerde informatie en documentatie) aangereikt, maar maakt men niet de stap naar een concreet voorstel van heroverweging. Dergelijke rapporten werden eerder gekenmerkt door een defensieve invalshoek, gedetailleerde beschrijvende analyses (soms voor zeer kleine budgetten) zonder tot conclusies te komen, en een gebrek aan kritische vragen over het functioneren van de entiteiten en beleidsdomeinen. In het bijzonder de vragen naar beheersefficiëntie en beleidseffectiviteit kwamen te weinig aan bod.
- Fundamentele heroverwegingsvragen werden nog vaak uit de weg gegaan. Er was onvoldoende de reflectie aanwezig is om de algemene vraag te beantwoorden of voor een bepaalde beleidsdoelstelling financiering door overheidsmiddelen verantwoord en wenselijk is, gegeven de beperkte middelen (of omgekeerd: waar de overheid die nu (te weinig) aanwezig is).
- Er ging vaak veel aandacht naar kleinere budgetten waardoor het gewicht in de heroverweging scheef zat en waardoor grote vragen werden vermeden en onderzoeken een marginale winst aan inzichten opleverden. De verenging van de oefening tot de kleinere brokken leidde er ook toe dat het moeilijker wordt om 5% of 15% pistes te realiseren.

- Het duurde vrij lang voor er zicht kwam op de onderzoeken die men extern zou laten uitvoeren en dat het duidelijk werd dat er een bottleneck was bij de externe onderzoekspartners. Tegelijk stelde de stuurgroep een gebrek aan interne capaciteit of data werd ingeroepen om te legitimeren waarom men geen uitspraken kon doen over de effectiviteit van beleid.

De stuurgroep formuleerde ook een reeks aanbevelingen. Ze worden hierna kort samengevat.

- Op het vlak van *algemene principes* stelt de stuurgroep voor om de principes van heroverwegingen (diepergaande alsook brede) te verankeren, met name door
 - een agenda van uitgaventoetsingen af te spreken, idealiter bij het begin van een legislatuur;
 - de uitgaven periodiek en ten minste om de 7 jaar breed te laten evalueren;
 - zowel een brede heroverweging als diepgaande uitgaventoetsingen te laten aansluiten bij bredere beleidsevaluatieagenda's.
- Wat de toekomstige *timing en procesmatige aanpak* betreft, vraagt de stuurgroep om:
 - Te zorgen voor een duidelijke planning voor de komende periode.
 - Voldoende tijd te voorzien om uitgaventoetsingen en een brede heroverweging uit te voeren en om met verschillende tijdshorizonten te werken zodat scenario's mogelijk zijn op korte, middellange en lange termijn die regeerperiodes kunnen overschrijden.
 - Concreet te werken met een stappenplan tot en met 2024 voor uitgaventoetsingen en brede heroverweging in het voorjaar van 2024 zodat die mee kan dienen om de bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerakkoord te voeden.
- Wat scope en *inhoudelijke focus* betreft, vraagt de stuurgroep om:
 - De doelstelling te focussen op effectiviteitsonderzoek, en niet op besparingen. Ook in tijden waarin er niet bespaard moet worden, zijn heroverwegingen zinvol.
 - De scope duidelijk vooraf te bepalen en de naleving van de gemaakte afspraken te verzekeren. Dat gebeurt volgens de stuurgroep best door politieke afspraken te maken over de scope en door die verder te specificeren in de diverse taakopdrachten in termen van begrotingsartikelen en fiscale aftrekposten. Wanneer entiteiten of beleidselementen buiten de scope worden gehouden, moet dat volgens de stuurgroep duidelijk worden gemotiveerd.
 - Meer aandacht in te bouwen voor fundamentele heroverwegingsvragen, zoals de vraag of en in hoeverre de overheid zelf iets moet opnemen of financieren dan wel of dit op een andere manier moet gebeuren (bv. regie van het aanbod in plaats van zelf voor het aanbod zorgen). De stuurgroep stelde voor dat die het mandaat zou krijgen om zelf een bepaalde studie te laten gebeuren, toegepast op een aantal casussen. Dat laatste geldt ook voor de vraag hoe de onderzochte regelingen kunnen worden ontworpen zodat ze tot minder administratieve lasten leiden.

- Naast een aanpak per beleidsdomein ook een systemische en een thematische benadering te hanteren, die de interactie tussen beleidsinstrumenten binnen en tussen beleidsdomeinen meeneemt in de evaluatie. Een projectgroep samengesteld uit experts van alle relevante beleidsdomeinen en externen kunnen gezamenlijk en ontkokerd kijken wat wel /niet werkt bij bredere thema's zoals bv. klimaatbeleid en bekijken wat effectieve en efficiënte instrumenten zijn om de (Europees) afgesproken doelen te halen.
- In het onderzoek te streven naar proportionaliteit. Dat wil zeggen onderzoeksmiddelen worden ingezet waar ze het meeste nut hebben, dus voor grote uitgavenposten en waar er een duidelijk tekort is aan gegevens en onderbouwde inzichten (en dit via onderzoek remedieerbaar is). Tegelijk wees de stuurgroep op het belang om bestaande kennis en data samen te brengen en er een analyse op te doen.
- Het subsidieregister te gebruiken als opportuniteit om de subsidiestromen in Vlaanderen in kaart te brengen, transparant te ontsluiten en dubbele subsidiëring te vermijden en om de subsidiënpolitiek grondig te herbekijken.
- Op het vlak van de *optimalisering van de governance*, vraagt de stuurgroep om:
 - Duidelijke en transparante rollen en informatiestromen richting politiek, parlement en belanghebbenden. Er moet zowel politieke gedragenheid als autonomie en onafhankelijkheid zijn. Politiek draagvlak is nodig bij de aanvang, bij de bepaling van de doelstellingen en de scope, en bij de oplevering van de resultaten. De terugkoppeling daartussen naar regering, parlement en belanghebbenden moet louter van informatieve aard zijn zodat de uitvoering kan gebeuren met een grote mate van autonomie en onafhankelijkheid, zoveel mogelijk los van mogelijke politieke gevoeligheden. Dat moet ervoor zorgen dat voorafnames qua thema's, entiteiten of beleidsdoelstellingen worden vermeden en dat het mogelijk is nieuwe pistes te verkennen voorbij bestaande structuren.
 - Een heroverweging moet dus in de ogen van de stuurgroep een beleidsvoorbereidende en onafhankelijke ambtelijke oefening zijn, gestut door externe inbreng maar zonder tussentijdse interventies van belanghebbenden. Daarbij is het belangrijk transparant te zijn over de stappen die worden gezet naar de belanghebbenden. Vervolgens is het aan de beleidsmakers om beslissingen te nemen en keuzes te maken.
 - Een breder mandaat voor de stuurgroep. Er wordt gevraagd om aan de stuurgroep (a) initiatiefrecht te geven om onderzoek uit te voeren, (b) de mogelijkheid te geven om tussentijds positieve of negatieve signalen te sturen naar het politieke niveau en de desbetreffende projectgroepen uit te nodigen om een stand van zaken te geven.

Uitgangspunt VBH: volledige scope begroting, maar:

- sommige uitgaven **niet** in vraag gesteld
 - geen politiek draagvlak
 - lopende evaluaties
 - bezig met Corona of herstelbeleid
 - conflicterend met regeerakkoord
- Sommige rapporten **gekenmerkt** door
 - eerder defensieve invalshoek
 - gedetailleerde beschrijvende analyses zonder conclusies
 - gebrek aan kritische vragen
 - vragen naar efficiëntie en effectiviteit komen te weinig aan bod
- in bepaalde gevallen **geen** heroverwegingen

- Voldoende capaciteit. Het gaat dan om goede data en evaluatieonderzoeken, voldoende gewicht voor externe experts, interne kennisopbouw inzake beleidsevaluatie binnen de beleidsdomeinen en verankering van deze kennis op een centraal niveau waardoor schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd en een overheidsbrede invalshoek kan worden gehanteerd en gegarandeerd.

Aanbevelingen Stuurgroep VBH

Verankering

- Veranker principes in beleids- en begrotingsproces Vlaamse overheid door
 - agenda af te spreken (idealiter aan begin legislatuur)
 - uitgaven periodiek te evalueren (ten minste om de 7 jaar)
- Onderscheid tussen frequentie brede heroverweging en diepgaande uitgaventoetsingen

Transparante scope bij aanvang

- Maak politieke afspraken over scope (entiteiten, relance, regeerakkoord)

Beleidsvoorbereidende en onafhankelijke ambtelijke oefening

- Erkenning rol administratie
- Politiek draagvlak ook na scopebepaling t.e.m. oplevering resultaten

Governance

- Duidelijke governance
- Duidelijke rolafbakening en breed mandaat stuurgroep
- Voldoende gewicht aan externe experts

Timing

- Voorzie voldoende tijd voor uitvoering
- Werk met verschillende tijdshorizonten (KT, MT, LT)
- Maak stappenplan (tem 2024), bijdrage regeerakkoord

Belanghebbenden

- Transparantie in stappen die worden gezet
- Belanghebbenden niet laten interveniëren (bv. Vlaams parlement of belangengroepen)

Proportionaliteit m.b.t. onderzoek

- Belang van bestaande data en kennis
- Onderzoeksmiddelen in verhouding tot de grootte van de uitgavenposten
- Onderzoeksmiddelen inzetten waar duidelijk tekort is aan onderbouwde inzichten

Onderzoekscapaciteit

- Voorzie voldoende interne kennis inzake beleidsevaluatie
- Verankering van beleidsevaluatie op centraal niveau
- Investeren in goede data en evaluatieve onderzoeken

Subsidiepolitiek

- Objectiveren van subsidiepolitiek

Systemische analyse

- Implementeer systemische aanpak: interactie beleidsinstrumenten, oversijpelingsseffecten
- Baken heroverwegingen ook thematisch af (bv. klimaat)

Terugblik door Departement Financiën en Begroting

Verder kan worden verwezen naar de terugblik door de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting in het Vlaams Parlement en in VTOM. Enkele relevante vaststellingen zijn:

De scope van de oefening zag er initieel anders uit. De bedoeling was om via een reeks uitgaventoetsingen enkele grote uitgavenposten tegen het licht te houden. Finaal besliste de Vlaamse Regering met het oog op de besparingen gelinkt aan de begrotingsopmaak 2022 om de ganse Vlaamse overheid mee in het bad te nemen. Die koerswijziging zorgde er voor dat de oefening erg groot werd in een kort tijdsbestek. Er moest prompt een overheidsbrede governance worden opgezet en snel externe onderzoekscapaciteit worden gemobiliseerd via een raamovereenkomst. Alle externe onderzoeken moesten immers worden uitgevoerd tussen februari en juni 2021. Dat zorgde voor een bottleneck bij de onderzoeksinstellingen.

De kwaliteit van de rapporten die werden opgeleverd door de projectgroepen was inderdaad erg verschillend (cf. *supra*). Volgende vaststellingen werden gemaakt:

- Heel wat beleidsdomeinen hebben gestreefd naar kwaliteit, maar er waren ook minder kwaliteitsvolle rapporten. Men stelde vaak een defensieve houding vast waarbij de oefening werd gebruikt om aan te tonen hoe goed men wel denkt bezig te zijn. Dat resulteerde vaak in heel lijvige documenten die wat naast de kwestie waren. De essentiële onderzoeksvragen bleven vaak onvoldoende beantwoord.
- Nog andere rapporten waren kwalitatief qua onderbouwing, maar qua scope zo beperkt dat de oefening finaal niet meer zo veel voorstelde.
- Sommige entiteiten hebben zich bij de start zelfs eenzijdig onttrokken uit de scope. Er waren altijd wel redenen: men had net een nieuwe beheersovereenkomst, of men is een belangrijke speler in het relanceverhaal van de Vlaamse Regering. Maar op zich waren dat geen gegronde redenen om uit de scope te worden gehaald. Vanuit de stuurgroep is dit vaak aangekaart maar finaal niet overal even goed opgevolgd.

Op basis van de ervaringen lijstte de secretaris-generaal enkele succesfactoren op. Die zijn:

- De steun en draagvlak bij aanvang, en om er op het einde ook iets mee te doen. Die steun moet er niet alleen zijn in de administratie en bij de leidend ambtenaren, maar ook in de politieke overheid bij de ministers en de kabinetten;
- De mate waarin de administratie kan beschikken over de nodige expertise. Dat kan gaan over managementervaring, vrijmaken van de eigen mensen met beleidsevaluatiecapaciteit, inschakelen van externe experts, en ter beschikking hebben van goede data.
- Voldoende tijd en capaciteit. Naarmate de oefening vorderde en zeker naar het einde toe, was er een zekere moeheid, ook door het samenvallen van deze oefening met andere grootschalige oefeningen. Voor veel leidend ambtenaren en betrokken medewerkers kwam dit bovenop het reguliere takenpakket.
- De mate waarin de werkzaamheden in onafhankelijkheid kunnen verlopen. De regering en de kabinetten werden door de stuurgroep enkel aan het begin en aan het einde betrokken. De enige uitzondering was een informatieve, politieke klankbordgroep geweest in het midden van het proces. Dat betekende echter niet dat sommige beleidsdomeinen en hun

leidend ambtenaren niet zelf bilateraal hebben afgestemd met hun ministers en kabinetschefs. Dat was moeilijk te vermijden, maar ondermijnde ook de onafhankelijkheid. Vaak had het te maken met een gebrek aan vrijheid en verantwoordelijkheid die de administratie krijgt.

- Een laatste succesfactor is om te zorgen voor een centrale expertisecel binnen de Vlaamse overheid die zich bezig houdt met beleidsevaluatie en die de prille cultuuromslag verder kan voeden.

Informele dialoog VEP

En informele dialoog in het Vlaamse Evaluatieplatform (VEP-COCO) leverde enkele aanvullende inzichten op over de VBH. Die dialoog vond plaats op 22 april 2022 en werd ingeleid door een presentatie van het SERV-Secretariaat. De bovenstaande bevindingen werden in grote lijnen bevestigd, met volgende aanvullingen.

Er was te weinig tijd, personeel en expertise om het goed te doen. Bovendien moet de context van de coronapandemie in herinnering worden gebracht. Die gaf extra druk op de Vlaamse administratie, naast de koppenbesparing. Alle onderzoeken in alle beleidsdomeinen op hetzelfde moment uitvoeren, zorgde ook voor een bottleneck bij de inzet van externe ondersteuning. Overigens vergt ook de uitbesteding van onderzoek nog veel inspanningen om dat op te zetten, op te volgen en uit te voeren. Ook naar de toekomst toe is dat niet evident. De Vlaamse overheid vindt nu al soms moeilijk geschikt personeel op de arbeidsmarkt.

De cultuur en structuur van de Vlaamse Overheid speelt parten bij zo'n omvangrijke oefening als de VBH. Dit slaat op meerdere aspecten:

- De politiek-ambtelijke samenwerking liep soms moeilijk. Het vertrouwen in de administratie was niet altijd even groot. De politieke inmenging was er zeker in een aantal gevallen.
- De grote verzelfstandiging en beperkte coördinatie-instrumenten bemoeilijken het maken en laten naleven van afspraken die gelden voor alle entiteiten. Er moet na gegaan worden wat er overkoepelend nodig is. Wellicht vergt dat toch ook een soort van aansturing/verwerking door een centrale capaciteit die overkoepelend is. Over rollen van dat centraal punt en de mate van vrijheid of maatwerk voor de entiteiten kan worden gediscussieerd, maar in zo'n hybride systeem is een zekere mate van procesbegeleiding, richtlijnen en methodologische ondersteuning wenselijk om te vermijden dat entiteiten elk op zich het warm water opnieuw uitvinden.
- De VBH heeft het belang van een centraal initiatief ook wel aangetoond: doordat de vraag naar evaluatie van het beleid kwam vanuit een overkoepelend initiatief (en niet van een of andere afdeling of medewerker in een beleidsdomein) ontstond er soms een nieuwe dynamiek en samenwerking (in de projectgroepen).
- De mogelijke impact wordt beperkt in de mate dat een regeerakkoord al verregaand de beleidsinstrumenten vastlegt en weinig keuzes open laat die later kunnen worden ingevuld aan de hand van onderbouwde heroverwegingen. Dit maakt dat het aspect timing en afstemming op de beleidsagenda's erg bepalend is voor de impact. Wellicht is dus een VBH op het einde van de legislatuur beter dan aan het begin.

De VBH/uitgaventoetsingen en beleidsevaluatie bleken vaak gescheiden werelden. Het is misschien wat misgegaan met de perceptie aan het begin van de VBH door de focus op besparingen: (5 en 15 % besparingen als verplichte scenario's). De VBH werd zo gezien als een budgettaire oefening en een besparingsinitiatief. Dat heeft voor gevolg gehad dat in meerdere beleidsdomeinen personen of cellen die soms al meerdere jaren actief zijn rond beleidsevaluaties nooit betrokken zijn geweest. De VBH verliep dan een eigen autonoom parcours, gescheiden van de opgebouwde kennis en ervaring met beleidsevaluatie.

Het lijkt belangrijk om stakeholders te betrekken bij de agenda. Er was ook soms druk vanuit stakeholders om sneller geïnformeerd en betrokken te worden. Maar de expliciete keuze om dat niet te doen (buiten inbreng van academische kennis) werd goed nageleefd. Maar vragen naar beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen komen ook van stakeholders, dus het lijkt wel belangrijk om die mee te nemen als basis voor een agenda van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen. Zo'n agenda zal rollend moeten zijn, omdat evaluatievragen ook 'en cours de route' opduiken tijdens de uitvoering van het regeerakkoord en in het (sociaal) overleg met belanghebbenden.

Lang niet alle beleidsdomeinen hebben zich aan de vooropgestelde brede scope gehouden. Initieel was het de bedoeling om een grens te hanteren voor welken uitgaven onder de scope zouden vallen. Nadat was beslist om toch alle uitgaven mee in scope te nemen, is om uiteenlopende redenen toch informeel beslist om zaken niet op te nemen (cf. supra). Misschien is het soms toch beter om gerichte afspraken te maken die gemakkelijker te handhaven zijn.

Het lijkt belangrijk het momentum te grijpen. Zo kan de Vlaamse overheid stappen vooruit zetten richting een structurele verbetering van beleidsevaluaties.

3.7 Verdere stappen

Het Vlaams Parlement was erg geïnteresseerd in het proces en de inhoud. Parlementaire vragen polsten vaak naar een stand van zaken. De Vlaamse overheid heeft altijd de boot afgehouden omdat het om een intern ambtelijke oefening ging. De administratie stelde tevens dat wanneer de oefening zou klaar zijn, de Vlaamse Regering de primeur zou krijgen, kort daarna gevolgd door het Vlaams Parlement en alle andere belanghebbenden. De voorzitter van de stuurgroep heeft in oktober het eindrapport van de stuurgroep voorgesteld in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie van het Vlaams Parlement. Vanaf medio oktober werden de eindrapporten ook voorgesteld in de betrokken commissies. Het Vlaams Parlement maakte op haar website eveneens een [themapagina](#) over de VBH.

Hierbij aanvullend heeft de werkgroep Leesbaarheid Begroting van het Vlaams Parlement aangekondigd te werken aan kader voor uitgaventoetsingen. Hierover wordt verder meer toelichting gegeven.

De Vlaamse Regering gaf op verschillende manieren opvolging aan de VBH. Dat gebeurde concreet via:

- Maatregelen in de BO2022 en hervormingen op basis van de bevindingen van de VBH
- Aanpassingen aan de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO), waarbij brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen structureel verankerd worden.
- Nieuwe uitgaventoetsingen voor de periode 2022-2024.

In overleg met de werkgroep leesbare begroting en de Inspectie van Financiën werkt het Departement Financiën en Begroting aan spelregels voor uitgaventoetsingen.

Begroting 2022

De Vlaamse Regering heeft (in beperkte mate) de resultaten van de VBH meegenomen in de begrotingsopmaak 2022. Voorbeelden zijn:

- de afschaffing van de meeneembaarheid van de registratierechten;
- de doelgroepkorting voor oudere werknemers;
- de aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden;
- de verminderde groeivoet op de indexering van 2% naar 1% in het groeipakket;
- de indexering van dienstencheques wat de bijdrage aan werkgevers betreft.

Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Er werd tevens een aanpassing van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) voorbereid waarin het principe van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen opgenomen werd. Het voorontwerp van decreet bevat een definitie van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen en legt de koppeling met prestatiegeïnfomeerd begroten (Vlaamse Regering, 2022):

- Brede heroverwegingen zijn: “omstandige onderzoeken van beleid met een budgettaire impact, gericht op het aanbieden van beleidsopties voor een doelmatiger of doeltreffender beleid om mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst van Vlaanderen op langere termijn te onderbouwen” (art. 9).
- Uitgaventoetsingen zijn “systematische, diepgaande en specifieke onderzoeken van uitgavencategorieën met een substantiële budgettaire impact om bij constant beleid de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid te verbeteren” (art. 9).
- “De Vlaamse Regering organiseert de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van de Vlaamse deelstaatoverheid volgens de principes van het prestatiegeïnfomeerd begroten, in het licht van een meerjarig perspectief. Daarbij worden brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen gebruikt. De Vlaamse Regering bepaalt de principes waaraan de brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen voldoen” (art. 9).
- De memorie verduidelijkt: “Daarbij is het van belang dat niet enkel de grote uitgavencategorieën, maar ook de middelen (belastingen, retributies, andere ontvangsten, ...) stelselmatig worden getoetst” (Vlaamse Regering, 2022, p. 5).

Uitgaventoetsingen 2022-2024

De verschillende projectgroepen hebben nieuwe uitgaventoetsingen voorgesteld. Enkele voorbeelden zijn, zonder exhaustief te zijn:

- de brede weersverzekering (landbouw)
- de fiscale begunstiging van de overdracht van familiebedrijven in de erf- en schenkbelasting (financiën en begroting)
- efficiëntiewinsten in instrumenten en regelgeving omgeving (omgeving)
- een kosten en baten analyse regionale luchthavens (mobiliteit)
- de individuele beroepsopleiding (werk en sociale economie)
- wisselwerking tussen fiscale voordelen voor kinderen ten laste en het groeipakket
- interactie-effecten tussen sociale correcties

Ook de stuurgroep VBH formuleerde suggesties voor bijkomende uitgaventoetsingen. Ze betreffen:

- de systemische benadering van het beleid inzake groene transitie;
- een grondige doorlichting van de verkavelde Vlaamse overheid;
- een onderzoek naar de vergunningenproblematiek als transversaal thema;
- een heroverweging van de omvang en verdeelmaatstaven van de financieringsstromen naar steden en gemeenten;
- een onderzoek inzake de shift naar actieve verkeersmodi met o.a. problematiek van kostendekkingsgraad Lijn en luchthavens;
- een onderzoek over rationalisatie secundair/hoger onderwijs.

De Vlaamse Regering legde op 19 november 2021 een lijst van nieuwe uitgaventoetsingen vast voor de periode 2022-2024 (de resterende tijd van deze legislatuur). Het gaat om de volgende (nog vrij algemeen geformuleerde) thema's:

- De bovenbouw boven de subsidies van departement CJM
- Het hoger onderwijs
- Duurzaam watergebruik en de organisatie van het waterlandschap
- Instrumenten van het woonbeleid
- Organisatiestructuur van de Vlaamse overheid
- Modal shift in Vlaanderen
- Het Vlaams beleid i.k.v. productiviteit
- Integreren van de drie zorgbudgetten

Elk thema wordt uitgewerkt in een bestek (plan van aanpak) voor de uitvoering van de uitgaventoetsing. Hierin wordt het benodigde budget geraamd, de budgettaire scope van het onderzoek bepaald, een exactere omschrijving invulling gegeven aan het thema, de timing, wie er betrokken wordt in het proces (naast de Inspectie van Financiën en het departement Financiën en Begroting enz.). De onderzoeksvragen van de VBH zullen grotendeels worden hergebruikt in deze uitgaventoetsingen zonder dat het uitgangspunt het vinden van besparingen is. Zodra een thema is uitgewerkt wordt het bestek (plan van aanpak) op de Vlaamse Regering besproken. Na de lancering van de bestekken wordt de uitgaventoetsing door de betrokken administraties uitgevoerd in nauwe samenwerking met de betrokken beleidsdomeinen en met externe

ondersteuning, net zoals bij de VBH. Daarnaast worden de uitgaventoetsingen opgenomen in het budgettaire proces.

Alle analyses worden opgestart tegen het einde van 2022. De bedoeling is om de resultaten ten laatste te kunnen meenemen bij de volgende regeringsvorming. Om de zes maanden wordt bij de rapportering over de middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit van de Europese unie (RRF) de voortgang van de opgestarte uitgaventoetsingen toegelicht. Van zodra de werkgroep Leesbaarheid Begroting een kader of aanbevelingen heeft uitgewerkt (cf. infra), zullen de nog goed te keuren plannen van aanpak zich daaraan conformeren.

De Vlaamse Regering wil hiermee tegemoet komen aan de landenspecifieke aanbeveling uit 2018 en 2019 om uitgaventoetsingen uit te voeren. Die aanbeveling van de Europese Raad aan België gebeurde in het kader van het Europees Semester. Als antwoord op deze aanbevelingen heeft België aangegeven dat er een afbakening van concrete thema's zou komen in het na-jaar van 2021.

Binnen de RRF middelen die Vlaanderen krijgt van Europa is er bovendien geld voorzien voor dergelijke uitgaventoetsingen. Om deze relancemiddelen te kunnen benutten, moet er steeds een bestek in de markt worden geplaatst waarbij externen worden betrokken. Voor het totale project van de Vlaamse brede heroverwering en uitgaventoetsingen werd 10 miljoen euro voorzien, waarvan er ongeveer 5 miljoen euro beschikbaar is voor de nieuwe uitgaventoetsingen.

Sommige van de andere voorgestelde uitgaventoetsingen zullen ook worden uitgevoerd. Een voorbeeld is de voorgestelde heroverweging van de omvang en verdeelmaatstaven van de financieringsstromen naar steden en gemeenten. Die studieopdracht werd intussen gegeven aan het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (ad-hocopdracht 'naar een Gemeentefonds 2.0: studie van de principes, de uitdagingen en design en toetsing van concrete hervormingsvoorstellen').

Werkgroep Leesbaarheid Begroting

Tot slot heeft de werkgroep Leesbaarheid Begroting van het Vlaams Parlement aangekondigd te werken aan kader voor uitgaventoetsingen. In die werkgroep zetelen vertegenwoordigers van de parlementaire fracties en van de minister-president, de minister van Financiën en Begroting, het Rekenhof en de SERV. In de memorie van toelichting bij de voormelde wijzigingen aan het VCO wordt gesteld dat het uitvoeringsbesluit rekening zal houden met de insteek van deze werkgroep. Ook de nog goed te keuren plannen van aanpak voor de uitgaventoetsingen 2022-2024 zullen zich daaraan conformeren.

De huidige ontwerpversie van de 'Spelregels uitgaventoetsingen en Vlaamse Brede Heroverwegingen' van deze werkgroep bevat eveneens een definitie van uitgaventoetsingen. Die stelt met name: "Utgaventoetsingen zijn ambtelijke, onafhankelijke onderzoeken, die een maatschappelijke of beleidsmatige uitdaging onderzoeken, waar een budgettaire impact mee gepaard gaat. Op basis van een probleemanalyse worden verschillende beleidsopties in kaart gebracht los van de politieke context; regeerakkoord, ministerieel beleid en departementale be- grenzingen".

De werkgroep Leesbaarheid Begroting stelde voorlopig zeven spelregels voorop voor de uitvoering van uitgaventoetsingen. Deze zijn:

1. *Een duidelijke taakopdracht voor de begeleidende projectgroepen.* Een plan van aanpak moet daarvoor zorgen en ingaan op de aanleiding en context, de hoofdvragen en deelvragen, de onderzoeksmethode en de samenstelling van de projectgroep. Voor de projectgroep wordt vooropgesteld dat de samenstelling de grenzen van de betrokken entiteiten overstijgt (de leden komen voort uit de multidisciplinaire teams van het betrokken departement, het departement FB en desgevallend andere departementen indien beleidsdomein-overschrijdend), dat beroep wordt gedaan op externe en onafhankelijke deskundigen, dat een externe voorzitter de leiding heeft, en dat de projectgroep wordt ondersteund door een secretariaat vanuit het inhoudelijke departement en het departement Financiën en Begroting. Om een goeie groepsdynamiek te stimuleren, hanteert men een richtlijn naar de omvang van de projectgroep en de vaste kern ervan, met een kern van maximaal acht tot tien leden.
2. *Een onafhankelijk ambtelijk onderzoek.* De projectgroep stelt haar eigen werkwijze vast en bepaalt o.a. de opleveringsdatum van het eindrapport en de datum van kennisgeving aan bevoegde minister(s). De leden van de projectgroep nemen vrij en ongebonden deel aan de activiteiten van de projectgroep. Er geldt een non veto-principe voor de beleidsopties die worden aangedragen in de projectgroep. De projectgroep werkt de opties neutraal uit, zonder waardeoordeel, vanwege de politiek onafhankelijke, administratieve status van het onderzoek. Tussentijdse rapporten, notities, verslagen, adviezen, de data en informatie worden niet publiek gemaakt.
3. *Capaciteitsopbouw.* Binnen de departementen worden multidisciplinaire teams uitgebouwd die kennis vergaren inzake uitgaventoetsingen.
4. *Rol en verantwoordelijkheid van het departement Financiën en Begroting.* Het coördineert het proces van de uitgaventoetsingen, in nauw overleg met de Inspectie van Financiën. Het waakt over het horizontale beleid inzake uitgaventoetsingen en de integratie ervan in de beleids- en begrotingscyclus. Het publiceert de taakopdrachten/plannen van aanpak die door de projectgroep zijn gevalideerd op haar website.
5. *Aanreiken van keuzemenu aan beleidsmakers.* De uitgaventoetsingen moeten besparingsvarianten en intensiveringsvarianten onderzoeken en beleidsopties uitwerken. Die varianten moeten de projectgroep stimuleren om met creatieve oplossingen te komen en *out of the box* te denken.
6. *Transparante eindrapportering.* Het eindrapport van de projectgroep wordt voorafgaand aan de publicatie ter kennisgeving aan de bevoegde vakminister en de minister bevoegd voor het budgettair beleid overgemaakt. Zij informeren vervolgens de Vlaamse Regering. Nadien wordt het eindrapport ook ter kennisgeving overgemaakt aan het Vlaams Parlement.
7. *Inzicht in de leereffecten.* Elke uitgaventoetsing moet een weergave van de leereffecten bevatten die van belang zijn voor toekomstig beleid en voor eventueel toekomstige uitgaventoetsingen.

Referenties

Cangiano, Marco, Riccardo Ercoli and Johannes Hers (2019). Flanders: Integrating Spending Review in the Budgetary System. Technical Report, May 2019. EC Structural Reform Support Service. [https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2020/12/MC_Flanders - Technical Assistance Mission Report -Master-V5.pdf](https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2020/12/MC_Flanders_-_Technical_Assistance_Mission_Report_-_Master-V5.pdf)

Debruyne, M., De Brabandere, A., Eysackers, E., Moesen, W., Van de Cloot, I. en van den Berg, P. (2021). Vlaamse Brede Heroverweging: terug- en vooruitblik. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 26(4), 13-22. <https://www.vtom.be/nl/journal/vtom/index.html>

Departement Financiën en Begroting (2021). De Vlaamse Brede Heroverweging. <https://fin.vlaanderen.be/de-vlaamse-brede-heroverweging-vbh/>

SERV (2021). Advies over de initiële begroting 2022. <https://www.serv.be/node/14482>

SERV (2022). Evaluatierapport over de initiële begroting 2022. <https://www.serv.be/node/14892>

Stuurgroep VBH (2021). Evaluatie van het VBH proces: 1) Interviews met sleutelfiguren; 2) Resultaten enquête. https://docs.vlaamsparlement.be/docs/begroting/brede-heroverweging/eindrapporten-stuurgroep/VBH-interviews_enquetes.pdf

Stuurgroep VBH (2021). Leerlessen en aanbevelingen. https://docs.vlaamsparlement.be/docs/begroting/brede-heroverweging/eindrapporten-stuurgroep/210917-VBH_leerlessen-en-aanbevelingen.pdf

Van Wymeersch, Jana, Nick Thijs en Wouter Van Dooren (2019). Prestatiebegroting als een leer- en lerend systeem: buitenlandse ervaringen met het gebruik van prestatie-informatie. Universiteit Antwerpen / Departement Financiën en Begroting. https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2020/12/20190517_updated_eindrapport.pdf

Vanhee, D. (2021). Interview met Koen Algoed, secretaris-generaal Departement Financiën en Begroting: "De grootste verwezenlijking van de Vlaamse Brede Heroverweging zit in de start van een cultuuromslag naar een structurele verankering van beleidsevaluatie in de beleids- en begrotingscyclus." *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 26(4), 7-12. <https://www.vtom.be/nl/journal/vtom/index.html>

Vlaams Parlement (2021). Themapagina de Vlaamse Brede Heroverweging. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/dossiers/dossiers/de-vlaamse-brede-heroverweging>

Vlaamse Regering (2020). Vlaamse Brede Heroverweging (VBH). Mededeling aan de Vlaamse Regering. VR 2020 0412 MED.0391/1QUATER. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6149E086364ED900080000EC>

Vlaamse Regering (2020). Vlaamse Brede Heroverweging (VBH). Raamovereenkomst onderzoekscapaciteit. VR 2020 0412 MED.0391/2BIS. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5FC9E7DF20B6670008000122>

Vlaamse Regering (2021). Uitgaventoetsingen voor de jaren 2022-2024. VR 2021 1911 MED.0394/1TER. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6197817F364ED900080002F4>

Vlaamse Regering (2022). Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019. VR 2022 1103 DOC.0269/2. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/622A2CDB6BB7B593CFC18584>

4. Principes en internationale goede praktijken voor ex post evaluatie

Dit deel beschrijft principes en internationale goede praktijken voor ex post evaluatie. Het gaat in op hoe OESO-landen omgaan met de uitdaging om:

- beleidsevaluatie te verankeren;
- de kwaliteit van beleidsevaluaties te versterken;
- het gebruik van evaluatieresultaten te bevorderen.

Dit kan een interessante benchmark zijn om het beleidskader en de praktijk in Vlaanderen en België te beoordelen en te verbeteren. Een meer uitgebreide analyse (in het Engels) is beschikbaar als **deelrapport 4b**. Een overzicht en bespreking van OESO-aanbevelingen, principes en beste praktijken is beschikbaar als **deelrapport 4c**.

4.1 Inleiding

De OESO hanteerde al verschillende definities van beleidsevaluatie. Voor de recente *Survey on Policy Evaluation* van de lidstaten definieerde de OESO beleidsevaluatie als "de gestructureerde en objectieve beoordeling van een lopend of voltooid beleids- of hervormingsinitiatief, met name van het ontwerp, de uitvoering en de resultaten ervan. Het doel is om de relevantie en realisatie van de doelstellingen, efficiëntie, effectiviteit, impact en duurzaamheid van dat beleid of initiatief te bepalen, om zo de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren en gericht advies te geven om de beleidsformulering en -implementatie te verbeteren" (OESO, 2020a, p. 15).

De interesse van de OESO voor beleidsevaluatie volgt uit de relevantie ervan voor het overheidsbeleid. Beleidsevaluatie is cruciaal voor het doeltreffend ontwerpen, uitvoeren en realiseren van beleid. Beleidsevaluatie en het strategisch gebruik ervan in de beleidscyclus kunnen:

- zorgen voor onderbouwd advies om de efficiëntie en effectiviteit van het beleid te verbeteren;
- de verantwoording en transparantie vergroten;
- leren bevorderen;
- nieuwe kansen creëren voor politieke en maatschappelijke dialoog.

Dit betekent echter niet dat beleidsevaluatie in de praktijk vanzelfsprekend is. Vaak is er politieke of ambtelijke weerstand tegen beleidsevaluaties. Deze weerstand is nog groter voor ex post evaluaties van het gevoerde of lopende beleid, dan voor ex ante evaluatiemechanismen. Het verankeren van beleidsevaluatie in de overheid vereist daarom een coherent kader en een uitgebouwde institutionele infrastructuur. Op zichzelf staande initiatieven zijn niet voldoende om van evaluatie een vast onderdeel van de beleidscyclus te maken en om op een methodologisch rigoureuze en systematische manier te werk te gaan, met relevante conclusies die worden gebruikt door besluitvormers en die beschikbaar en begrijpbaar zijn voor het publiek.

De focus van dit deel ligt daarom op de governance van beleidsevaluaties. Met name gaat het om het kader (wettelijke kader, organisatorische aanpak, en scope), de implementatie (proces; kwaliteit, capaciteit, en transparantie; en databeschikbaarheid) en het gebruik in de beleidsvoering. Dit laat zien hoe OESO-landen de uitdagingen van beleidsevaluatie aanpakken.

Dit kan een interessante benchmark zijn om het beleidskader en de praktijk in Vlaanderen en België te verbeteren. Echter, de context speelt een grote rol. Er is geen uniek recept om beleidsevaluatie te institutionaliseren. Initiatieven moeten rekening houden met de cultuur, schaalgrootte, middelen en de politieke en institutionele context. Een effectieve implementatie van beleidsevaluatie vergt inzicht in de bestuurspraktijk en in de feitelijke beleidsvorming. Enkel zo kan men alle kansen die zich aandienen benutten om een betere evaluatiepraktijk te installeren.

De verdere structuur is als volgt.

- Sectie 2 gaat in het op de internationale ontwikkelingen en geeft een stand van zaken rond een kader voor de governance van beleidsevaluatie.
- Sectie 3 beschrijft acht bouwblokken die in de governance van beleidsevaluatie relevant zijn. Voorbeelden van OESO-lidstaten concretiseren deze bouwblokken. Deze sectie is vooral gebaseerd op een uitgebreid OESO-rapport met een analyse van 42 landen (OESO, 2020a) en op een meer gedetailleerde analyse van vijf benchmarklanden: de Verenigde Staten van Amerika (VS), Canada (CAN), het Verenigd Koninkrijk (VK), Duitsland (D) en Nederland (NL) (Van Humbeeck, 2021), in aanvulling op andere bronnen (Stockmann, Meyer, & Taube, 2020; European Commission, 2020).
- Sectie 4 bevat de conclusie.

4.2 Ontwikkelingen in governancekaders voor ex post evaluatie

Een structurele governanceaanpak

Het inzicht is gegroeid dat het verbeteren van de kwaliteit van het beleid en de regelgeving een omvattende en structurele aanpak vergt. In veel landen lag de aandacht lang op reactieve en ad hoc initiatieven om problemen met bestaande beleidsmaatregelen op te lossen. Die heeft stilaan plaats gemaakt voor een veelzijdige strategie gericht op zowel de voorraad bestaande regels als op de instroom aan nieuwe regels. Die strategie formuleert acties op het van o.a.:

- de uitbouw van institutionele capaciteit;
- aangepaste structuren en beleidsculturen voor betere regelgeving;
- de versterking van de transparantie en coördinatie van beleidsprocessen;
- de hertekening van beleids- en regelgevingsprocedures (voorafgaandelijke planning, ex ante effectbeoordeling, juridische kwaliteitsbewaking ...);
- de rationalisering van bestaande regelgeving (evaluatie, vereenvoudiging, codificatie ...);
- de versterking van de interface tussen het regionale, nationaal, lokale en Europese niveau.

De OESO heeft hierin een belangrijke rol gespeeld en doet dat nog steeds. Zij wijst regelmatig op het sociaal-economische en maatschappelijke belang van goed bestuur en kwaliteitsvolle

wetgeving reikt beleidsstrategieën, indicatoren en goede praktijken aan en voert benchmarks en country reviews uit op dit thema. *Ex post evaluatie* is steeds onderdeel geweest van de kernmerken van goed bestuur en goed wetgevingsbeleid die de OESO voorop stelde.

Intussen hebben de meeste landen en ook de Europese unie een uitgebouwd zgn. *better regulation* systeem. Zo'n systeem omvat o.a.:

- de kenmerken van goede regelgeving
- een *oversight body*;
- een regelgevingsagenda (vanuit de idee van *forward planning*);
- een systeem van (ex ante) *impact assessments* (IA);
- een consultatiebeleid;
- een beleid rond administratieve vereenvoudiging.

Ex post evaluatie: terug van weggeweest?

In de praktijk verschoof de aandacht van ex post naar ex ante. Tot en met de jaren 1980 werd bijna uitsluitend gewerkt op al bestaande regelgeving (ex post). Dit was namelijk gemakkelijker te implementeren dan ex ante en vergde minder permanente aandacht en inzet van tijd/middelen. Vanaf de jaren 1990 gingen veel landen meer nadruk leggen op het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van regelgeving, gelet op de grote instroom.

Gaandeweg werd ook de link met ex post evaluatie opnieuw gelegd. De beperkte aandacht voor ex ante wetsevaluatie was aanvankelijk immers vooral juridisch-technisch van aard. Nu kwamen ook en vooral criteria uit de sociale, economische en bestuurskundige wetenschappen naar voren zoals effectiviteit, efficiëntie, processen, uitvoering enz. Dat versterkte de aandacht voor ex post evaluatie als input voor ex ante evaluaties.

OESO-landen hanteren steeds meer een levenscyclusbenadering van beleid en wetgeving. Ex post evaluatie wordt dan gezien als startpunt voor ex ante evaluatie en ex ante evaluatie als startpunt voor ex post evaluatie. De levenscyclusbenadering leidt tot o.a. meer aandacht voor de explicitering van de zgn. beleidstheorie achter het voorgenomen beleid en de gegevens die tijdens de uitvoering moeten worden verzameld. Zo wordt het makkelijker om dat beleid achteraf te evalueren.

De geschetste evolutie is bv. zeer duidelijk op niveau van de Europese Commissie. Die legt in haar *better regulation* beleid thans meer focus op ex post evaluatie als sluitstuk van de beleidscyclus en tegelijk het begin van een nieuwe cyclus en op afstemming van ex post evaluatie op het systeem van ex ante impactanalyse. Elk nieuw beleid zou namelijk moeten starten met een evaluatie van het al bestaande beleid (het *evaluate first* principe). Daarnaast wil de Europese Commissie de grote hoeveelheid bestaande regelgeving aan evaluaties onderwerpen (*fitness checks*) zodat die blijvend relevant en actueel is.

Eenzelfde evolutie naar een beleid gericht op systematische ex post evaluaties kan worden vastgesteld in veel andere landen. Voorbeelden hier zijn Duitsland, het Verenigd Koninkrijk of de Verenigde Staten.

Toch nog vaak weinig uitgewerkt, maar positieve trends

Toch lijkt ex-post evaluatie in veel landen nog steeds weinig systematisch uitgewerkt. Volgens de opeenvolgende *Government at a Glance* indicatoren van de OESO zijn er slechts in een derde van de onderzochte landen systematisch vereisten om aan ex post evaluatie te doen en zijn de vereisten die worden gesteld aan ex post evaluaties eerder beperkt. Dat aantal is in wezen ongewijzigd gebleven sinds 2014.

De OESO beschouwt dit als een belangrijke zwakte. Ze wijdt dit aan een gebrek aan geëngageerd leiderschap. Men spreekt in dat verband van "a missed opportunity for governments" en "an untapped potential rather than a mainstreamed discipline".

De verklaring zou vooral bij beleidsmakers en de beleidscultuur liggen. Beleidsmakers zouden eerder geneigd zijn om naar het volgende dringende beleidsprobleem te springen dan dat ze geïnteresseerd zijn in een evaluatie van de resultaten van de door hen genomen beleidsmaatregelen. Ze zouden de analyse van de effecten van hun beleid en regelgeving liever overlaten aan de volgende regering om de uitgevaardigde regelgeving te beoordelen en te amenderen.

Tot op zekere hoogte dit is niet verwonderlijk. Overheden zijn vaak bezorgd over de politieke en economische gevolgen van evaluaties, zeker als ze aantonen dat ze vroeger 'slechte' beslissingen hebben genomen. Toch is dit is een te beperkte kijk op de voordelen die een goed evaluatiesysteem biedt. Evaluaties kunnen kansen bieden om te leren van fouten uit het verleden. Ze zijn een kans om te zorgen voor betere beleidsresultaten.

Cultuurverandering is dan ook nodig. Enkel zo meent de OESO dat men de "set and forget" mentaliteit die in veel landen nog steeds bestaat kan wegwerken en beter beseffen dat evaluaties een integraal onderdeel zijn van een systeem dat helpt om goede resultaten te bieden.

Niettemin rapporteert de OESO ook positieve trends en een aantal relevante ontwikkelingen in verscheidene landen. Positieve stappen zijn:

- een grotere rol voor parlementen;
- het meer en beter betrekken van stakeholders bij ex post evaluaties;
- het linken van ex post evaluatie met ex ante evaluatie (RIA);
- de aandacht voor de cumulatieve impact van regels;
- het publiceren van *evaluation plans* en van uitgevoerde evaluaties op een website en in een centrale databank;
- het opmaken van standaarden, richtlijnen en methodologische ondersteuning;
- de combinatie van evaluatiemethodes;
- het stimuleren van een evaluatiecultuur.

De OESO wil die ontwikkelingen ondersteunen door de stap te zetten naar formele aanbevelingen aan de lidstaten in de loop van 2022. Er is een ontwerp van 'Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation' opgesteld dat momenteel voor bespreking onder de OESO-lidstaten voorligt.

Het ontwerp stelt diverse aanbevelingen voor om systematische beleidsevaluatie te institutionaliseren in de beleids- en begrotingscyclus. Het gaat onder meer over:

- het aanduiden van personen of entiteiten (zgn. *evaluation champions*) om evaluatie te coördineren vanuit een *whole-of-government* perspectief en te adviseren over goede praktijken om de kwaliteit en het gebruik van evaluaties te promoten en over het aanduiden van verantwoordelijkheden ('institutional responsibilities') om beleidsevaluaties uit te voeren;
- aanbevelingen met betrekking tot aspecten zoals evaluatiecultuur en -capaciteit, planning van evaluaties ('a multi-annual evaluation agenda'), betrekken van stakeholders, beschikbaarheid van richtlijnen en kwaliteitsstandaarden, mechanismen van peer review, en de publieke toegang tot evaluaties.

Een bespreking van deze ontwerp aanbevelingen samen met eerdere aanbevelingen, principes en beste praktijken is beschikbaar als **deelrapport 4c**.

4.3 Governance van beleidsevaluatie in OESO-landen

Deze sectie gaat verder in op de positieve trends door (goede) praktijken te belichten. Een meer uitgebreide analyse (in het Engels) is beschikbaar als **deelrapport 4b**.

Wettelijk kader

Een wettelijk kader kan belangrijk zijn om beleidsevaluatie te bevorderen en de institutionele verantwoordelijkheden te verduidelijken. Een interessant voorbeeld is de Amerikaanse *Foundations for Evidence-Based Policymaking Act (Evidence Act)*. Deze wet uit 2018 draagt het *Office of Management and Budget (OMB)* op om richtsnoeren en adviezen voor beleidsevaluatie op te stellen en bevat een bepaling die agentschappen verplicht jaarlijkse evaluatieplannen in te stellen. Die plannen moeten kernvragen beschrijven van elke belangrijke beleidsevaluatie die het agentschap van plan is in het volgende boekjaar te starten en moeten verslag uitbrengen over de evaluatieresultaten van het voorgaande jaar. Centraal toezicht hierop gebeurt door het OMB, die de verschillende evaluatieplannen en resultaten ook publiceert (zie <https://www.evaluation.gov/>).

De wet verplicht overheidsinstanties ook om een senior medewerker aan te wijzen als evaluatiefunctionaris, met als verantwoordelijkheid te zorgen voor de ontwikkeling van:

- richtsnoeren voor evaluatie;
- een jaarlijks evaluatieplan,
- een capaciteitsbeoordeling om de vier jaar (incl. een beoordeling van de beschikbare data voor evaluaties),
- een leeragenda met sleutelvaardigheden en -competenties (incl. opleidingen en loopbaantrajecten) om de vier jaar.

Deze verplichtingen komen bovenop andere reeds eerder bestaande strategische en operationele plannen (die enigszins vergelijkbaar zijn met de ondernemingsplannen in de Vlaamse overheid).

Summary requirements for planning and evaluation for departments based on the Evidence Act

	Frequency	Content
Agency Priority Goals	2 years (quarterly updates)	Near-term results advancing progress on longer-term goals in the Strategic Plan
Evaluation Plan	Annually	Evaluation activities to be conducted in the next fiscal year
Performance Plan	Annually	Strategic objectives and performance goals for the next fiscal year
Performance Report	Annually	Progress on goals and objectives set in the Performance Plan and the Strategic Plan
Capacity Assessment	4 years	Coverage, quality and methods of statistics and evaluation efforts of the agency
Learning Agenda	4 years (updated annually)	Policy questions relevant to programs, policies and regulations of the agency
Strategic Plan ^[1]	4 years	Agency mission, long-term goals and objectives, strategies, risks and challenges
Strategic Review	Annually	Progress on the strategic objectives (noteworthy progress or areas for improvement)

Maar een wettelijk kader is geen noodzakelijke of voldoende voorwaarde voor succes. Het VK en CAN bijvoorbeeld hebben ondanks het ontbreken van een wettelijk kader eveneens sterke beleidskaders voor beleidsevaluatie. Ze geven hun evaluatiebeleid vorm via interne regels en richtsnoeren.

Organisatorische vormgeving

Organisatorisch worden evaluaties centraal of decentraal opgezet en aangestuurd. Er zijn gecentraliseerde systemen met één overheidsdepartement of -instantie die de evaluatieactiviteiten in de hele overheid coördineren (VS, CAN, VK). Andere landen hebben een gedecentraliseerde aanpak (D, NL).

In gecentraliseerde systemen is het Centre Of Government (CoG) meestal de belangrijkste actor (soms ook gekend als het Presidium, Cabinet Office, Kanselarij ...). Het CoG geeft strategische richting aan beleidsevaluatie en een cruciale rol speelt bij het verankeren van een 'whole of government' benadering van beleidsevaluatie (zie ook OESO, 2018b). Vaak zijn daarvoor speciale eenheden binnen het CoG opgericht (VK, VS, CAN). Zij voeren normaal gesproken zelf geen beleidsevaluaties uit (tenzij evt. voor sectoroverschrijdende of complexe evaluaties). Ze zorgen daarentegen voor richtlijnen, een evaluatiekalender, capaciteitsopbouw en controle (op hoofdlijnen) van de kwaliteit van evaluaties. Het Ministerie van Financiën speelt vaak ook een belangrijke rol, vooral in landen waar beleidsevaluatie nauw gelinkt wordt met *spending reviews* (uitgaventoetsingen en heroverwegingen) (CAN, VK, NL).

In de praktijk hanteren verschillende landen een hybride aanpak. Langs de ene kant is er een vorm van coördinatie vanuit het centrum (hetzij via CoG-processen, hetzij via begrotingsprocessen). Langs de andere kant hebben de entiteiten flexibiliteit om het evaluatiebeleid te organiseren, zowel wat de institutionele opzet betreft als de manier waarop evaluaties worden uitgevoerd.

Ongeacht de organisatorische aanpak (centraal of decentraal) is er vaak binnen de (grotere) lijnministeries een centrale actor verantwoordelijk voor de organisatie en kwaliteit van beleidsevaluaties. Die neemt dan deel aan een netwerk van evaluatiefunctionarissen en aan interdepartementale seminars om wederzijds leren te bevorderen. Voorbeelden zijn het VK, CAN en VS. Deze landen vullen het mandaat van de centrale coördinerende entiteit aan met een verplichting voor de entiteiten om evaluatiefunctionarissen aan te stellen.

Scope

Geen enkel land evalueert het volledige beleid. De reden is dat evaluaties tijdrovend en duur kunnen zijn. Het is daarom belangrijk om de scope goed af te bakenen en te beslissen over een selectieprocedure of criteria om te bepalen welke evaluatie wanneer nodig is. Ter zake zijn er grofweg drie praktijken in OESO-landen.

De eerste werkwijze is het hanteren van drempel- en proportionaliteitscriteria (bv. in D: beleid dat een aanzienlijke financiële impact heeft voor burgers of de economie). Dit is vaak lastig te implementeren omdat er veel informatie nodig is om na te gaan of drempels al dan niet overschreden zijn. Deze meer technocratische selectie komt bovendien vaak niet overeen met de beschikbare middelen of prioriteiten die door politici of belanghebbenden naar voren worden gebracht. Daarnaast kunnen drempels gemakkelijk leiden tot zgn. *ticking the box* gedrag.

Een tweede werkwijze betreft formele regels voor periodieke geprogrammeerde evaluaties (NL) of het gebruik van evaluatie- en sunset-clausules (horizonwetgeving) voor ex-post reviews van regelgeving (VK). In NL bepaalt de regeling Periodiek Evaluatie Onderzoek dat er minimum iedere 7 jaar een beleidsdoorlichting moet worden uitgevoerd. Een beleidsdoorlichting is in NL een synoptisch document dat inzichten uit beleidsevaluaties op het niveau van een of meer begrotingsartikels synthetiseert.

De derde werkwijze is het gebruik van evaluatieplannen of -agenda's. Een voorbeeld hiervan is de VS, waar de Evidence Act een bepaling bevat voor agentschappen om jaarlijks evaluatieplannen in te dienen. Ook in CAN moet elke grote afdeling een vijfjarig, voortschrijdend afdelingsevaluatieplan opstellen. Men hanteert daarbij het principe dat alle uitgaven periodiek moeten worden geëvalueerd en dat evaluaties gericht moeten zijn op risico's, behoeften en prioriteiten. Interessant is dat in NL als gevolg van de operatie Inzicht in Kwaliteit (IIK) recent werd besloten om het roer om te gooien. De teleurstellende resultaten van het vroegere kader werden onder meer toegeschreven aan een gebrek aan flexibiliteit om zich te concentreren op belangrijke strategische thema's, het gebrek aan grondige beleidsevaluaties om een beleidsdoorlichting op te stellen en de gebrekkige afstemming van de timing van beleidsevaluaties op de politieke beleidsagenda. Daarom is NL gestart met een Strategische Evaluatie Agenda (SEA) vanaf de begroting 2021. Elk ministerie is verplicht om (minstens) eenmaal per jaar een plan op te stellen voor alle soorten evaluaties (zowel ex post als ex ante en ex durante), met een vooruitblik van 3 tot 4 jaar. De SEA wordt ingediend bij het Ministerie van Financiën en is opgenomen als bijlage bij de Rijksbegroting.

Proces

De meeste landen hanteren evaluatierichtlijnen. Zij dienen om de uitvoering van beleidsevaluaties te ondersteunen. Het zijn niet-bindende documenten die richtsnoeren bevatten voor de uitvoering en het gebruik van evaluaties. Richtsnoeren gaan over:

- de identificatie en het ontwerp van een evaluatieaanpak;
- methoden voor gegevensverzameling;
- het betrekken van belanghebbenden;

- het rapporteren van evaluatieresultaten.

Lijnministeries zijn meestal verantwoordelijk voor de evaluaties. Zij bezitten namelijk de meeste expertise en staan het dichtst bij het beleid. Maar dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat ambtenaren binnen de ministeries de meeste evaluaties zelf uitvoeren. In sommige landen is dat laatste (meestal) het geval (VS). Andere landen besteden de meeste evaluaties uit (D, NL). Vele landen hanteren een hybride benadering die interne en externe evaluatiemethoden combineert. Dit is vooral wanneer gespecialiseerde kennis en vaardigheden nodig zijn (CAN, VK).

Op een meer algemeen niveau heeft geen van beide aanpakken de voorkeur. Er zijn diverse risico's en problemen, zowel bij 'in huis' evaluaties als bij uitbesteding. In veel landen zijn er wel integriteitsnormen of gedragsregels uitgevaardigd met ethische principes voor evaluatieactiviteiten zoals onafhankelijkheid, transparantie en verantwoording (VS, CAN, D, NL). Bovendien is voldoende interne capaciteit steeds belangrijk, of het nu gaat om het in huis uitvoeren van evaluaties of om toezicht te houden op evaluaties die zijn uitbesteed.

Kwaliteit, capaciteit en transparantie

De kwaliteit van evaluaties is essentieel. Die moet ervoor zorgen dat evaluaties daadwerkelijk kunnen dienen om het beleid te verbeteren, te leren en verantwoording af te leggen. Evaluaties van slechte kwaliteit kunnen leiden tot slechte en dure beleidsbeslissingen en kunnen een bedreiging vormen voor de politieke bereidheid om te investeren in beleidsevaluatie.

Eerst en vooral moet de benodigde capaciteit beschikbaar zijn. Het gaat dan om kennis en vaardigheden, professionele en technische expertise samen met 'soft skills' voor participatie- en interactieprocessen, taalgebruik, presentaties enz. Methoden voor capaciteitsopbouw zijn divers. Zij gaan van handleidingen en interne training over netwerken, het delen van knowhow en hands-on advies, tot werving, accreditatie of specifieke vereisten of functiecategorie voor evaluatoren. Ook evaluatieverenigingen en universiteiten bieden soms trainingen en workshops voor ambtenaren aan over beleidsevaluatie.

De VS is een interessant voorbeeld van een strategische benadering van capaciteitsopbouw. De Evidence Act benadrukt de leerfunctie van evaluatie door de ontwikkeling van leeragenda's en capaciteitsbeoordelingen om de 4 jaar in alle agentschappen te verplichten. De bedoeling is dat overheidsinstanties daardoor een beter inzicht krijgen in hun evaluatie-expertise en -middelen en dat ze meer 'evidence-building' activiteiten ondernemen. Ook in CAN rapporteren de departementen jaarlijks de uitdagingen en kansen op het vlak van personeelscapaciteit en middelen voor evaluaties via de jaarlijkse departementale evaluatieplannen.

Toch zijn nog bijkomende instrumenten nodig voor kwaliteitscontrole en kwaliteitsborging. Capaciteitsopbouw is immers niet voldoende om de kwaliteit van evaluaties te garanderen. Dit start reeds bij het begin van een beleid door aandacht voor de latere evalueerbaarheid ervan. Bij uitbestedingen zijn richtlijnen voor het opstellen van een bestek essentieel gebleken voor kwaliteitsvolle evaluaties. Tijdens en na een evaluatie wordt gebruik gemaakt van instrumenten zoals openbare raadpleging, adviespanels of begeleidingscommissies, controlemechanismen en peer reviews.

Transparantie over het evaluatiesysteem en van evaluatieresultaten zijn eveneens belangrijk om de kwaliteit te waarborgen. De *Best Practice Principles for Regulatory Policy* van de OESO (OESO, 2018) schrijven voor om evaluaties publiek aan te kondigen en de resultaten ervan openbaar te maken (zowel de data als de resultaten). Instrumenten en praktijken om transparantie te bevorderen zijn:

- openbaar beschikbare evaluatieagenda's;
- richtsnoeren voor de betrokkenheid van belanghebbenden;
- openbare registers met previews van evaluaties die feedback mogelijk maken op voorlopige bevindingen en aanbevelingen;
- de publicatie van definitieve evaluatieverslagen (samen met feedback van de overheid over hoe de resultaten worden gebruikt voor de ontwikkeling van beleid);
- evaluatiedatabases en portaalsites om evaluaties en bewijsmateriaal op één gemakkelijk toegankelijke plaats te centraliseren.

Databeschikbaarheid

Een goed evaluatiesysteem is gebaseerd op uitgebreide en hoogwaardige data. Toegang tot en hergebruik van gegevens is cruciaal voor het waarborgen van de efficiëntie en effectiviteit van evaluatie-inspanningen. Dit is vaak een grote uitdaging voor evaluatiepraktijken. Daarom is een duidelijke boodschap van de *Best Practice Principles for Regulatory Policy* van de OESO (OESO, 2018a) dat het noodzakelijk is om al na te denken over hoe beleid zal worden geëvalueerd op het moment dat het beleid wordt ontworpen en met name om de gegevens te identificeren die moeten worden verzameld om de effecten te beoordelen. Deze principes zijn reeds geïmplementeerd in NL, D, VK en een reeks andere landen.

Vanuit een breder dataperspectief blijft datahergebruik in veel landen een uitdaging. Er is namelijk geen geïntegreerde data-infrastructuur en slechts een beperkte uitwisseling van data tussen entiteiten. Afgezien van technische problemen vereist het stimuleren van het strategisch gebruik en kwaliteitsvolle data een cultuur bij overheidsinstanties en ambtenaren om gegevens te delen en te investeren in databases, gegevenskoppelingen en analytische instrumenten. Ook de samenwerking tussen centrale, regionale en lokale overheden blijkt een belangrijk werkterrein voor toegang tot data.

Gelet op het grote beleidsmatige belang van data nemen landen maatregelen om infrastructuur voor gegevensdeling op te zetten. Elementen daarvan zijn (gezamenlijke) gegevensportalen, clearinghouses en open data. Sommige entiteiten maken een datamap waarin de relevante gegevens in hun bezit staan beschreven. Zo willen ze de transparantie en het bewustzijn van de gegevens die door hen worden bewaard vergroten. In EU-landen zorgen de eisen voor nationale statistische systemen en de Europese Richtlijn rond open data en hergebruik van overheidsinformatie (PSI-richtlijn) voor een sterkere institutionalisering en de ontwikkeling van een Nationale Data-Infrastructuur (NDI). Op internationaal niveau is een herziene OESO-aanbeveling inzake toegang tot onderzoeksgegevens uit overheidsfinanciering aangenomen (OESO, 2021b). De OESO neemt ook verschillende initiatieven om een evidence-informed beleidsvorming en datagestuurde cultuur in de publieke sector te bevorderen (OESO, 2020c; OESO, 2019).

Gebruik

Het gebruik van beleidsevaluaties vereist bijzondere aandacht. Een goed governancekader en een goede uitvoering bieden op zich immers geen garantie voor een praktijk waarin resultaten van evaluaties daadwerkelijk terug worden meegenomen in beleidsprocessen.

Landen hanteren verschillende mechanismen om het gebruik van evaluaties te bevorderen. Hiertoe behoren evaluatieagenda's om de thema's en de timing af te stemmen op de eisen van beleidsmakers en gebruikers, en richtsnoeren voor de communicatie, beschikbaarheid en toegankelijkheid van evaluaties. Deze richtsnoeren hebben bijvoorbeeld betrekking op beleidsaamenvattingen volgens gestandaardiseerde formats, infographics, aangepaste communicatie- en verspreidingsstrategieën, speciale websites, meta-analyse en systematische reviews.

Het gebruik van beleidsevaluaties kan ook worden ingebed in de institutionele opzet. Dit kan onder meer door formele responsmechanismen (wanneer beleidsmakers verplicht moeten reageren op een beleidsevaluatie, zoals in NL) of het opnemen van de bevindingen van beleidsevaluaties in de begrotingscyclus. In verschillende landen worden spending reviews gebruikt voor een structurele verankering van beleidsevaluaties in het beleids- en begrotingsproces (VS, CAN, VK, NL).

Het parlement is ook een belangrijke actor die vanuit verschillende rollen een impact kan hebben op het evaluatiesysteem. Als initiator van evaluaties kan het (vaak in samenwerking met het Rekenhof, Rekenkamer of Audit Office) bijvoorbeeld evaluatiebepalingen in wetten opnemen. Parlementen zijn tevens belangrijke gebruikers van beleidsevaluaties en kunnen een aanjager of bewaker zijn van kwaliteitsvolle evaluatiesystemen en -praktijken. Zo vragen sommige parlementen (bv. NL) de regering om elk jaar een verslag in te dienen over de uitgevoerde beleidsevaluaties en over de wijze waarop de resultaten van deze evaluaties in het beleid zijn meegenomen (in op zichzelf staande documenten dan wel geïntegreerd in de begrotingsdocumenten). In sommige landen (bv. VK) voert de Rekenkamer regelmatig een performance audit uit van het aanwezige evaluatiesysteem. In het algemeen blijkt echter dat beleidsevaluatie in het parlement op minder belangstelling kan rekenen dan enigszins kan worden verwacht. Het ondersteunen van parlementsleden is iets dat in verschillende landen wordt gebruikt om hun rol op het gebied van evaluaties te versterken. Zo hebben de meeste parlementen onderzoeks- en informatiediensten die parlementsleden helpen bij het opzoeken en opvragen van evaluatierapporten. Sommige maken syntheses van de beschikbare evidentie rond een bepaald thema, geven opleiding aan parlementsleden over beleidsevaluatie, of installeerden een specifieke commissie voor de monitoring van beleidsevaluaties en het evaluatiebeleid, zoals de Public Accounts Commission in het VK.

Daarnaast ontwikkelen sommige landen strategieën om de interactie tussen beleidsanalisten en beleidsmakers aan te moedigen en om zgn. kennismakelaars (*knowledge brokers*) te ondersteunen. Dat zijn organisaties of individuen die linken tussen kennisproducenten en -gebruikers kunnen leggen en onderlinge uitwisseling en samenwerking stimuleren. Ze helpen beleidsmakers om betere toegang te hebben tot de resultaten van evaluaties en helpen de behoeften en verwachtingen van beleidsmakers te concretiseren en te vertalen naar onderzoekers.

Kennismakelaars nemen verschillende vormen aan, variërend van individuele professionals (zoals chief science advisors) over overheidsentiteiten tot specifieke organisaties. In het VK bijvoorbeeld zijn er 14 onafhankelijke What Works Centres (WWC's) betrokken bij drie activiteiten: het verbeteren van het aanbod aan beleidsonderbouwende informatie (evidentie) van hoge kwaliteit, het stimuleren van het gebruik van evidentie in de besluitvorming en het opbouwen van capaciteit in de overheid om het gebruik van evidentie te verbeteren.

Commitment, leiderschap en continue verbetering

Het ontwikkelen en onderhouden van een performant evaluatiesysteem vereist commitment en leiderschap. Zonder sterke politieke interesse en een vraag naar beleidsevaluatie is het moeilijk om weerstand te overwinnen. Strategisch leiderschap vereist dat er pleitbezorgers onder politici en topambtenaren zijn die een evaluatiecultuur binnen hun organisaties bevorderen en er voor zorgen dat goede praktijken daadwerkelijk ingang vinden.

Om commitment te creëren, zijn goede voorbeelden van evaluaties die het nut ervan aantonen belangrijk om beleidsmakers te overtuigen van de waarde van beleidsevaluaties. Proefprojecten kunnen dienen als 'gamechangers' om de voordelen van evaluaties te laten zien. Verschillende landen investeren ook in het versterken van de kennis en competenties van politici om beleidsinformatie te analyseren, te interpreteren en zelfs om ambassadeurs te worden voor evaluaties en het gebruik van evaluatieresultaten. De OESO en het *Joint Research Centre* van de Europese Commissie hebben onlangs een inventarisatie ontwikkeld van de vaardigheden en competenties die vanuit een vraagzijdeperspectief relevant zijn voor *evidence-informed policy making* (OESO, 2020b). In de VK organiseert de *Alliance for Useful Evidence* masterclasses.

Druk van buitenaf, van internationale organisaties, benchmarking, media, sociale partners enz. kan een belangrijke rol spelen om leiderschap te bevorderen. Vaak worden beleidsevaluatiesystemen pas aangepast na een crisis, die de aandacht voor de beleidsprestaties en voor 'wat werkt (niet)' deed toenemen.

Ondersteunende informele en formele netwerken binnen en buiten de overheid blijken een cruciale factor voor de ontwikkeling en kwaliteit van beleidsevaluatiesystemen. Deze netwerken hebben vaak een grote invloed op de institutionalisering van beleidsevaluatie en spelen een cruciale rol bij het versterken van de vraag naar beleidsevaluaties. Ze omvatten o.a. ambtenaren, de uitvoerende macht, het parlement, het Rekenhof, adviesraden, sociale partners, ngo's, universiteiten en expertisecentra, de media, evaluatieverenigingen enz.

Referenties

European Commission (2020). *Improving evaluation practices for better policy making*. Centre for Strategy & Evaluation Services Report.

European Commission (2014). Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation. COM(2013) 686 final. Geraadpleegd op https://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf

OESO (2018a). OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Reviewing the Stock of Regulation. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/reviewing-the-stock-of-regulation-1a8f33bc-en.htm>

OESO (2018b). Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>

OESO (2019). The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/the-path-to-becoming-a-data-driven-public-sector-059814a7-en.htm>

OESO (2020a). Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/improving-governance-with-policy-evaluation-89b1577d-en.htm>

OESO (2020b). Building Capacity for Evidence Informed Policy Making: Towards a Baseline Skill Set. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/building-capacity-for-evidence-informed-policy-making.pdf>

OESO (2020c). Mobilising Evidence for Good Governance. Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/mobilising-evidence-for-good-governance-3f6f736b-en.htm>

OESO (2021b). Recommendation on Access to Research Data from Public Funding. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/sti/recommendation-access-to-research-data-from-public-funding.htm>

OESO (2021c). OECD Regulatory Policy Outlook 2021. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2021-38b0fdb1-en.htm>

OESO (2022). Draft recommendation on public policy evaluation. COM/GOV/PGC/SBO(2021)2

Stockmann, R., W. Meyer, & L. Taube (Red.) (2020). *The Institutionalization of Evaluation in Europe*. Palgrave MacMillan, Cham, Switzerland.

Van Humbeeck, P. (2021). *The Governance of Policy Evaluation: A Review of Policy Evaluation Frameworks and Practices*. OECD/Universiteit Antwerpen.

5. Toetsing Vlaanderen aan een analysekader voor verankering van beleidsevaluatie

Inleiding

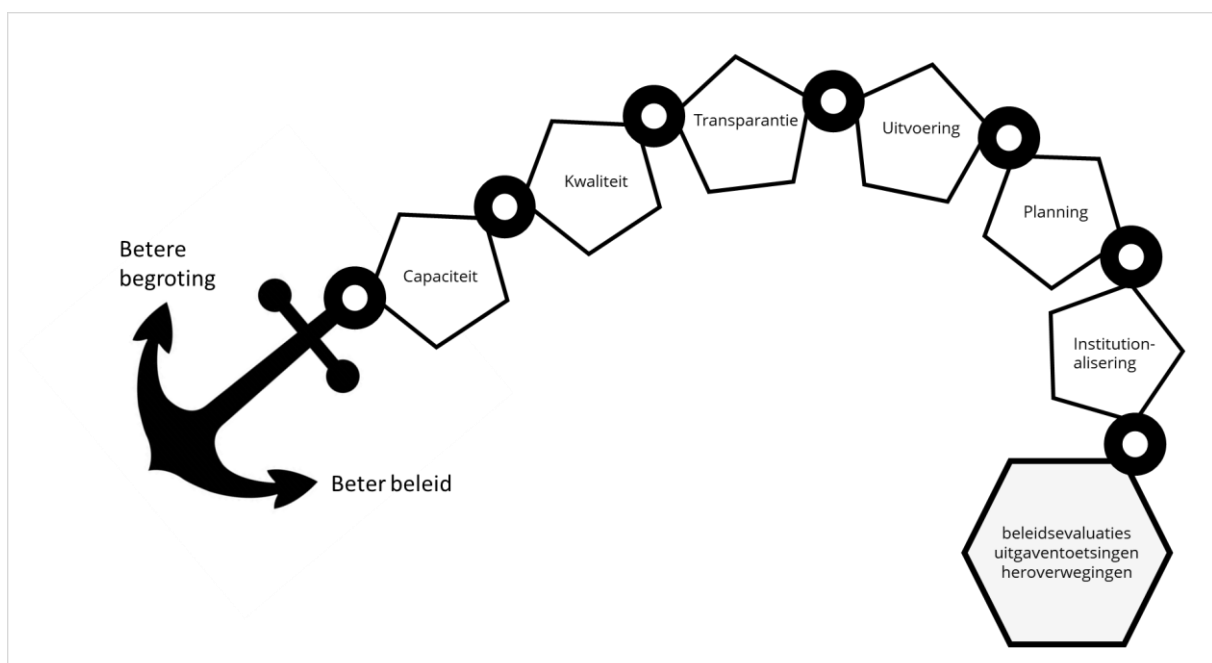
Dit deel 5 van het achtergrondrapport bevat een vorm van synthese van de voorgaande delen. Met name bevat dit deel:

- Een analysekader op basis van deel 4 (en de twee bijlagen). Het gaat om de belangrijkste kenmerken en aandachtspunten voor een structurele verankering van beleidsevaluaties.
- Een toetsing aan het analysekader op basis van de informatie in deel 2 en deel 3.
- Fundamentele succesvoorwaarden die in de Vlaamse context erg belangrijk zijn voor de structurele verankering van beleidsevaluaties.

De generieke term 'evaluaties' wordt gebruikt als verzamelbegrip voor uitgaventoetsingen, ex post beleidsevaluaties en (brede) heroverwegingen. Dit deel bevat geen referenties, maar wel een bibliografie. Voor referenties wordt verwezen naar de andere delen van het achtergrondrapport.

Het analysekader bestaat uit zes thema's op het vlak van governance. Elk thema geeft enkele aandachtspunten of instrumenten die van belang zijn. Voor elk aandachtspunt volgt een analyse met een samenvatting van eerdere evaluaties en conclusies.

Analysekader voor de verankering van ex post beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen



5.1 Institutionaliserings via een adequaat beleidskader en organisatorische verankering

Thema	Analyse	Evaluatie	Conclusie
1. Institutionaliserings via een adequaat beleidskader en organisatorische verankering			
(i) Een beleidskader is nodig om de doelstellingen en ambities rond en de samenhang tussen evaluaties te concretiseren en na te denken over de instrumenten en randvoorwaarden om het evaluatiebeleid te doen werken.	Een samenhangend beleidskader ontbreekt nog. Het witboek 'open en wendbare overheid' (2017) kwam het meest in de buurt. In het kader van de VCO wordt gewerkt aan een beleidskader voor heroverwegingen en uitgaventoetsingen.	De VBH en eerdere analyses tonen de behoefte aan een structureel kader. Een afzonderlijk beleidskader voor heroverwegingen en uitgaventoetsingen enerzijds en beleidsevaluaties anderzijds is artificieel en zou leiden tot versnippering en inefficiënties.	Het lijkt aangewezen om een beleidskader op te stellen, bv. onder de vorm van een visienota (cf. omzendbrief 2019/11). Daarbij lijkt het wenselijk de diverse initiatieven sterker op mekaar af te stemmen om tot een coherent globaal kader te komen.
(ii) Het beleidskader moet ook de institutionele verantwoordelijkheden en de organisatorische vormgeving op systeemniveau bepalen.	In Vlaanderen zijn er geen institutionele verantwoordelijkheden voor beleidsevaluatie bepaald. Het is onduidelijk wie welke rollen opneemt voor het opzetten, promoten, coördineren, opvolgen en verbeteren van een evaluatiebeleid. In de VBH speelde het leiderschap van het Departement Financiën en Begroting (DFB) een grote rol.	De VBH-stuurgroep pleit voor een organisatorische verankering van beleidsevaluatie in het centrum om te zorgen voor schaalvoordelen en voor versterkte samenwerking en kennisdeling vanuit een overheidsbrede invalshoek. DFB zou moeten waken over het horizontale beleid inzake uitgaventoetsingen en de integratie ervan in de beleids- en begrotingscyclus.	De ervaringen en de VBH tonen de behoefte aan een <i>oversight</i> body voor het Vlaamse evaluatiebeleid. In de huidige Vlaamse bestuurscultuur en bestuurlijke organisatie lijkt een netwerkstructuur het meest effectief, met DFB en DKBUZA als netwerkleiders. Zo'n <i>oversight</i> body moet voldoende tanden hebben. Ook op niveau van elk beleidsdomein moet evaluatie organisatorisch worden verankerd.
(iii) Opvolgen, leren en bijsturen moeten structureel worden ingebouwd om een leer- en evaluatiecultuur te ontwikkelen.	Eén van de doelstellingen van de VBH was het aanmoedigen van beleidsleren om evaluaties structureel te verankeren. Ieder rapport van de VBH evaluatie moest leiden tot beleidsleren.	Sleutelfiguren in de VBH blijken overtuigd te zijn van de noodzaak van structurele evaluaties. De Stuurgroep VBH organiseerde een evaluatie van de VBH en bundelde leerlessen. De VBH toonde grote verschillen tussen de beleidsdomeinen op het vlak van evaluatiecultuur.	Een evaluatiesysteem zou zelf regelmatig ook een evaluatie moeten ondergaan. Leernetwerken binnen en buiten de Vlaamse overheid zijn wenselijk, aansluitend of vullend op het Vlaams Evaluatieplatform (VEP). Ook het Rekenhof, Audit Vlaanderen en het Vlaams Parlement hebben hierin een belangrijke rol.

Aanwijzingen en goede praktijken

Een beleidskader is cruciaal om beleidsevaluatie te bevorderen en institutionele verantwoordelijkheden te verduidelijken. Het verankeren van beleidsevaluatie vereist immers een coherent kader en een uitgebouwde institutionele infrastructuur. Op zichzelf staande initiatieven zijn niet voldoende om van evaluaties een vast onderdeel van de beleids- en begrotingscyclus te maken en evaluaties op een methodologisch rigoureuze en systematische uit te voeren.

Zo'n beleidskader omschrijft op strategisch niveau de kenmerken en onderdelen van het evaluatiebeleid dat de regering wenst te voeren. Het moet zorgen voor systematiek en duidelijkheid zodat de ambities helder zijn en de neuzen in dezelfde richting staan. Het moet zorgen voor structurele verankering zodat de richting niet telkens verandert afhankelijkheid van de politieke wind of ambtelijke appetijt. Zo'n beleidskader kan (deels) in wetgeving worden vastgelegd of in interne regels en richtsnoeren. Het bevat typisch drie kernelementen.

1/ Het beleidskader concretiseert de doelstellingen en ambities rond en de samenhang tussen evaluaties. Het gaat dan om uitgaventoetsingen, (brede) heroverwegingen, ex post beleidsevaluaties, (hierna gevat onder de generieke term 'evaluaties') en ex ante beleidsevaluatie:

- *Uitgaventoetsingen* of *spending reviews* zijn systematische, diepgaande en specifieke onderzoeken van belangrijke uitgavenposten om beleidsopties te ontwikkelen die de effectiviteit of efficiëntie van uitgavenprogramma's en het beleid kunnen verbeteren.
- *(Brede) heroverwegingen* zijn omstandige onderzoeken van beleid met een budgettaire impact, gericht op het aanbieden van beleidsopties om het beleid doelmatiger en doeltrekken-der te maken, de uitgaven beter afstemmen op de beleidsprioriteiten en het niveau van de totale uitgaven beter beheersen. Ze maken periodiek de balans op van de (totale) uitgaven (en inkomsten) en van de afstemming ervan op de begrotingsdoelstellingen en de prioriteiten, zowel binnen een beleidsdomeinen als voor de hele overheid.
- *Ex post beleidsevaluatie* is de gestructureerde evaluatie van een lopend of voltooid beleidsinitiatief om de relevantie en effectiviteit, efficiëntie en impact ervan te bepalen en te verbeteren. Ex post beleidsevaluatie is dus nauw verwant aan uitgaventoetsingen maar gaat breder qua doel, beoordelingscriteria en scope.
- *Ex-ante-evaluaties* of 'impact assessments' zijn gestructureerde analyses van de verwachte resultaten en effecten (kosten en baten) van mogelijke nieuwe beleidsmaatregelen of wijzigingen aan bestaand beleid. Ze bekijken welke maatregel het meest aangewezen is om een maatschappelijk probleem effectief en efficiënt op te lossen, met zo weinig mogelijk ongewenste neveneffecten.

Deze soorten evaluaties hebben met elkaar gemeen dat ze inzicht opleveren over de resultaten en effecten van het beleid en de uitgaven. Ze kunnen vervolgens aanleiding geven tot een wijziging in de doelstellingen die werden vooropgesteld, in de keuze van de (mix van) beleidsinstrumenten, in de middelen die worden ingezet, in de uitvoeringsmodaliteiten, in de handhaving ... Ze kunnen ook aanleiding geven tot beëindiging van voorbijgestreefd beleid of tot het verdwijnen van niet langer aangepaste beleidsmaatregelen en wetgeving.

De onderlinge samenhang tussen instrumenten van evaluatie moet duidelijk zijn:

- Uitgaventoetsingen kunnen onderdeel zijn van ex post beleidsevaluaties of ermee samenlopen.
- Omgekeerd kunnen uitgaventoetsingen de inzichten uit beleidsevaluaties meenemen.
- Ex post evaluaties en uitgaventoetsingen zijn een essentiële input voor (brede) heroverwegingen.
- Ex post evaluaties (en uitgaventoetsingen) zijn tevens een belangrijke input voor ex ante evaluaties.
- Ex ante evaluaties zijn een belangrijk startpunt voor ex post evaluaties (cf. levenscyclusbenadering).
- Meer aandacht ex ante voor de explicitering van de beleidstheorie achter het voorgenomen beleid en voor de data die nodig is in het kader van beleidsmonitoring maakt het gemakkelijker om dat beleid achteraf te evalueren.

2/ Zo'n beleidskader concretiseert de institutionele verantwoordelijkheden en de organisatorische vormgeving op systeemniveau. Hiermee worden de rollen en verantwoordelijkheden op het niveau van instanties of in coördinatiestructuren bedoeld die nodig zijn om het evaluatiebeleid te ontwikkelen en op te volgen. (Er zijn daarnaast ook duidelijke rollen en structuren nodig op niveau van een concrete heroverwegingsoefening, uitgaventoetsing of beleidsevaluatie - zie verder). Dit moet op twee niveaus gebeuren: voor het globale evaluatiebeleid en voor het eigen evaluatiebeleid van de entiteiten.

- *Een oversight body voor het globale evaluatiebeleid is noodzakelijk.* Er moet een instantie worden aangeduid die het evaluatiebeleid kan opzetten, promoten, coördineren, opvolgen en verbeteren vanuit een *whole-of-government* perspectief. Dit kan meer centraal of meer decentraal gebeuren. In een gecentraliseerde aanpak krijgt één overheidsdepartement of entiteit die rollen. Meestal zijn die rollen voorbehouden aan het zgn. *Centre Of Government* (CoG), het Ministerie van Financiën of de beide samen. In een meer decentrale aanpak neemt een netwerkstructuur de voormelde taken op zich, bv. onder vorm van een stuurorgaan, vaak met coördinatie vanuit het centrum (hetzij via CoG-processen, hetzij via begrotingsprocessen).
- *Er zijn daarnaast ook institutionele verantwoordelijkheden nodig binnen de diverse beleidsdomeinen.* Om ervoor te zorgen dat beleidsevaluaties structureel en niet enkel op ad-hocbasis gebeuren, moeten instanties het mandaat hebben om ze uit te voeren. Ook hier zijn er twee modellen. Soms zijn er richtlijnen of harde eisen vanuit het CoG of het Ministerie van Financiën. Maar vaker hebben de entiteiten een grote flexibiliteit om het evaluatiebeleid intern te organiseren. In de meeste gevallen is er binnen de (grotere) lijnministeries wel een centrale verantwoordelijke (bv. een evaluatiecel of -functionaris) aangeduid voor de ontwikkeling en uitrol van het eigen evaluatiebeleid. Die neemt deel aan een netwerk van evaluatiefunctionarissen om informatie-uitwisseling en wederzijds leren te bevorderen.

3/ Zo'n beleidskader zet in op de instrumenten en randvoorwaarden om het evaluatiebeleid te doen werken. Het gaat dan typisch over de maatregelen die moeten zorgen voor algemene afspraken en richtlijnen, en voor de opvolging van de naleving daarvan. Het beleidskader bevat de belangrijkste coördinatiertools en -instrumenten, zoals bv. de periodieke opmaak een

evaluatieagenda (*cf. infra*). Zo'n beleidskader gaat ook in op de wijze waarop men de nodige randvoorwaarden wil realiseren op het vlak van kwaliteit, data, expertise, capaciteit, transparantie, het promoten van gebruik van evaluatieresultaten in de beleids- en begrotingsprocessen of het bevorderen van een evaluatiecultuur. Al deze zaken komen verder nog aan bod.

Een belangrijke randvoorwaarde is dat opvolgen, leren en bijsturen structureel worden ingebouwd. Een structurele verankering van evaluaties in de beleids- en begrotingscyclus heeft slechts kans op slagen als er aan twee voorwaarden wordt voldoen. Ten eerste kan het rekenen op de nodige steun op het hoogste politieke en ambtelijke niveau. Ten tweede is het ingebed in een leercultuur van *evidence-informed policy making*.

- Het evaluatiesysteem zou zelf regelmatig ook een evaluatie moeten ondergaan. Het beleidskader voor evaluaties moet dus periodiek worden geëvalueerd om na te gaan hoe het presteert ten opzichte van de vooropgestelde doelstellingen en te bekijken waar het moet worden bijgesteld. Naast een dergelijke fundamentele evaluatie met bepaalde tussenposen, moeten processen van heroverweging en uitgaventoetsing worden opgevolgd en periodiek herbekeken om leereffecten mee te nemen en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.
- Daarnaast zou iedere individuele evaluatie moeten leiden tot beleidsleren. Het doel van evaluatie is vooral om bij te leren (Wat weten we nog niet? Hoe zeker zijn we dat het beleid werkt en de vooropgestelde resultaten behaalt?), om relevante elementen aan te brengen die beleidsmakers in staat stellen het bestaande of toekomstige beleid te verbeteren. Evaluaties zouden ook moeten toelaten om meer generieke lessen te trekken, bv. over de contextuele factoren die bepalen waarom een beleid wel of niet effect heeft of over de doeltreffendheid of vormgeving van bepaalde beleidsinstrumenten, over wat werkt en wat niet. Elke evaluatie bevat best ook lessen op basis van de opgedane ervaring, met inbegrip van benodigde investeringen in data en expertise en suggesties voor bijkomende analyses.

Toetsing: een beleidskader

In regeerakkoorden en beleidsnota's is herhaaldelijk de ambitie gesteld om werk te maken van meer systematische en kwaliteitsvolle beleidsevaluaties. Het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 en de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2019-2024 spreken onder andere over de uitrol van uitgaventoetsingen, een betere coördinatie van beleidsevaluaties, een gemeenschappelijke onderzoeks- en evaluatieagenda, maximale publieke ontsluiting en beleidsgerichte syntheses.

Maar een samenhangend beleidskader ontbreekt vooralsnog. Dat neemt niet weg dat er de voorbije jaren diverse initiatieven aanzetten zijn geweest. Het witboek 'open en wendbare overheid' uit 2017 kwam nog het meest in de buurt.

- *Het witboek 'open en wendbare overheid' (2017)* verwoordde de ambitie om systematisch beleidsevaluaties uit te voeren als een vast onderdeel van de levenscyclus van beleid: evidence-informed beleid en beleidsevaluatie als standaardpraktijk in de beleidsvoering conform het principe *evalueer eerst*. Het bevatte voornemens om de aanwezige expertise in de Vlaamse overheid inzake evaluatie te bundelen, de interne onderzoeks- en

evaluatiecapaciteit te versterken via opleidingen en aanwervingen, de samenwerking met wetenschappelijke instellingen te vergroten, de onderzoeken en evaluaties beter te plannen en publiek te ontsluiten via een gemeenschappelijke onderzoeks- en evaluatieagenda, evaluaties en beleidsgerichte syntheses te ontsluiten via een portaalsite, stakeholders meer te betrekken in het ganse evaluatieproces en procesmatige, methodologische en inhoudelijke standaarden voor evaluaties uit te werken. Deze ambities kregen nadien vertaling in het 'implementatieplan witboek open en wendbare overheid' (2017). Maar dat implementatieplan is nooit politiek gevalideerd en de concretisering en zeker de effectieve impact ervan is beperkt gebleven.

- De *omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen* (2019) bevat een aantal beperkte afspraken rond ex ante en ex post evaluaties. Maar de naleving ervan is problematisch (zie verder).
- Er waren afspraken rond *de VBH* (2020). Maar die waren tijdelijk en enkel van toepassing op de VBH. Tegelijk heeft de VBH het belang en de meerwaarde van evaluaties aangetoond: doordat de vraag naar evaluatie van het beleid vanuit een overkoepelend initiatief kwam, ontstond er soms een nieuwe dynamiek en samenwerking in de beleidsdomeinen. Die zou nooit zo 'op eigen kracht' zijn ontstaan uit het initiatief van een of andere afdeling of medewerker in een beleidsdomein. In de enquête die werd afgenomen na de VBH was een van de verbeterpunten de nood aan een structureel kader.
- Er is een initiatief om een beleidskader uit te werken via de *Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO)*. Maar dit staat nog in de kinderschoenen en is beperkt tot uitgaventoetsingen en heroverwegingen. Er is voorlopig enkel bepaald dat de Vlaamse Regering de begroting organiseert volgens de principes van het prestatie-geïnformeerd begroten en daarbij brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen gebruikt, en dat de Vlaamse Regering de principes moet vastleggen waaraan de brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen moeten voldoen.

Hoopgevend is dat sleutelfiguren binnen de Vlaamse overheid zich scharen achter een meer structurele beleidsevaluatie. Dat bleek uit de evaluatie en communicatie achteraf. Ze zijn overtuigd dat een structurele evaluatie van uitgaven en inkomsten verbonden aan het beleid een essentieel onderdeel vormt van beleidsvoering. Sleutelfiguren stellen ook dat het wenselijk is om de heroverweging als structureel gegeven mee te nemen naar de toekomst. Het feit dat de heroverweging aangevat werd, kwam als pluspunt prominent naar voren uit de enquête en de communicatie. Er was tevens het besef dat dit nog geen eindpunt is en dat de VBH een groeitraject vereist. Ook de enquête bevestigde dat de VBH globaal als een zinvol en leerrijk traject werd ervaren en dat uitgaventoetsingen in de toekomst een structureel onderdeel moeten worden van het begrotingsproces. De VBH zette een stap in de richting van een cultuuromslag en werd gezien als een goede start voor een meer structurele beleidsevaluatie.

Het lijkt aangewezen om de draad die na het witboek is blijven liggen weer op te nemen. De Vlaamse Regering legt best een beleidskader vast, bv. onder de vorm van een visienota zoals bedoeld in de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen. De visienota zou de doelstellingen en ambities rond en de samenhang tussen de diverse soorten evaluaties moeten concretiseren, de institutionele verantwoordelijkheden en de organisatorische vormgeving op globaal niveau

moeten regelen en de instrumenten en randvoorwaarden moeten uiteenzetten om het evaluatiebeleid te doen werken.

Het lijkt daarbij wenselijk om de diverse initiatieven sterker op mekaar af te stemmen om tot een coherent globaal kader te komen. Heel wat instrumenten, mechanismen en randvoorwaarden zijn immers erg gelijklopend waardoor er tal van synergiën mogelijk zijn. Een afzonderlijk beleid of beleidskader rond heroverwegingen en uitgaventoetsingen enerzijds en beleidsevaluaties anderzijds lijkt artificieel en zou zorgen voor versnippering en inefficiëntie. De beste rapporten uit de VBH waren overigens vaak beleidsdomeinen die al een langere traditie hadden op het vlak van beleidsevaluatie en op diverse evaluatieonderzoeken konden terugvallen. Een integrale benadering sluit ook aan bij de filosofie van de Beleids- en Begrotingstoelichtingen (BBT's) waarin beleids- en begrotingsinformatie als geheel wordt gepresenteerd in plaats van de vroegere afzonderlijke toelichtingen bij de begroting en beleidsbrieven.

Het Rekenhof formuleerde eerder voor het federale niveau een soortgelijke aanbeveling. Naar aanleiding van de Audit naar de beleidsevaluatiecapaciteit van de federale overheidsdiensten stelde het Rekenhof dat de federale regering een strategie zou moeten ontwikkelen om beleidsevaluatie een volwaardige plaats te geven in de beleids-, beheer- en budgetcyclus. Deze strategie moet ertoe bijdragen dat beleidsevaluaties programmeren, uitvoeren en opvolgen een vast onderdeel wordt van de werking van de federale overheidsdiensten. De strategie zou ook ruimer geïnterpreteerd moeten worden dan puur vanuit een budgettaire invalshoek.

Toetsing: organisatorische verankering

In Vlaanderen zijn er geen duidelijke institutionele verantwoordelijkheden voor beleidsevaluatie bepaald. Die duidelijkheid is nochtans nodig om de diverse rollen en verantwoordelijkheden in de ontwikkeling en opvolging van een evaluatiebeleid op te nemen. Het gaat om rollen zoals het opzetten, promoten, coördineren, opvolgen en verbeteren van het evaluatiebeleid en het evaluatiesysteem.

De ervaringen van de voorbije jaren tonen het nut van organisatorische verankering. Sommige beleidsdomeinen (o.a. EWI, WSE, OV) richtten evaluatiecellen op en stelden mensen vrij om een evaluatiebeleid vorm te geven. Uit latere analyses bleek de expliciete (h)erkenning van de evaluatiefunctie in beleidsdomeinen een belangrijke hefboom te zijn voor een effectief evaluatiebeleid. Tegelijk is het duidelijk dat het gebrek aan organisatorische verankering op centraal niveau ertoe leidt dat er weinig of geen effectieve coördinatie en aansturing is om de voornemens van het witboek en het huidige regeerakkoord op het vlak van beleidsevaluatie te kunnen realiseren.

- Het *Departement Financiën en Begroting (DFB)* heeft wel een belangrijke rol opgenomen in de VBH, maar het is onduidelijk welke rol men in de toekomst kan of wil opnemen rond uitgaventoetsingen en heroverwegingen of breder rond beleidsevaluaties en rond zaken zoals capaciteit of evaluatiecultuur. De werkgroep 'Leesbaarheid van de begroting' van het Vlaams Parlement heeft terzake voorgesteld dat het DFB zou waken over het horizontale beleid inzake uitgaventoetsingen en de integratie ervan in de beleids- en begrotingscyclus.

- Het CoG, in Vlaanderen thans het *Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (DKBUZA)*, is eveneens sterk betrokken geweest bij de VBH en werkte rond diverse elementen uit het witboek en de omzendbrief. Maar dit gebeurde wat in verspreide slagorde. Bovendien ontbreekt de slagkracht om de daarin opgenomen richtlijnen en afspraken ook voldoende te doen naleven.

De Stuurgroep VBH pleitte voor een verankering van de kennis inzake beleidsevaluatie op een centraal niveau. Dat zou ruimte geven voor de realisatie van schaalvoordelen, versterkte interacties tussen de beleidsdomeinen, het doorbreken van het silo-denken, en de garantie op een overheidsbrede invalshoek bij toekomstige beleidsevaluaties en in het bijzonder uitgaven-toetsingen en brede heroverwegingen. Ook de Secretaris-generaal van DFB is na de VBH van oordeel dat er een centrale expertisecel binnen de Vlaamse overheid nodig is die zich fulltime bezig houdt met het evaluatiebeleid en die de prille cultuuromslag verder kan voeden.

Het lijkt nodig om de diverse institutionele verantwoordelijkheden te expliciteren en die te stroomlijnen door een *oversight body* voor het Vlaamse evaluatiebeleid. Een centrale expertisecel is daarbij noodzakelijk. Dat blijkt ook uit de internationale ervaringen en richtlijnen. Na genoeg alle OESO-landen hebben een zgn. *oversight body* voor beleidsevaluatie (zie bijlage B bij deelrapport 4). Er is immers een trekkende instantie nodig die het evaluatiebeleid kan opzetten, promoten, coördineren, opvolgen en verbeteren vanuit een *whole-of-government* perspectief. Een bestaande van zo'n expertisecel vanuit DFB en DKBUZA lijkt het meest aangewezen.

Het lijkt aangewezen om daarnaast een overlegorgaan te plaatsen waarin vertegenwoordigers uit de diverse beleidsdomeinen en de leidende organisaties (DFB en DKBUZA) samen het evaluatiebeleid vorm geven en opvolgen. Zo'n netwerkstructuur lijkt in de huidige Vlaamse bestuurscultuur en bestuurlijke organisatie de beste garantie op een kwaliteitsvolle en gedragen uitwerking van een Vlaamse evaluatiebeleid. De VBH leert dat het aangewezen kan zijn om ook onafhankelijke experts te betrekken in of bij de werking van dit orgaan. Zij zijn immers goed geplaatst om de neuzen op het centrale beleidskader te blijven richten en kwaliteit te garanderen.

De centrale expertisecel en/of het overlegorgaan zouden een voldoende mandaat moeten hebben. Dat is vereist om indien nodig echt te kunnen sturen en de richtlijnen en gemaakte regeringsafspraken te doen naleven. Dat is op zijn beurt nodig om iedereen mee te krijgen en het vastgestelde verschil in evaluatiebereidheid en -maturiteit tussen de verschillende beleidsdomeinen weg te werken.

Het Rekenhof formuleerde eerder voor het federale niveau een soortgelijke aanbeveling. Het Rekenhof ziet het directoraat-generaal Begroting en Beleidsevaluatie binnen de FOD Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) als een opstap naar meer centrale aansturing. De audit over de federale evaluatiecapaciteit noteert dat de FOD's en de beleidscellen vooral methodologische ondersteuning van dat DG verwachten zowel bij de uitbouw van het monitoring- en evaluatiesysteem als bij het uitvoeren van beleidsevaluaties. De FOD's en beleidscellen zouden daarnaast willen dat de FOD BOSA een platform aanbiedt om goede praktijken en geleerde lessen uit te wisselen. Het Rekenhof beveelt aan dat de FOD BOSA voldoende financiële middelen en expertise krijgt zodat het een federaal kenniscentrum voor beleidsevaluatie kan uitbouwen.

Ook het rapport van drie buitenlandse experts over de introductie van spending reviews in Vlaanderen bepleitte een ‘dedicated team’ (Cangiano, Ercoli en Hers, 2019). Zij zouden zich niet moeten bezig houden met operationeel dagelijks werk bij DFB maar met gespecialiseerd advieswerk in het kader van spending reviews. Zij merken op dat dit een cultuurverandering vergt en bij de begrotingsexperts van DFB en de beleidsdomeinen een grotere focus vergt op strategische visie en beleidsanalyse naast hun meer traditionele rollen.

Ook de OESO beveelt wijst op het gemis aan een centrale instantie (op federaal niveau) om het evaluatiebeleid te coördineren. In zijn rapport voor de federale regering (2022) schrijft de OESO dat een zekere mate van gecentraliseerde coördinatie een voorwaarde is voor een strategische benadering van evaluatie. Dit impliceert het instellen van ‘evaluation champions: instellingen die tot taak hebben beleidsevaluaties in de hele overheid te coördineren. Ze zijn nodig om ministeries en agentschappen te stimuleren om evaluaties uit te voeren, om evaluaties tussen instellingen te coördineren en om de kwaliteit en het gebruik ervan in de hele overheid te bevorderen. In de federale overheid is er op dit moment niet zo’n duidelijke coördinerende instelling. De Federale Overheidsdienst Strategie en Ondersteuning (BOSA) heeft wel een rol gekregen rond beleidsevaluatie, maar de reikwijdte van haar mandaat moet volgens de OESO duidelijker worden gedefinieerd. Vandaag is er een grote variatie tussen beleidsdomeinen wat betreft de kwaliteit en frequentie van evaluaties.

De OESO stelt op federaal niveau tevens vast dat binnen de beleidsdomeinen de capaciteit voor evaluatie erg heterogeen georganiseerd is. Er zijn enkele centrale evaluatiecellen, maar meestal gebeurt alles decentraal. Een aantal departementen investeren wel in een evaluatiefunctie. Echter, de heterogene organisatie van de evaluatiefunctie in ministeries heeft voor gevolg dat capaciteit onvoldoende kan worden opgebouwd en dat het delen van goede praktijken wordt belemmerd.

Toetsing: een evaluatie- en leercultuur

De VBH toonde nog grote verschillen tussen beleidsdomeinen op het vlak van evaluatiecultuur. Daaraan kan verder worden gewerkt, onder andere door eventuele leerlessen uit het doorlopen evaluatieproces mee op te nemen in het eindrapport van een evaluatie.

Ook het Rekenhof, Audit Vlaanderen, het Vlaams Parlement en evaluatienetwerken kunnen hierin een belangrijke rol opnemen. Zij kunnen de leer- en evaluatiecultuur ondersteunen.

- Audit Vlaanderen heeft al een traditie van maturiteitsonderzoeken. Het Rekenhof zou bv. de beleidsevaluatiecapaciteit kunnen onderzoeken, zoals dat eerder reeds gebeurde voor de federale overheid. In die audit onderzocht het Rekenhof of de beleidsevaluatiecapaciteit binnen de federale overheidsdiensten professioneel is uitgebouwd en werd de uitvoering in kaart gebracht van de beleidsevaluaties die waren aangekondigd in het regeerakkoord van 2014. Voor de federale overheid loopt momenteel overigens een doorlichting door de OESO over de structurele inbedding van een evaluatiebeleid.
- Het Vlaams Parlement is een belangrijke actor die vanuit zijn verschillende rollen een impact kan hebben op het evaluatiesysteem, zoals eerder ook al aangegeven in het SERV-

advies over decreetsevaluatie uit 2015. Parlementen zijn belangrijke gebruikers van beleidsevaluaties, uitgaventoetsingen en heroverwegingen. Zij kunnen ook een aanjager of bewaker zijn van kwaliteitsvolle evaluatiesystemen en -praktijken. Het Vlaams Parlement was alvast erg geïnteresseerd in het proces en de inhoud van de VBH. Het Vlaams Parlement maakte op haar website eveneens een themapagina over de VBH. De werkgroep 'Leesbaarheid van de begroting' van het Vlaams Parlement werkt aan kader voor uitgaventoetsingen. Op die interesse kan worden voortgebouwd.

- Evaluatienetwerken zoals het Vlaams Evaluatieplatform (VEP) blijken een cruciale factor voor de ontwikkeling van evaluatiesystemen. Het gaat dan om informele en formele fora waarin beleidsverantwoordelijken, ambtenaren, universiteiten en expertisecentra, deskundigen uit adviesraden en rekenkamers en andere belangstellenden kunnen samen komen en kennis en informatie uitwisselen. Daarnaast ontwikkelen sommige landen strategieën om de interactie tussen beleidsanalisten en beleidsmakers aan te moedigen en om zgn. kennismakelaars (*knowledge brokers*) te ondersteunen (bv. de *What Works Centres*).

5.2 Planning met het oog op afstemming met de beleids- en begrotingscyclus

Thema	Analyse	Evaluatie	Conclusie
2. Planning met het oog op afstemming met de beleids- en begrotingscyclus			
(i) Een selectieprocedure en criteria zijn nodig om te bepalen wat (prioritair) ge-evalueerd moet worden.	In de VBH werd de initiële scope verruimd naar alle uitgaven maar hanteerden sommige projectgroepen eigen criteria om te bepalen wat ze wel en niet zouden evalueren. Er was weinig of geen aandacht voor systemische of transversale evaluaties. De criteria gebruikt voor de nieuw geplande uitgaventoetsingen zijn onduidelijk.	De Stuurgroep VBH vraagt meer aandacht voor proportionaliteit. De Stuurgroep VBH vraagt ook ruimte voor systemische en beleidsdomeinoverschrijdende thema's.	Een transparant proces is wenselijk om de prioritair te evalueren thema's te bepalen. Harde criteria kunnen immers contraproductief zijn. Inspraak van belanghebbers bij de selectie is wenselijk.
(ii) Een goede timing van evaluaties is van belang zodat de resultaten tijdig beschikbaar zijn om te worden meegenomen in de besluitvorming.	Over de timing en sequentie van evaluaties is nog weinig geregeld. In de VCO is opgenomen dat brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen zullen worden gebruikt in de begrotingscyclus zonder op dit nader te specificeren. Mogelijks gebeurt dat in het uitvoeringsbesluit.	Het gebrek aan tijd was de meest gehoorde kritiek op de VBH. De Stuurgroep VBH vraagt om uitgaven periodiek en minstens elke 7 jaar breed te evalueren; bij het begin van elke legislatuur een agenda van uitgaventoetsingen; een stappenplan tot en met 2024 voor uitgaventoetsingen en een nieuwe brede heroverweging in het voorjaar van 2024.	Het lijkt wenselijk om dat de Vlaamse Regering concretiseert hoe zij de timing en frequentie van uitgaventoetsingen en brede heroverwegingen ziet. Hierbij zou ook moeten worden aangegeven wat de relatie is met het regeerakkoord, de (meerjaren)begroting en de periodieke opmaak van een gecoördineerde evaluatieagenda.
(iii) De beste resultaten worden behaald door gebruik te maken van een gecoördineerde evaluatieagenda voor de planning, selectie, coördinatie en transparantie van evaluaties.	Een gecoördineerde evaluatieagenda werd al meermaals aangekondigd maar is er nog niet. Er is wel een verplichting om in beleidsnota's en BBT's informatie op te nemen over beleidsevaluaties.	De beleidsnota's en BBT's bevatten niet steeds de vereiste informatie over evaluaties. De Stuurgroep VBH adviseert het gebruik van een beleidsevaluatieagenda waarin ook uitgaventoetsingen zouden worden opgenomen.	Een gecoördineerde regeringsbrede evaluatieagenda moet transparantie bieden over de beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen. Het opmaakproces van zo'n evaluatieagenda moet goed worden georganiseerd.

Aanwijzingen en goede praktijken

Een goede planning van evaluaties is essentieel. Het is nodig om de schaarse capaciteit en middelen goed te besteden en te zorgen voor een zo groot mogelijke doorwerking in de beleids- en begrotingscyclus. Dat vergt aandacht voor drie aspecten.

1/ Een selectieprocedure of criteria zijn nodig om te bepalen wat geëvalueerd moet worden. Evaluaties kunnen immers tijdrovend en duur zijn. Beleid dat gepaard gaat met hoge uitgaven, hoge risico's en groot maatschappelijk belang zouden best prioriteit krijgen. Terzake zijn er grofweg drie praktijken in OESO-landen: (1) drempelwaarden waardoor beleid of uitgaven boven een bepaald niveau (periodiek) moeten worden geëvalueerd, (2) formele regels zoals evaluatieclausules in wetgeving of verplichtingen om elke uitgave om de X jaar te evalueren, en (3) evaluatieplannen of -agenda's.

De beste resultaten worden behaald door gebruik te maken van een evaluatieagenda. Evaluaties op basis van drempelwaarden komen vaak niet overeen met de beschikbare middelen of prioriteiten. Ook formele regels geven weinig flexibiliteit om de inspanningen en sequentie van evaluaties goed in te plannen en te concentreren op belangrijke thema's. Een goede evaluatieagenda die wordt opgesteld met ook input van experts en belanghebbenden kan dit vermijden (zie verder).

2/ Een goede timing van evaluaties van belang zodat de resultaten tijdig beschikbaar zijn om te worden meegenomen in de besluitvorming. Hierover kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan omdat dit afhangt van het soort en de timing van die besluitvormingsprocessen. Veel beleid wordt immers niet jaarlijks herzien, of vergt langere implementatieperiodes. Ex post beleidsevaluaties komen daarom best in verschillende snelheden en op verschillende momenten. Goede deadlines op de juiste momenten in de legislatuur en in beleids- en begrotingscycli vergroten hun impact. Dat pleit voor een planning van evaluaties die meerdere jaren omvat.

Ook het tijdschema voor een (brede) heroverweging moet zodanig worden gepland dat de bevindingen bruikbaar zijn voor het begrotingsproces. Uitgaventoetsingen moeten binnen een relatief korte periode worden afgerond. Heroverwegingen moeten in principe kunnen voortbouwen op eerder uitgevoerde uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties. Het is dan ook belangrijk om te investeren in een voldoende aanbod aan toetsingen en evaluaties. Een middellangetermijnhorizon (3-5 jaar) vergroot de impact van uitgaventoetsingen en evaluaties omdat de aanbevolen hervorming vaak tijd vergen om te worden uitgewerkt en uitgevoerd.

3/ Een evaluatieagenda is een cruciaal instrument voor planning, selectie, coördinatie en transparantie. Een evaluatieagenda dient om:

- evaluaties goed te plannen in functie van de beleids- en begrotingscyclus,
- prioriteiten te bepalen in functie van de doelstellingen en beschikbare middelen en capaciteit,
- evaluaties onderling af te stemmen in functie van synergiën tussen (transversale) evaluaties en het vermijden van overlappingsen,
- transparantie te creëren in functie van draagvlak en verantwoording.

Toetsing: een gecoördineerde evaluatie- en kennisagenda

Een gecoördineerde evaluatieagenda werd al meermaals aangekondigd maar is er nog niet. In de meeste beleidsdomeinen lijken er dus geen echte evaluatieagenda te zijn. Er blijkt ook nog steeds geen onderlinge afstemming te gebeuren tussen eventueel bestaande evaluatieagenda's van de diverse beleidsdomeinen.

Zo'n gecoördineerde evaluatieagenda werd nochtans reeds opgenomen in het witboek 'open en wendbare overheid' uit 2017. Het bevatte op advies van de SERV de beslissing van de Vlaamse Regering om werk te maken van een betere planning van onderzoeken en evaluaties en van een betere publieke communicatie daarover via een gemeenschappelijke onderzoeks- en evaluatieagenda.

Voor het federale niveau bevatte de Audit van het Rekenhof naar de federale evaluatiecapaciteit de aanbeveling om jaarlijks beleidsevaluatienota's in te dienen bij het parlement, gekoppeld aan de begroting of de beleidsnota, om te zorgen voor transparantie over geplande en uitgevoerde evaluaties. Dat kan het parlementaire debat objectiveren.

Het Vlaams Parlement heeft nadien het voortouw genomen. In 2018 werd aan het Reglement van het Vlaams Parlement toegevoegd dat een beleidsbrief voortaan ook een lijst moest bevatten met geplande en lopende decreetsevaluaties met een indicatieve timing, een lijst van de decreetsevaluaties die al in de lopende zittingsperiode zijn uitgevoerd, en een toelichting over het gevolg dat de Vlaamse Regering heeft gegeven aan de conclusies van die evaluaties of van plan is eraan te geven. Bepaalde beleidsbrieven integreerden deze evaluatieagenda in de reeds langer verplichte regelgevingsagenda. In andere werd er een aparte bijlage aan gewijd. In nog andere kwamen decreetsevaluaties in de tekst van de beleidsbrief zelf aan bod of werd er geen enkele manier verwezen naar afgeronde, lopende of geplande decreetsevaluaties. Ook in de toelichting bij de decreetsevaluaties waren er grote verschillen merkbaar.

In de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen uit 2019 werd dit verder geconcretiseerd. In de richtlijnen voor de opmaak van de BBT's opgenomen dat er in elke BBT een overzicht moet worden gegeven van de geplande beleids- en regelgevingsinitiatieven, waaronder ook beleidsevaluaties. De omzendbrief bevat ook de vereiste om in de BBT's in het kader van de beleids- en begrotingsuitvoering 'zeker de decreetsevaluaties op te nemen die in het voorgaande jaar zijn uitgevoerd, met een toelichting over het gevolg dat de Regering aan de conclusies van die evaluaties heeft gegeven of van plan is er aan te geven'.

Sinds 2018 publiceert de Vlaamse overheid jaarlijks een overzicht van de geplande beleids-evaluaties. Maar dit is geen gecoördineerde evaluatieagenda. Het overzicht wordt immers achteraf gemaakt door DKBUZA, op basis van een loutere screening van de beleidsnota's en de BBT's. Het bleek niet eenvoudig om in de beleidsnota's altijd een goed onderscheid te maken tussen onderzoek en evaluatie, waardoor alles werd samengebracht in een evaluatie- en onderzoeksagenda. Uit de laatste screening (2021) bleek opnieuw dat de beleidsnota's niet steeds de vereiste informatie bevatten conform de richtlijnen van de omzendbrief VR 2019/11. In de inleiding bij het overzicht staat dat er "veelal een gebrek is aan een duidelijk en meer prominent

overzicht van de onderzoeks- en evaluatieagenda binnen de individuele BBT's. Een uitbreiding van de bijlage 'Overzicht beleids- en regelgevingsinitiatieven' (momenteel opgenomen in 18 van de 26 BBT's) per BBT (...) zal de samenstelling van een overkoepelend Vlaams onderzoeks- en evaluatieagenda vereenvoudigen.'

De Stuurgroep VBH wees in haar aanbevelingen op het gebrek aan een evaluatie-agenda.

De stuurgroep adviseerde het gebruik van beleidsevaluatieagenda's waarop uitgaventoetsingen zouden moeten kunnen aansluiten. In sommige uitgaventoetsingen wordt het gebruik van een evaluatie- en onderzoeksagenda in het beleidsdomein in kwestie eveneens vooropgesteld als een potentievolle verbeter- en efficiëntieoptie (OMG, CJM, ...).

Het lijkt noodzakelijk om nu echt werk te gaan maken van een gecoördineerde evaluatie-agenda van de Vlaamse overheid. Dat moet zorgen voor een betere planning, selectie, coördinatie en transparantie van evaluaties (ex post beleidsevaluaties, uitgaventoetsingen en (brede) heroverwegingen). Zo'n agenda zou best jaarlijks worden geactualiseerd, met een vooruitblik van 3 tot 4 jaar. Het veronderstelt de opmaak van evaluatieplannen in elk beleidsdomein die na discussie en afstemming worden samengevoegd tot een gecoördineerde overheidsbrede evaluatie-agenda met daarin ook beleidsdomeinoverschrijdende evaluaties en uitgaventoetsingen.

Het is belangrijk om de opmaak van een evaluatieagenda goed te organiseren. Er zijn diverse rollen die moeten worden toegewezen: regisseur, adviseur, uitdager, expert, kwaliteitscontroleur, waakhond, beslisser, ... De evaluatieagenda moet worden afgestemd op de onderzoeksagenda, de begrotingscyclus en de beleidscyclus. Periodiek en minstens één keer per legislatuur zouden ook de relevante stakeholders (via de SERV en de strategische adviesraden) en de wetenschappelijke wereld (bv. via de VLIR) mee input moeten kunnen geven over welke instrumenten en thema's het meest relevant zijn om te evalueren.

Zo'n evaluatieagenda wordt best ook gekoppeld aan een kennisagenda. Een kennisagenda gaat breder, zowel qua inhoud als doel. Hij bevat kennisvragen en informatienoden voor toekomstige beleidsuitdagingen die ruimer gaan dan een lijst van evaluatieonderzoeken (wat weten we nog niet?). De finaliteit is dubbel, nl. om binnen de overheid onderzoek op een meer gestructureerde en overzichtelijke manier te programmeren én om de kennisvragen die leven beter kenbaar te maken bij het bredere ecosysteem van onderzoekers en kennisinstellingen. Voor hen kan zo'n kennisagenda inspiratie bieden om er zelf proactief mee aan de slag te gaan. Dat kan een belangrijke hefboom zijn voor het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Zo'n kennisagenda wordt best periodiek opgesteld, met inspraak van stakeholders in de wereld van onderzoek en beleid. Dit kan per beleidsdomein gebeuren, maar er zou in elk geval ook ruimte moet zijn voor onderling overleg en samenwerking met het oog op gedeelde of transversale kennisvragen. De [kennisagenda DWSE](#) bv. is een goed voorbeeld dat navolging verdient.

Toetsing: timing van evaluaties

Het gebrek aan tijd was de meest gehoorde kritiek op de VBH. De timing was erg strikt: de initiële nota die aan de basis lag van de VBH werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering in december 2020, en een eerste menu van heroverwegingen moest vastgelegd worden tegen de zomer van 2021, om de resultaten ervan in september 2021 mee te nemen bij de opmaak van de begroting 2022. Dat korte tijdsbestek zorgde voor wat frustratie. Het heeft ervoor gezorgd dat sommige zaken niet tijdig en grondig konden worden bekeken en dat er uiteindelijk geen omvattend voorstel van heroverweging kon worden gedaan richting de Vlaamse Regering. Ook voor het uitwerken van pro-actieve *out of the box* pistes was de tijd een belemmering.

Over de timing en sequentie van evaluaties is nog weinig geregeld. De eerste VBH werd afgerond in 2021. Twee maanden daarna legde de Vlaamse Regering al de lijst van acht nieuwe uitgaventoetsingen vast voor de resterende periode van deze legislatuur (2022-2024). Ze worden opgestart tegen het einde van 2022 met de bedoeling om de resultaten ten laatste te kunnen meenemen bij de volgende regeringsvorming. In de VCO is momenteel enkel opgenomen dat brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen zullen worden gebruikt in de begrotingscyclus zonder dit nader te specificeren. Mogelijks gebeurt dat in een nog op maken uitvoeringsbesluit.

De Stuurgroep VBH formuleerde enkele voorstellen voor de timing en sequentie van uitgaventoetsingen en heroverwegingen. De stuurgroep stelde voor om de uitgaven periodiek en ten minste om de zeven jaar breed te laten evalueren en om telkens bij het begin van een legislatuur een agenda van uitgaventoetsingen af te spreken en die te laten aansluiten bij bredere beleidsevaluatieagenda's. De stuurgroep vroeg ook om voldoende tijd te voorzien om uitgaventoetsingen en een brede heroverweging uit te voeren en om met verschillende tijdshorizonten te werken zodat scenario's mogelijk zijn op korte, middellange en lange termijn die regeerperiodes kunnen overschrijden. Voor de nabije toekomst vroeg de Stuurgroep VBH om te werken met een stappenplan tot en met 2024 voor uitgaventoetsingen en om een nieuwe brede heroverweging in het voorjaar van 2024 te organiseren zodat die mee kan dienen om de bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerakkoord te voeden.

Het lijkt wenselijk dat de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement concretiseren hoe zij de timing en frequentie van uitgaventoetsingen en brede heroverwegingen zien. Het gaat dan ook over de afstemming daarvan met de (meerjaren)begroting en de periodieke opmaak van een gecoördineerde evaluatieagenda. Volgende vragen moet sowieso beantwoord worden:

- Aan welke beleids- en begrotingsprocessen moeten uitgaventoetsing en heroverwegingen voeding geven? Enkel een regeerakkoord of ook de jaarlijkse begrotingen en beleidsbijsturingen (cf. beleids- en begrotingstoelichtingen)?
- Met welke frequentie zullen (brede) heroverwegingen gebeuren? Op hoeveel uitgaventoetsingen mikt men? En waarom niet meer of minder?
- Wanneer gebeuren uitgaventoetsing en heroverwegingen best? Aan het begin van een legislatuur, doorheen of aan het einde?
- Hoeveel tijd wordt er voorzien voor de uitgaventoetsingen?
- In hoeverre zal of moet een regeerakkoord afspraken bevatten over (thema's en timing van) uit te voeren uitgaventoetsingen en (al dan niet brede) heroverwegingen? Of wordt de

timing en frequentie opgenomen in het uitvoeringsbesluit bij het VCO? Of in de meerjarenbegroting?

- In hoeverre zal of moet een regeerakkoord (meer dan in het verleden) ruimte laten om via beleidsevaluatie en uitgaventoetsingen na te gaan welke beleidsinstrumenten het meest effectief en efficiënt zijn om vooropgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren (en dus meer keuzes open laten die later kunnen worden ingevuld aan de hand van beleidsevaluaties)?

Toetsing: selectie van prioritaire beleidsthema's voor evaluaties

De criteria en procedure voor de selectie van (prioritaire) evaluaties en uitgaventoetsingen zijn nog onduidelijk. Dat geldt zowel voor de VBH als voor de nieuw geplande uitgaventoetsingen.

- De scope van de VBH was initieel beperkt tot uitgaventoetsingen van grote, substantiële uitgavenposten boven een bepaalde drempel. De Vlaamse Regering besliste echter om (met het oog op de besparingen gelinkt aan de begrotingsopmaak 2022) de ganse Vlaamse overheid mee in het bad te nemen. Uiteindelijk zat alles even hard mee in bad. Sommige projectgroepen hanteerden eigen criteria om te bepalen wat ze wel of niet aan een doorlichting zouden onderwerpen. Dat gebeurde vaak zonder afdoende uitleg of met als argumentatie dat er geen politiek draagvlak was voor een heroverweging, dat een evaluatie in voorbereiding of lopende is, dat het betrokken is bij het corona- of relancebeleid, of dat het in conflict met het regeerakkoord zou zijn. Sommige entiteiten hebben zich bij de start zelfs eenzijdig onttrokken uit de scope. Er waren altijd wel redenen: men had net een nieuwe beheersovereenkomst, of men is een belangrijke speler in het relanceverhaal van de Vlaamse Regering enz.
- Door de gevolgde werkwijze waren de thema's voor uitgaventoetsingen gekoppeld aan beleidsdomeinen. Er was weinig of geen aandacht en ruimte voor een systemische of thematische benadering die de interactie tussen beleidsinstrumenten binnen en tussen beleidsdomeinen meeneemt in de evaluatie. EWI was hierin een uitzondering door te vergelijken met dat van het federale niveau en door te wijzen op het belang van interactie-effecten tussen het eigen en het federale instrumentarium en op de nood aan systeemdenken en transversale evaluaties (bv. voor de verhoging van de productiviteit). Ook in het eindrapport van LV en CJM werd gewezen op transversale problematieken (resp. inzake administratieve regeldruk en internationaal cultuurbeleid).
- Ook de criteria die werden gebruikt voor de nieuw geplande uitgaventoetsingen zijn onduidelijk. De projectgroepen en de stuurgroep hadden thema's voorgesteld. Maar de basis waarop de lijst van acht nieuwe uitgaventoetsingen 2022-2024 is gebaseerd, is onduidelijk. Het lijkt ook niet in alle gevallen om uitgaventoetsingen (volgens de definitie in het decreet VCO) te gaan.

De Audit van het Rekenhof naar de federale evaluatiecapaciteit stelde eveneens vast dat - ondanks de vele raakvlakken tussen beleidsdomeinen - de meeste beleidsevaluaties beperkt blijven tot één domein. Er zijn weinig of geen samenwerkingsformules om beleidsevaluaties over de

verschillende beleidsniveaus heen aan te pakken. De FOD BOSA kan dit volgens het Rekenhof mee verhelpen door een beleidsdomeinoverschrijdend netwerk rond beleidsevaluatie op te zetten.

De Stuurgroep VBH heeft gevraagd om in de toekomst de scope duidelijker vooraf te bepalen. Dat gebeurt volgens de stuurgroep best door politieke afspraken te maken over de scope en door die verder te specificeren in de diverse taakopdrachten in termen van begrotingsartikelen en fiscale aftrekposten. De Stuurgroep VBH vroeg ook om de naleving van de gemaakte afspraken beter te verzekeren. Het regeerakkoord moet men volgens de stuurgroep in vraag durven te stellen wanneer de context waarin het is geschreven drastisch gewijzigd is.

De Stuurgroep VBH formuleerde tevens enkele principes. De stuurgroep vraagt aandacht voor proportionaliteit. Dat wil zeggen onderzoeksmiddelen worden ingezet waar ze het meeste nut hebben. In zijn optiek is dat voor grote uitgavenposten en waar er een duidelijk tekort is aan gegevens en onderbouwde inzichten en waar dit via onderzoek remedieerbaar is. Tegelijk wees de stuurgroep op het belang om bestaande kennis en data samen te brengen en er een analyse op te doen. De stuurgroep vroeg ook ruimte voor systemische en beleidsdomeinoverschrijdende thema's.

Een transparant proces is wenselijk om de prioritair te evalueren thema's te bepalen. De keuze van te evalueren thema's in het kader van uitgaventoetsingen en heroverwegingen zal wellicht altijd een politieke keuze zijn. Harde criteria zijn dan niet steeds mogelijk en kunnen ook contraproductief zijn. In Nederland bv. werden de teleurstellende resultaten van het vroegere kader met drempelwaarden onder meer toegeschreven aan een gebrek aan flexibiliteit om zich te concentreren op belangrijke strategische thema's, het gebrek aan grondige beleidsevaluaties om een beleidsdoorlichting op te stellen en de gebrekkige afstemming van de timing van beleidsevaluaties op de politieke beleidsagenda. Een beter alternatief lijkt te zorgen voor een transparant proces om de prioritair te evalueren thema's te bepalen. Dat houdt een degelijke voorbereidende analyse in, inspraak van de diverse entiteiten, belanghebbenden en experts en de motivering van de gemaakte keuzes.

Onderdeel van zo'n voorbereidende analyse is in elk geval een analyse van de budgettaire stromen en uitgaven in de diverse beleidsdomeinen. Dat blijft nodig om een goed zicht te hebben op de belangrijke inkomsten en uitgaven op niveau van een beleidsdomein, beleidsveld en inhoudelijke structuurelement (ISE) en de koppeling met prestatiegeïnformeerd begroten te realiseren. Het SERV-rapport 'begroting omgeving & natuur, energie en klimaat' van 2 mei 2022 zet op dat vlak een nieuwe standaard.

Het lijkt tevens wenselijk om de agenda af te stemmen met de federale overheid. Dat is nuttig gelet op o.a. de interactie-effecten die er vaak zijn. De Federale Regering is immers in uitvoering van het federale regeerakkoord en onder impuls van Europa (cf. landenspecifieke aanbevelingen van het Europese semester) eveneens gestart met 'spending reviews' binnen de federale overheid. Een van de spending reviews voorzien voor 2023 gaat over onderzoek en ontwikkeling, en met name over de vraag hoe de ondersteuning daarvan efficiënter en effectiever kan verlopen door ze meer complementair te maken met de ondersteuning door andere overheden.

5.3 Governance in de uitvoering van concrete evaluatieprocessen

Thema	Analyse	Evaluatie	Conclusie
3. Governance in de uitvoering van concrete evaluatieprocessen			
(i) De doelstellingen en reikwijdte moeten duidelijk worden bepaald aan het begin van het evaluatieproces.	De doelstellingen van de VBH waren in beginsel helder en de VBH bevatte duidelijke onderzoeksvragen. Tijdens de uitvoering is de VBH soms vooral beschouwd als een besparingsinitiatief. De VBH liep dan soms een eigen parcours, gescheiden van de opgebouwde kennis en ervaring met beleidsevaluatie	De Stuurgroep VBH vraagt om in uitgaventoetsingen te focussen op effectiviteitsonderzoek (en niet op besparingen). De Stuurgroep VBH vraagt meer aandacht voor fundamentele heroverwegingsvragen (incl. over kerntaken).	De set van onderzoeksvragen uit de VBH zit globaal goed. Wellicht moet de focus nog duidelijker liggen op effectiviteit en efficiëntie van beleid en regelgeving (uitgaven en inkomsten). Besparingsvarianten zijn dan niet het onmiddellijke doel van uitgaventoetsingen, maar kunnen nodig zijn om fundamenteelere vragen te stellen (ook over kerntaken).
(ii) Er moet een duidelijke aflijning van verantwoordelijkheden zijn tussen politiek, administraties, Financiën/Kanselarij	De verdeling van verantwoordelijkheden tussen politiek, beleidsdomeinen en DFB was helder en in lijn met goede praktijken in andere landen.	De Stuurgroep VBH beoordeelt deze governance positief.	Er kan voor toekomstige uitgaventoetsingen en heroverwegingen zeker voortgebouwd worden op de governancestructuur van de VBH
(iii) Er is best een tweede-lige governancestructuur voor heroverwegingen: werkgroepen en een coördinerende stuurgroep.	De VBH volgde de tweede-lige structuur met projectgroepen en een stuurgroep.	De Stuurgroep VBH vraagt een breder mandaat, om zelf onderzoek op te zetten en sneller signalen over de werking van de projectgroepen te kunnen krijgen en doorgeven	Het lijkt nodig om mechanismen in te bouwen om de naleving van de richtlijnen en afspraken te stimuleren of af te dwingen

Aanwijzingen en goede praktijken

Evaluaties vergen goede governance-regelingen. Dat wil zeggen: duidelijke doelstellingen, taakverdelingen en verantwoordelijkheden.

- Voor ex post beleidsevaluaties is flexibiliteit nodig. Er geen governance-model dat in alle gevallen kan gelden. Vaak bevatten evaluatierichtlijnen wel diverse opties waaruit kan worden gekozen of inspiratie kan worden geput (cf. infra).
- Voor heroverwegingen of uitgaventoetsingen zijn er vaak wel duidelijkere arrangementen. Vaak komen daarvoor de onderstaande regelingen en aandachtspunten terug.

1/ De doelstellingen en reikwijdte moeten duidelijk worden bepaald aan het begin van het evaluatieproces. Concrete doelstellingen binnen een welomschreven scope verhogen de effectiviteit van de evaluatie-oefening. Die kunnen voor heroverwegingen of uitgaventoetsingen slaan op een vermindering van de totale uitgaven, een verschuiving van de uitgaven van de ene overheidsprioriteit naar de andere, of het effectiever en efficiënter maken van specifieke uitgaven en beleid. De doelstellingen bepalen de criteria of onderzoeksvragen in het beoordelingsproces en de rollen van de deelnemers. Uitgavenevaluaties moeten worden afgesloten met duidelijke aanbevelingen.

Er zijn daarnaast afwegingen nodig tussen een breed en smal bereik van heroverwegingen. Een breed toepassingsgebied kan de breedte van de analyse vergroten, de buy-in van belanghebbenden en de beschikbaarheid van extra data vergroten en de samenwerking tussen ministeries bevorderen. Door meerdere beleidsdomeinen in de scope op te nemen, kan ook de impact van verschillende beleidsinstrumenten horizontaal onder de loep genomen worden. Maar een brede scope kan aan de andere kant het aanbod aan diepgaandere en meer betekenisvolle analyses beperken. Ze maken ook coördinatie complexer doordat meerdere beleidsdomeinen betrokken zijn.

2/ Er is best een tweedelige governancestructuur voor heroverwegingen. Die bestaat dan uit een of meer werkgroepen die de evaluaties uitvoeren en een stuurgroep die coördineert en toezicht houdt op het proces en die de bevindingen en aanbevelingen naar de betrokken ministers communiceert. Werkgroepen bestaan best uit medewerkers van het Ministerie van Financiën en relevante lijnministeries en kunnen ook externe deskundigen bevatten. Zowel inhoudelijk-technische als budgetdeskundigheid zijn nodig.

3/ Een duidelijke aflijning van verantwoordelijkheden is nodig bij heroverwegingen en uitgaventoetsingen. De doelstellingen, scope en kalender moeten politiek worden gevalideerd. De lijnministeries krijgen best de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de evaluaties om hun informatie en expertise maximaal te benutten en de legitimiteit van de conclusies te bevorderen. Daarnaast moet het Ministerie van Financiën in alle stadia van een heroverweging of uitgaventoetsing worden betrokken en moet een nauwe samenwerking met de lijnministeries worden opgebouwd, zowel om de capaciteit te vergroten als om vertrouwen en eigenaarschap van het proces te creëren. De beslissing over welke aanbevelingen moeten worden uitgevoerd, wordt genomen door politieke leiders. Het betreffende ministerie (of de ministeries) is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van die beslissingen, in samenwerking met het Ministerie van Financiën dat daarop toezicht houdt. De ministeries en het Ministerie van Financiën houden de ministers op de hoogte van de voortgang van de uitvoering van de genomen besluiten.

De rol van politieke beleidsmakers situeert zich dus vooral langs input- en outputzijde en minder tijdens evaluaties zelf. Op die manier kunnen evaluaties in volle onafhankelijkheid uitgevoerd worden (*cf. infra*). Wel kan er op vaste en vooraf bepaalde momenten gecommuniceerd worden en kan het politieke niveau in uiterste geval als escalatiemechanisme voor conflicten in de stuurgroep fungeren.

Toetsing: governance van de VBH

Er is voor de VBH goed nagedacht over een gepaste governancestructuur. Ook de interne verdeling van verantwoordelijkheden tussen politiek, beleidsdomeinen en DFB was helder. Die lagen in lijn met goede praktijken in andere landen:

- De doelstellingen, scope, onderzoeksvragen en kalender werden voorbereid door het DFB en politiek gevalideerd.
- De projectgroepen in de diverse beleidsdomeinen hadden de leiding en verantwoordelijkheid voor de doorlichtingen. Dat moest zorgen voor eigenaarschap bij de beleidsdomeinen. Tegelijk werd met richtlijnen voor de werking en (beperkte) samenstelling gewaakt over de slagkracht en dynamiek. Er werd daarbij expliciet gevraagd om externe experts op te nemen in de projectgroepen, met indien nodig wisselende deelnames zodat er steeds experts met de geschikte knowhow aanwezig waren en de slagkracht behouden kon blijven.
- Een stuurgroep werd belast met het overzicht op het gehele proces van de VBH en controle op de planning, aanpak en output van de projectgroepen. De stuurgroep bundelde ook leerlessen voor toekomstige heroverwegingen.
- DFB was covoorzitter van elke projectgroep en ondersteunde de werking van de Stuurgroep VBH.
- Het draagvlak binnen de Vlaamse overheid werd bevorderd door regelmatige terugkoppeling naar het voorzitterscollege (VOCO) en een vertegenwoordiging van het VOCO in de stuurgroep met twee leden.
- Er was afgesproken dat de politieke beleidsmakers finaal beslisten over de te nemen maatregelen en bijsturingen naar aanleiding van de VBH.

In de VBH speelde het leiderschap van DFB een cruciale rol. De persoonlijke drive en betrokkenheid van de leidend ambtenaar bij de VBH was ongetwijfeld een erg bepalende succesfactor. Hij zetelde tevens in de stuurgroep. DFB was bovendien covoorzitter van elke projectgroep en ondersteunde de werking van de stuurgroep die na afloop ook leerlessen bundelde voor toekomstige heroverwegingen. De raamovereenkomst voor extern evaluatieonderzoek werd via DFB aangeboden.

De Stuurgroep VBH beoordeelde deze governance positief. De Stuurgroep VBH vroeg wel een breder mandaat voor de stuurgroep, nl. een initiatiefrecht om onderzoek uit te voeren en de mogelijkheid om tussentijds positieve of negatieve signalen te sturen naar het politieke niveau en de desbetreffende projectgroepen uit te nodigen om een stand van zaken te geven. De Stuurgroep VBH vroeg ook om de naleving van de gemaakte afspraken beter te verzekeren.

De werkgroep leesbare begroting formuleerde enkele richtsnoeren voor de werking van toekomstige projectgroepen. De werkgroep stelt voor dat de samenstelling de grenzen van de betrokken entiteiten overstijgt, dat beroep wordt gedaan op externe en onafhankelijke deskundigen, dat een externe voorzitter de leiding heeft, en dat de projectgroep wordt ondersteund door een secretariaat vanuit het inhoudelijke departement en DFB. Om een goeie groepsdynamiek te stimuleren, hanteert de werkgroep een richtlijn naar de omvang van de projectgroep en de vaste kern ervan, met een kern van maximaal acht tot tien leden.

De werkgroep formuleerde ook richtsnoeren voor de rol en verantwoordelijkheid van DFB. Het departement zou het proces van de uitgaventoetsingen moeten coördineren, in nauw overleg met de Inspectie van Financiën. Het zou moeten waken over het horizontale beleid inzake uitgaventoetsingen en de integratie ervan in de beleids- en begrotingscyclus. Het zou op haar website de taakopdrachten/plannen van aanpak moeten publiceren die door de projectgroep zijn gevalideerd.

Er kan voor toekomstige uitgaventoetsingen en heroverwegingen zeker voortgebouwd worden op de governancestructuur van de VBH. Het lijkt wel nodig om mechanismen in te bouwen om de naleving van de richtlijnen en afspraken te stimuleren of af te dwingen.

Toetsing: heldere doelstellingen

De doelstellingen van de VBH waren in principe helder. De Vlaamse Brede Heroverweging beoogde een grondige doorlichting van alle uitgavenposten en waar relevant kostendekkingsgraden binnen de Vlaamse begroting om de kwaliteit van de openbare financiën te verbeteren op het vlak van (beheers)efficiëntie en (beleids)effectiviteit.

Toch is er tijdens het proces onduidelijkheid gerezen over de link met besparingsdoelstellingen. Dat is wellicht te wijten aan de connotatie die er kan zijn – deels onterecht – tussen uitgaventoetsingen en besparingen. Die onduidelijkheid werd bovendien in de hand gewerkt door de focus op uitgaventoetsing van belangrijke uitgavenposten van de Vlaamse Begroting en door de expliciete vereiste om in het onderzoek in te gaan op besparingsvarianten als alternatief voor lineaire besparingen. Dit ondanks de achterliggende bedoeling van deze vraag om enerzijds de focus te leggen op de grotere budgetten en anderzijds out-of-the-box denken te stimuleren. En ondanks de vraag in de richtlijnen om eventueel ook na te gaan welke beleidsopties mogelijk zouden zijn met respectievelijk 5% en 15% méér middelen .

De VBH werd daardoor soms in de hoofden en in de praktijk toch vooral gezien als een budgettaire oefening en een besparingsinitiatief. Dat heeft ook voor gevolg gehad dat in meerdere beleidsdomeinen personen of cellen die soms al meerdere jaren actief zijn rond beleidsevaluaties nooit betrokken zijn geweest. De VBH liep dan soms een eigen autonoom parcours, gescheiden van de opgebouwde kennis en ervaring met beleidsevaluatie.

Intussen lijken evaluaties meer te worden losgekoppeld van besparingsdoelstellingen. De Stuurgroep VBH vroeg om de doelstelling van uitgaventoetsingen te focussen op effectiviteitsonderzoek, en niet op besparingen omdat ook in tijden waarin er niet bespaard moet worden heroverwegingen zinvol zijn. In de richtlijnen voor de acht nieuwe uitgaventoetsingen 2022-2024 is opgenomen dat de onderzoeksvragen van de VBH grotendeels zullen worden hergebruikt zonder dat het uitgangspunt het vinden van besparingen is. De werkgroep 'Leesbaarheid van de begroting' van het Vlaams parlement vraagt dat de uitgaventoetsingen besparingsvarianten en intensiveringsvarianten onderzoeken en beleidsopties uitwerken. Die varianten moeten de projectgroep stimuleren om met creatieve oplossingen te komen en *out of the box* te denken.

De VBH bevatte tevens duidelijke en goede onderzoeksvragen voor de rapporten van de projectgroepen. Het ging zowel om minimale onderzoeksvragen als om een uitgebreide set van onderzoeksvragen voor het geval er een onderzoeksopdracht werd uitbesteed. De rapporten moesten o.a. de doeltreffendheid en neveneffecten van bestaande regelgeving in kaart brengen; beleidsopties voorstellen die doeltreffender, doelmatiger of beter uitvoerbaar zijn met minder administratieve lasten, o.m. op basis van besparingsscenario's en best practices in het buitenland en met inbegrip van opties die de rol van de Vlaamse overheid moesten bekijken (kerntaken); en thema's aanbevelen voor diepgaande uitgaventoetsing.

De kwaliteit van de rapporten was echter erg verschillend. Die verschillen waren er zowel tussen beleidsdomeinen als binnen sommige beleidsdomeinen afhankelijk van het beleidsveld. In het bijzonder de (kern)vragen naar beheersefficiëntie en beleidseffectiviteit kwamen te weinig aan bod. Sommige rapporten boden daardoor weinig materiaal tot verbetermogelijkheden of efficiëntiewinsten.

Fundamentele heroverwegingsvragen werden al helemaal uit de weg gegaan. Er was onvoldoende de reflectie aanwezig is om de algemene vraag over kerntaken te beantwoorden, nl. of voor een bepaalde beleidsdoelstelling financiering door overheidsmiddelen verantwoord en wenselijk is, dan wel of beleidsdoelstellingen misschien doeltreffender/efficiënter kunnen worden bereikt door de private sector / social profit of door lokale besturen.

De Stuurgroep VBH heeft gevraagd om in de toekomst meer aandacht in te bouwen voor fundamentele heroverwegingsvragen. Het gaat dan bv. over de vraag of en in hoeverre de overheid zelf iets moet opnemen of financieren dan wel of dit op een andere manier moet gebeuren (bv. regie van het aanbod in plaats van zelf voor het aanbod zorgen). De stuurgroep stelde voor dat die het mandaat zou krijgen om zelf een bepaalde studie te laten gebeuren, toegepast op een aantal casussen. Dat laatste geldt ook voor de vraag hoe de onderzochte regelingen kunnen worden ontworpen zodat ze tot minder administratieve lasten leiden.

Het lijkt inderdaad belangrijk om in toekomstige heroverwegingen en uitgaventoetsingen te zorgen voor heldere doelstellingen. De set van onderzoeksvragen uit de VBH zit globaal goed. Maar wellicht moet de focus nog duidelijker komen te liggen op onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en de regelgeving (uitgaven en inkomsten). Besparingsvarianten zijn dan niet het onmiddellijke doel van uitgaventoetsingen, maar ze kunnen daar wel aanleiding toe geven en kunnen inderdaad nodig zijn om fundamenteelere onderzoeksvragen te stellen. In het bijzonder zou ook moeten worden bekeken hoe ervoor kan worden gezorgd dat in uitgaventoetsingen ook de vraag naar kerntaken van de overheid wordt beantwoord.

5.4 Transparantie om te zorgen voor vertrouwen

Thema	Analyse	Evaluatie	Conclusie
4. Transparantie om te zorgen voor vertrouwen			
(i) De planning, governance-regelingen en de richtlijnen moeten publiek beschikbaar zijn.	Het proces van de VBH was transparant. De acht nieuwe uitgaventoetsingen 2022-2024 worden uitgewerkt in een plan van aanpak.	De Stuurgroep VBH formuleerde hierover vrijwel geen aanbevelingen. Het enige aandachtspunt was om transparant te zijn over de stappen die worden gezet naar de belanghebbenden.	De transparantie over het opzet, het proces en de output de VBH-operatie was een pluspunt en moet zeker behouden blijven.
(ii) Evaluatierapporten moeten samen met beleidssynthesen publiek beschikbaar en goed vindbaar zijn.	Alle documenten over de VBH werden na afloop van de VBH publiek ontsloten. De globale synthese werd niet publiek gemaakt.	De Stuurgroep VBH formuleerde hierover geen aanbevelingen. Het witboek 'open en wendbare overheid' kondigde de actieve openbaarmaking aan van alle beleidsevaluaties via een centrale databank. Dat portaal is er nog niet.	Beleidsvaluaties en uitgaventoetsingen moeten gebruiksvriendelijk worden ontsloten. Een koppeling met de evaluatieagenda is daarbij interessant. Beleidsynthesen volgens gestandaardiseerde formats kunnen de doorwerking van uitgaventoetsingen bevorderen.
(iii) Er is ook transparantie nodig over de definitieve besluiten die de politiek trekt uit de evaluaties. De uitvoering van die beslissingen zou op transparante wijze moeten worden gemonitord.	Transparantie via de BBT's over de beleidsimpact van decreetsevaluaties is verplicht (cf. omzendbrief VR 2019/11). Er is geen overzicht en motivering publiek beschikbaar van de mate waarin de resultaten van de VBH meegenomen worden in de begrotingsopmaak 2022 of elders. Het is niet duidelijk welke van de voorgestelde uitgaventoetsingen zullen worden opgestart.	De Stuurgroep VBH formuleerde hierover geen aanbevelingen. De transparantie via de BBT's is erg beperkt.	Het principe van omzendbrief VR 2019/11 om toelichting te geven bij het gevolg dat de Regering aan de conclusies van decreetsevaluaties heeft gegeven of van plan is er aan te geven kan worden uitgebreid naar uitgaventoetsingen. Een goede opvolging van de naleving van die vereiste is van belang.

Aanwijzingen en goede praktijken

Transparantie is van belang voor het vertrouwen in en de kwaliteit van het proces, de output en impact. De gecoördineerde evaluatieagenda (cf. *supra*) zou publiek beschikbaar moeten zijn. Evaluatierapporten zouden actief openbaar moeten worden gemaakt. Dat maakt een politieke en maatschappelijke dialoog over evaluatieresultaten mogelijk, en kan daardoor het gebruik en de doorwerking van evaluaties in beleidshervormingen ten goede komen. In sommige gevallen is ook communicatie op maat van de relevante partijen wenselijk. Databanken en portalsites met evaluaties bevorderen de vindbaarheid en het latere (her)gebruik van evaluaties.

Specifiek is transparantie ook essentieel bij *heroverwegingen*, in alle fasen:

- (i) **De planning, governanceregelingen en de richtlijnen moeten publiek beschikbaar zijn.** Die transparantie ondersteunt de integriteit van het proces. De openbaarmaking van de governanceregelingen en het begeleidingsmateriaal helpt ook om belanghebbenden te informeren over hoe ze in het proces passen.
- (ii) **De eindverslagen van de evaluaties moeten publiek beschikbaar zijn, alsook eventuele evaluaties en leerlessen van het afgelopen proces.** De doorwerking wordt bevorderd door een gepaste verspreidingsstrategie en beleidssyntheses volgens gestandaardiseerde formats. Evaluatiedatabases en portaalsites die evaluaties centraliseren vergemakkelijken de vindbaarheid en toegang.
- (iii) **Er is ook transparantie nodig over de definitieve besluiten die de politiek trekt uit de evaluaties.** Die transparantie ondersteunt de integriteit, de verantwoording en de beleidsimpact van de evaluaties. De uitvoering van beslissingen zou op transparante wijze moeten worden gemonitord. Het effectief uitvoeren van de aanbevelingen (of de keuze om dat niet te doen transparant te maken) geeft een stimulans aan de administratie om voldoende capaciteit te blijven vrijmaken voor evaluatie-oefeningen. Feedback vanuit beleidsmakers laat ook toe om te leren en nieuwe evaluaties beter af te stemmen op de behoeften.

Toetsing: transparantie over het VBH-proces

Over de VBH was er veel transparantie, zowel over het proces als over de output. Dat gebeurde binnen afgelijnde afspraken die tevens beantwoorden aan de evaluatiestandaarden van de Vlaamse overheid uit 2018 ('We zijn transparant in de stappen die worden gezet'; 'We communiceren helder van de opstart tot de oplevering van het rapport'):

- Het kader werd na agendering op de Vlaamse Regering publiek gemaakt.
- Tussentijdse rapporten, notities, verslagen, adviezen, de data en informatie die door of namens de projectgroepen werden vervaardigd of vergaard, werden niet publiek gemaakt om de goede werking van de projectgroepen te waarborgen.
- Het eindrapport van elke projectgroep werd voorafgaand aan de publicatie ter kennisgeving aan de bevoegde vakminister en de minister bevoegd voor het budgettair beleid overgemaakt. Zij informeerden vervolgens de Vlaamse Regering. Nadien werd het eindrapport ook ter kennisgeving overgemaakt aan het Vlaams Parlement.
- Alle documenten over de VBH werden na afloop van de VBH publiek ontsloten op de website van het Departement Financiën en Begroting. Het ging om alle eindrapporten van de projectgroepen, alle externe studies ter onderbouwing van de VBH, de bevraging door de stuurgroep, de leerlessen en aanbevelingen vanuit de stuurgroep. Een synthesesedocument van de rapporten werd niet publiek gemaakt.

De Stuurgroep VBH formuleerde hierover vrijwel geen aanbevelingen. Het enige aandachtspunt was om transparant te zijn over de stappen die worden gezet naar de belanghebbenden.

Het verzekeren van de transparantie blijft een belangrijk aandachtspunt voor toekomstige uitgaventoetsingen en heroverwegingen. De transparantie over het opzet, het proces en de output de VBH was een belangrijk pluspunt en moet zeker behouden blijven. Er is ook meer transparantie nodig over uitgaventoetsingen die zullen worden opgestart en over de timing van volgende heroverwegingen.

Toetsing: databank en portaalsite

Het witboek 'open en wendbare overheid' kondigde de actieve openbaarmaking aan van alle beleidsevaluaties via een centrale databank van alle beleidsrelevante onderzoeken. Het nam het voorstel van de SERV uit een eerder advies over om beleidsevaluaties én beleidsgerichte syntheses via een portaalsite te ontsluiten.

Dat portaal is er nog niet. Er is wel [FRIS](#) (Flanders Research Information Space). Dat is het portaal voor onderzoekers en onderzoek in Vlaanderen. Het bevat een beschrijving van het publiek gefinancierd onderzoek in Vlaanderen sinds 2008. FRIS bevat ook bepaalde types van publicaties van de Vlaamse universiteiten en wetenschappelijke instellingen. Het gaat echter enkel over metadata van het onderzoek dat wordt verricht binnen de instellingen die onder het decreet betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid vallen, niet over de concrete onderzoeksresultaten zelf. Het gaat ook dus niet over al het evaluatieonderzoek binnen de Vlaamse overheid. De rapporten van de VBH bijvoorbeeld zitten niet in FRIS (op enkele externe onderzoeken na).

Sommige beleidsdomeinen of beleidsvelden hebben reeds een portaalsite met lopend en afgerond evaluatieonderzoek. Het gaat onder andere om [Onderwijs](#), [DEWI](#), [DEWI](#) en [Cultuur](#).

Het lijkt aangewezen om verder te bekijken op welke manier uitgevoerde beleidsevaluaties, uitgaventoetsingen en heroverwegingen best publiek worden ontsloten. Dat moet gebeuren op een manier die zorgt voor een goede vindbaarheid en die gebruiksvriendelijk is. Een koppeling met de gecoördineerde evaluatieagenda is vanuit dat oogpunt interessant. De doorwerking wordt bevorderd door een gepaste verspreidingsstrategie en beleidssyntheses volgens gestandaardiseerde formats. Evaluatiedatabases en portaalsites die evaluaties centraliseren vergemakkelijken de vindbaarheid en toegang.

Toetsing: transparantie over de beleidsimpact

De transparantie over de politieke beslissingen na de VBH was minder groot. Sommige beleidsaanpassingen die werden voorgesteld in de VBH zijn opgenomen in de begroting 2022 en de BBT's van 2022. Vele andere ook niet. Er is publiek geen goed overzicht beschikbaar van de mate waarin de resultaten van de VBH meegenomen zijn in de begrotingsopmaak 2022. Er is ook niet steeds een duidelijke motivering waarom bepaalde bijstellingen wel en andere niet zijn weerhouden. Tot slot is het ook niet duidelijk welke van de door de projectgroepen voorgestelde uitgaventoetsingen en onderzoeken daadwerkelijk zullen worden opgestart, welke later en welke niet, buiten de acht die door de Vlaamse Regering zijn weerhouden voor 2022-2024. Het is ook niet duidelijk wanneer een volgende brede heroverweging zal plaatsvinden.

Dat is ten dele te begrijpen. Er was na de VBH niet zo veel tijd om de conclusies politiek te trancheren. Sommige rapporten waren erg omvangrijk en bevatten een brede menukaart aan mogelijke maatregelen, ter inspiratie van de beleidsmakers. Het was dan niet de bedoeling om alle voorgestelde maatregelen op korte termijn te realiseren. Zo leidde de oefening binnen het beleidsdomein Omgeving bv. tot drie soorten voorstellen: becijferde voorstellen voor quick wins, becijferde voorstellen voor structurele hervormingen en potentiële onderzoekslijnen op te nemen in een domeinbreed vervolgtraject.

Maar intussen lijkt meer transparantie daarover wel mogelijk. Toch is dat tot dusver niet gebeurd. Slechts enkele BBT's bij de begrotingsuitvoering 2021 maken melding van de brede heroverweging (8 van de 26) waarbij het in de meeste gevallen louter gaat om de vermelding dat de VBH heeft plaatsgevonden. Slechts één BBT vermeldt uitgaventoetsingen (BBT Financiën en Begroting).

BBT BU2021	Vermelding Uitgaven-toetsing		Vermelding VBH
BBT Cultuur - g23-B-1	Nee	Ja	Enkel vermelding dat oefening gebeurd is
BBT Onderwijs en Vorming - g23-L-1	Nee	Ja	Enkel vermelding dat oefening gebeurd is
BBT Omgeving en Natuur - g23-Q-1	Nee	Nee	
BBT Wonen - g23-V-1	Nee	Nee	
BBT Ondersteuning Vlaamse Regering - g23-A-1	Nee	Nee	
BBT Mobiliteit en Openbare Werken - g23-W-1	Nee	Ja	Vermelding dat er voor VBH geld is ingezet, dat twee onderzoeken zijn uitgevoerd, dat er gevolg gegeven is door het uitwerken van een herziening van het subsidiedecreet voor mobiliteitsverenigingen
BBT Economie, Wetenschap en Innovatie - g23-E-1	Nee	Nee	
BBT Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding - g23-S-1	Nee	Ja	Enkel vermelding dat oefening gebeurd is
BBT Werk en Sociale Economie - g23-G-1	Nee	ja	Regelgeving voor de doelgroepvermindering voor oudere zittende werknemers
BBT Landbouw en Visserij - g23-F-1	Nee	Nee	
BBT Jeugd - g23-Y-1	Nee	Nee	
BBT Media - g23-Z-1	Nee	Nee	
BBT Energie en Klimaat - g23-P-1	Nee	Nee	
BBT Onroerend Erfgoed - g23-U-1	Nee	Nee	
BBT HR-beleid en Audit Vlaamse Overheid - g23-J-1	Nee	Ja	Enkel vermelding dat oefening gebeurd is en gefinancierd
BBT Toerisme - g23-R-1	Nee	Nee	
BBT Financiën en Begroting - g23-T-1	Ja	Ja	Verscheidene keren, waaronder vervolgstappen
BBT Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen - g23-H-1	Nee	Ja	Vermelding dat er voor VBH geld is ingezet en dat twee onderzoeken zijn uitgevoerd
BBT Brussel - g23-X-1	Nee	Nee	
BBT Vlaamse Rand - g23-N-1	Nee	Nee	
BBT Sport - g23-M-1	Nee	Nee	

BBT Digitalisering en Facilitair Management - g23-C-1	Nee	Nee
BBT Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering - g23-I-1	Nee	Nee
BBT Justitie en Handhaving - g23-O-1	Nee	Nee
BBT Hogere Entiteiten - g23-D-1	Nee	Nee
BBT Dierenwelzijn - g23-K-1	Nee	Nee

Transparantie over de beleidsimpact van decreetsevaluaties is in principe verplicht. Het Vlaams Parlement besliste in 2018 via een wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement dat een beleidsbrief voortaan ook een toelichting moest bevatten over het gevolg dat de Vlaamse Regering heeft gegeven aan de conclusies van decreetsevaluaties of van plan is eraan te geven. De omzendbrief VR 2019/11 bevat de vereiste om in de BBT's in het kader van de beleids- en begrotingsuitvoering 'zeker de decreetsevaluaties op te nemen die in het voorgaande jaar zijn uitgevoerd, met een toelichting over het gevolg dat de Regering aan de conclusies van die evaluaties heeft gegeven of van plan is er aan te geven'.

Dit principe kan uitgebreid worden naar uitgaventoetsingen en andere evaluaties. Dat verhoogt de transparantie over de impact van de output in termen van beleidsbeslissingen om bepaalde zaken te hervormen (outcome). Een goede opvolging van de naleving van die vereiste is daarbij van belang.

5.5 Kwaliteit door professionaliteit, objectiviteit en input

Thema	Analyse	Evaluatie	Conclusie
5. Kwaliteit door professionaliteit, objectiviteit en externe input			
(i) Evaluatierichtlijnen ondersteunen de uitvoering van beleidsevaluaties met richtsnoeren voor de aanpak, organisatie, gegevensverzameling, kwaliteitscontrole en rapportage en evt. uitbesteding.	Vlaanderen heeft geen officiële evaluatierichtlijnen of handleiding (wel beperkte evaluatiestandaarden). In de VBH kregen de projectgroepen richtlijnen inzake inhoud, timing en manier van werken.	De Stuurgroep VBH formuleerde hierover geen aanbevelingen.	Vlaamse evaluatierichtlijnen lijken nuttig. Ze kunnen voortbouwen op bestaande voorbeelden en worden opgesteld in samenwerking met experts van bv. het VEP.
(ii) Mechanismen die beïnvloeding en belangenconflicten vermijden moeten verzekeren dat evaluaties objectief gebeuren.	De Vlaamse evaluatiestandaarden stellen dat evaluaties neutraal moeten worden uitgevoerd. In de VBH waren er duidelijke afspraken en rollen om de objectiviteit te bewaken.	In de VBH was het streven naar autonomie en onafhankelijkheid van de projectgroepen een pluspunt, maar politieke inmenging ondermijnde dat soms. De Stuurgroep VBH vraagt dat uitgaventoetsingen en heroverwegingen autonoom en onafhankelijk gebeuren. Vervolgens is het aan de beleidsmakers om beslissingen te nemen.	Afspraken over rollen en procedures zijn nodig over de neutrale, objectieve uitvoering van evaluaties. Het is ook een kwestie van een vertrouwensvolle cultuur.
(iii) Betrokkenheid van stakeholders verhoogt de kwaliteit, het draagvlak en de impact.	Het witboek en de Vlaamse evaluatiestandaarden onderschrijven het belang om stakeholders te betrekken in het ganse evaluatieproces. In het kader van de VBH werd een striktere lijn gevolgd voor het betrekken van belanghebbenden.	De Stuurgroep VBH vindt dat er in een heroverweging geen tussentijdse interventies mogen zijn belanghebbenden. Wel is het volgens de Stuurgroep VBH belangrijk om transparant te zijn over de stappen die worden gezet naar de belanghebbenden.	De rol van belanghebbenden wordt best verder uitgeklaard, rekening houdend met de voordelen van hun betrokkenheid en de manieren die er bestaan om ongeoorloofde beïnvloeding of lekken te vermijden.

Aanwijzingen en goede praktijken

De kwaliteit van evaluaties is essentieel. Evaluaties van slechte kwaliteit kunnen leiden tot slechte en dure beslissingen en kunnen een bedreiging vormen voor de politieke bereidheid om te investeren in evaluaties. Kwaliteit moet ervoor zorgen dat evaluaties daadwerkelijk kunnen dienen om de beslissingen te verbeteren, te leren en verantwoording af te leggen.

(i) De meeste landen hanteren daartoe evaluatierichtlijnen om de uitvoering van beleidsevaluaties te ondersteunen. Het zijn niet-bindende documenten die richtsnoeren bevatten voor de uitvoering en het gebruik van evaluaties. De richtlijnen gaan onder andere over evaluatiesystematiek (evaluatievragen, evaluatiecriteria, evaluatiemethodes ...), projectplanning, rollen en organisatie van een evaluatie, methoden voor gegevensverzameling, mechanismen voor

kwaliteitscontrole, presentatie van evaluatieresultaten enz. Soms zijn er ook professionele en ethische standaarden voor evaluatoren en richtlijnen voor het opstellen van een bestek.

(ii) Evaluaties moeten objectief kunnen gebeuren. Dat impliceert niet noodzakelijk een functionele onafhankelijkheid. Er zijn voordelen, risico's en problemen bij zowel evaluaties 'in huis' als extern. Belangrijker is dat bij interne evaluaties de wijze waarop een evaluatie wordt opgezet de nodige mechanismen of waarborgen bevat om beïnvloeding en belangenconflicten te vermijden en dat bij externe evaluaties voldoende interne informatie en kennis gemobiliseerd kan worden.

(iii) Betrokkenheid van stakeholders verhoogt de kwaliteit. De inbreng van academici, sociale partners en middenveldorganisaties is belangrijk voor het draagvlak, de kwaliteit en de impact. Die inbreng wordt best voorzien op de diverse niveaus en ruimer ingevuld dan enkel transparantie:

- zij kunnen nuttige inbreng doen over prioritair te evalueren beleid of uitgaven (cf. evaluatieagenda);
- zij kunnen voor belangrijke input van kennis en informatie zorgen in een evaluatie en mee de kwaliteit en integriteit van de evaluatieprocessen bewaken. Hiervoor kunnen diverse methoden worden ingezet zoals consultaties, adviespanels en begeleidingscommissies;
- zij moeten kennis kunnen nemen en feedback kunnen geven op de evaluatieresultaten om mee te zorgen voor draagvlak en impact;
- hun perspectief moet meegenomen worden bij het opzet en de beoordeling van de performantie van het evaluatiebeleid.

Toetsing: evaluatierichtlijnen

De Vlaamse overheid heeft geen officiële evaluatierichtlijnen of handleiding zoals die in veel landen wel bestaan. Het witboek open en wendbare overheid uit 2017 bevatte wel het engagement om werk te maken van minimale procesmatige, methodologische en inhoudelijke evaluatiestandaarden binnen de Vlaamse overheid. In 2018 werden die evaluatiestandaarden gepubliceerd. Ze zijn bedoeld als een kwaliteitsleidraad voor iedereen die met evaluatie te maken krijgt: evaluatoren, opdrachtgevers en stakeholders. Deze evaluatiestandaarden zijn erg algemeen en geven op één pagina enkele principes mee voor het proces, de methode en de inhoud. De indruk bestaat bovendien dat die weinig gekend zijn of gebruikt worden. De website van de Vlaamse overheid verwijst wel naar een handleiding beleidsevaluatie die in 2007 werd opgesteld door het toenmalige Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.

In het kader van de VBH kregen de projectgroepen duidelijke richtlijnen op het vlak van timing en manier van werken. Ze kregen ook een reeks onderzoeksvragen die moesten worden beantwoord. Elke projectgroep moest een plan van aanpak uitwerken met uitleg over hoe de doorlichting zou worden opgezet en op welke manier de onderzoeksvragen konden worden beantwoord.

Voor de acht nieuwe uitgaventoetsingen 2022-2024 is voorzien dat elk thema wordt uitgewerkt in een plan van aanpak of bestek voor de uitvoering ervan. Hierin moet het benodigde budget worden geraamd, de budgettaire scope van het onderzoek bepaald, een exactere omschrijving invulling gegeven aan het thema, en de timing en de betrokkenheid van de diverse actoren in het proces geconcretiseerd. Van zodra de werkgroep Leesbaarheid Begroting een kader of aanbevelingen heeft uitgewerkt zullen de nog goed te keuren plannen van aanpak zich daaraan conformeren.

Het lijkt nuttig dat de Vlaamse overheid evaluatierichtlijnen en handleidingen opstelt. Die moeten uitvoerders van evaluaties helpen om kwaliteitsvol te werk te gaan. Zo'n handleiding kan voortbouwen op goede buitenlandse voorbeelden en worden opgesteld in samenwerking met experts van bv. het VEP.

Toetsing: objectieve uitvoering

De evaluatiestandaarden van de Vlaamse overheid uit 2018 Evaluatierichtlijnen en standaarden bevatten als principe dat evaluaties neutraal moeten worden uitgevoerd. Ze bepalen namelijk 'We handelen onpartijdig ten opzichte van de verschillende actoren en onbevooroordeeld ten opzichte van de evaluatieresultaten'.

Ook in het kader van de VBH was objectiviteit een belangrijke leidraad. Duidelijke afspraken over de rollen van de politiek en belanghebbenden moesten zorgen voor een onafhankelijke uitvoering van de analyses. De Stuurgroep VBH verzorgde de terugkoppeling van het werk in de projectgroepen naar een klankbordgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de kabinetten. Als het onderzoek in eigen beheer werd gevoerd, moest de onafhankelijkheid van de beoordeling van de doorlichting gegarandeerd worden door het betrekken van neutrale externe experten.

In de bevraging achteraf werden de autonomie en onafhankelijkheid van de projectgroepen vermeld als pluspunt en de rol van de politiek als verbeterpunt. De afspraken verhinderden niet dat er toch in sommige beleidsdomeinen bilateraal werd afgestemd met hun ministers en kabinet. De politieke inmenging ondermijnde de onafhankelijkheid en bemoeilijkte de politiek-ambtelijke samenwerking. Het vertrouwen in de administratie was niet altijd even groot.

De Stuurgroep VBH stelde dat de uitvoering van uitgaventoetsingen en heroverwegingen moet kunnen gebeuren met een grote mate van autonomie en onafhankelijkheid. Dit betekent dat die zoveel mogelijk los van mogelijke politieke gevoeligheden moet kunnen gebeuren. Er moet wel politieke gedragenheid zijn bij de aanvang, bij de bepaling van de doelstellingen en de scope, en bij de oplevering van de resultaten. De terugkoppeling daartussen naar regering, parlement en belanghebbenden moet louter van informatieve aard zijn. Dat moet ervoor zorgen dat voorafnames qua thema's, entiteiten of beleidsdoelstellingen worden vermeden en dat het mogelijk is nieuwe pistes te verkennen en voorbij bestaande structuren te denken. Een heroverweging moet dus in de ogen van de stuurgroep een beleidsvoorbereidende en onafhankelijke ambtelijke oefening zijn, gestut door externe inbreng. Vervolgens is het aan de beleidsmakers om beslissingen te nemen en keuzes te maken.

De werkgroep 'Leesbaarheid van de begroting' definieert uitgaventoetsingen uitdrukkelijk als ambtelijke, onafhankelijke onderzoeken. Volgens de werkgroep moet een projectgroep de eigen werkwijze kunnen vastleggen en kunnen beslissen over o.a. de opleveringsdatum van het eindrapport en de datum van kennisgeving aan bevoegde minister(s). De leden van de projectgroep moeten vrij en ongebonden deel kunnen nemen aan de activiteiten van de projectgroep. Er geldt een non veto-principe voor de beleidsopties die worden aangedragen in de projectgroep. De projectgroep werkt de opties neutraal uit, zonder waardeoordeel, vanwege de politiek onafhankelijke, administratieve status van het onderzoek. Tussentijdse rapporten, notities, verslagen, adviezen, de data en informatie worden niet publiek gemaakt.

Afspraken rond de wijze waarop de neutrale, objectieve uitvoering van evaluaties worden gestimuleerd blijven wenselijk. De stuurgroep en de werkgroep deden in dat verband nuttige voorstellen. Toch is het eveneens een kwestie van cultuur en vertrouwen. Ook daaraan moet verder worden gebouwd (cf. infra).

Toetsing: betrokkenheid van belanghebbenden

In het witboek open en wendbare overheid uit 2017 engageerde de Vlaamse Regering zich om stakeholders meer te betrekken in het ganse evaluatieproces. Ook de evaluatiestandaarden uit 2018 bevatten het principe van inspraak: 'We betrekken stakeholders doorheen het ganse proces'. Een nadere uitwerking van dat principe als onderdeel van evaluatierichtlijnen of een handleiding is er niet gekomen, maar in andere landen bevatten die ook richtsnoeren voor het betrekken van belanghebbenden. Ze leggen uit welke rol belanghebbenden kunnen spelen voorafgaand, tijdens en na een evaluatie om ervaringen, bezorgdheden en data vanop het terrein door te geven en om de kwaliteit van de analyse en het draagvlak voor de resultaten te versterken. De richtsnoeren bespreken vaak ook een set aan mogelijkheden om dat te organiseren zoals openbare raadplegingen, klankborgroepen, adviespanels of begeleidingscommissies en reviews.

In het kader van de VBH werd een striktere lijn gevolgd voor het betrekken van belanghebbenden. Er was ook druk vanuit stakeholders om sneller geïnformeerd en betrokken te worden. Maar de expliciete keuze om dat niet te doen werd goed nageleefd. Ook in de leerlessen van de Stuurgroep VBH staat dat een heroverweging een onafhankelijke ambtelijke oefening moet zijn, zonder tussentijdse interventies van belanghebbenden. Wel is het volgens de Stuurgroep VBH belangrijk om transparant te zijn over de stappen die worden gezet naar de belanghebbenden toe.

Er lijkt dus op het vlak van betrokkenheid van belanghebbenden een zekere tegenspraak te zijn tussen gangbare evaluatiestandaarden en de striktere regels in de VBH. Het lijkt wenselijk om dit verder te bekijken en uit te discussiëren, rekening houdend met de voordelen van stakeholdersbetrokkenheid en de manieren die er bestaan om daarbij ongeoorloofde beïnvloeding of lekken te vermijden. Daarnaast lijkt het wenselijk om stakeholders periodiek te betrekken bij de opmaak van de evaluatieagenda (cf. *supra*). Een cultuur die (de principes van) beleidsevaluatie omarmt is zowel bij het politieke niveau, de administratie als stakeholders van cruciaal belang.

5.6 Capaciteit door voldoende middelen, data en expertise

Thema	Analyse	Evaluatie	Conclusie
6. Capaciteit door voldoende middelen, data en expertise			
(i) De benodigde expertise moet beschikbaar zijn en verder opgebouwd en onderhouden.	Het witboek had veel aandacht voor opbouw van evaluatie-expertise. Er zijn in de Vlaamse overheid echter geen structurele initiatieven ter zake. In de VBH was er wel aandacht en ruimte voor inbreng van externe expertise.	In de VBH waren er tekorten in de beschikbare interne onderzoekscapaciteit; de beschikbare interne expertise werd niet overal benut, er was een bottleneck bij de externe onderzoekspartners. De Stuurgroep VBH vraagt om voldoende capaciteit te voorzien.	Structurele initiatieven zijn nodig zoals handleidingen, opleidingen, leernetwerken, deskundig advies enz. Capaciteitsbeoordelingen door de entiteiten kunnen leiden tot een leeragenda.
(ii) Evaluaties vergen een goede beschikbaarheid van administratieve, presentatie- en evaluatie-informatie.	Vlaanderen heeft nog geen performant datasysteem. Er zijn nog veel knelpunten. Ook in de VBH waren data soms een belemmering. Memories van toelichting moeten vermelden welke data nodig zijn om later goed te kunnen evalueren. De Vlaamse overheid werkte intussen aan een Vlaamse datastrategie en een data-actieplan 2022.	De Stuurgroep VBH vraagt om te investeren in betere data en de datamaturiteit te verhogen in alle entiteiten. Memories gaan zelden in op benodigde data voor evaluatie. In de datastrategie en het data-actieplan 2022 zijn bijkomende acties nodig om een datagedreven beleidsondersteuning te versterken.	Een evaluatiebeleid gaat gepaard met een databeleid en de opbouw van een geïntegreerde data-infrastructuur voor gegevensdeling. Een structurele aanpak is nodig om in samenspraak met belanghebbenden gaandeweg de belangrijkste knelpunten weg te werken in de verzameling, koppeling en beschikbaarheid van data.
(iii) Een evaluatiebeleid vergt de nodige personele en financiële middelen.	Er is weinig zicht op de personele en financiële behoeften en middelen voor evaluatie. Voor de VBH werden personeel en middelen gemoobiliseerd. Via de RRF middelen werd geld voorzien voor uitgaventoetsingen.	In de VBH was voldoende capaciteit een knelpunt. Er was te weinig tijd, personeel en expertise om het optimaal te doen.	Capaciteitsbeoordelingen in de diverse entiteiten kunnen een startpunt zijn. De financiering moet worden bekeken omdat de huidige middelen voor uitgaventoetsingen tijdelijk zijn.

Aanwijzingen en goede praktijken

Een structurele verbetering van evaluaties vergt volgehouden investeringen in data- en expertise-opbouw. Dat zijn investeringen die leiden tot grote baten en kostenbesparingen, maar pas op langere termijn. Het gaat misschien om weinig zichtbare inspanningen, maar ze zijn wel cruciaal voor de kwaliteit van de besluitvorming en dus voor de mate waarin maatschappelijke uitdagingen beleidsmatig effectief en efficiënt worden aangepakt. Het is dan ook belangrijk om vastgestelde gebreken te verhelpen.

(i) De benodigde expertise moet beschikbaar zijn en verder opgebouwd en onderhouden worden. Het gaat dan in de eerste plaats om interne kennis en vaardigheden. Die moet er steeds zijn, ook als evaluaties worden uitbesteed. Methoden voor capaciteitsopbouw zijn divers. Zij gaan van handleidingen en interne training over netwerken, het delen van knowhow en hands-on advies, tot werving, accreditatie of specifieke vereisten of een functiecategorie voor evaluatoren. Sommige landen hebben hun beleid rond capaciteitsopbouw versterkt door de ontwikkeling van leeragenda's en capaciteitsbeoordelingen, soms als onderdeel van de evaluatie-agenda's. Daarnaast is er ook voldoende capaciteit en relevante expertise nodig bij de kennisinstellingen en op de markt van evaluatoren.

(ii) Heroverwegingen, uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties moeten 'evidence based' zijn. Dat vergt een hoge beschikbaarheid van prestatie- en evaluatie-informatie en toegang tot administratieve en beleidsdata om binnen een relatief korte periode empirisch onderbouwde evaluaties mogelijk te maken. Een evaluatiebeleid moet dan ook gepaard gaan met een databeleid en de opbouw van een geïntegreerde data-infrastructuur voor gegevensdeling. Het is daarnaast belangrijk om reeds op het moment dat beleid wordt ontworpen de gegevens te identificeren die moeten worden verzameld om de effecten te beoordelen. Evaluaties moeten datatekorten in beeld brengen.

(iii) Een goed evaluatiebeleid vergt de nodige personele en financiële middelen. Die zijn nodig voor het beheren, uitvoeren en gebruiken van evaluaties. Er kan geld worden geoormerkt, speciale fondsen worden gecreëerd en externe bronnen worden gezocht voor de financiering van evaluatieprojecten. De motivatie om evaluaties te financieren is soms groter als er zekerheid is dat een deel van de efficiëntiewinsten wordt herbestede binnen de eigen bevoegdheden.

Toetsing: inzet en opbouw van expertise

Het witboek open en wendbare overheid gaf veel aandacht aan de opbouw van evaluatie-expertise. Het bevatte voornemens om de interne onderzoeks- en evaluatiecapaciteit te versterken via opleidingen en aanwervingen, de aanwezige expertise binnen de Vlaamse overheid inzake evaluatie te bundelen in een netwerk en meer samen te werken met ander studiediensten en wetenschappelijke instellingen.

De Vlaamse evaluatiestandaarden vermelden als principe dat evaluaties wetenschappelijk onderbouwd moeten zijn: 'We gebruiken de meeste geschikte methoden en technieken, verzamelen van alle noodzakelijke data, leggen verbanden tussen resultaten en hypothesen, verifiëren de bevindingen, bewaken de reproduceerbaarheid'. Ze stellen tevens dat daarvoor competente evaluatoren nodig zijn: 'We garanderen de inzet van adequate technische vaardigheden, maar ook van communicatievaardigheden en vaardigheden inzake het coördineren van een proces met inbreng van verschillende stakeholders'.

Er zijn in de Vlaamse overheid echter geen structurele initiatieven gericht op evaluatie-expertise. De Vlaamse overheid investeerde een tijd in een kennisnetwerk beleidsonderzoek. Er was ook sprake van de oprichting van een ruimer kennisnetwerk onderbouwd beleid

gecoördineerd door DKB en EWI. Maar deze initiatieven draaiden langere tijd op een laag pitje. Diverse entiteiten van de Vlaamse overheid participeren wel actief aan het VEP.

In de VBH was er aandacht en ruimte voor inbreng van externe expertise. Er werd expliciet gevraagd om externe experts op te nemen in de verschillende projectgroepen. De stuurgroep bestond grotendeels uit externe experts (waaronder ook van het Rekenhof en de SERV). Er was ook een raamovereenkomst waarlangs beleidsdomeinen beroep konden doen voor het uitvoeren van externe studies.

Interne en externe experts werden in de bevestigingen achteraf vermeld als pluspunt maar ook als verbeterpunt. De vastgestelde knelpunten situeren zich op meerdere niveaus:

- Er waren tekorten in de beschikbare interne onderzoekscapaciteit (en data). Die tekorten kunnen sterk verschillen tussen beleidsdomeinen maar werden soms ingeroepen om te legitimeren waarom men geen uitspraken kon doen over de effectiviteit of efficiëntie van het beleid. Het gaat dus ook over evaluatiematuriteit en keuzes uit het verleden om daar wel of niet op in te zetten. Overigens vergt ook de uitbesteding van onderzoek nog veel inspanningen om dat op te zetten, op te volgen en uit te voeren. Ook naar de toekomst toe is dat niet evident. De Vlaamse overheid vindt nu al soms moeilijk geschikt personeel op de arbeidsmarkt.
- De wel beschikbare interne expertise werd niet overal benut. De VBH werd in meerdere beleidsdomeinen gezien als een budgettaire oefening en een besparingsinitiatief. Dat heeft voor gevolg gehad dat personen of cellen die soms al meerdere jaren actief zijn rond beleidsevaluaties nooit betrokken zijn geweest. De VBH verliep dan een eigen parcours, gescheiden van de opgebouwde kennis en ervaring met beleidsevaluatie. Ook de kennis en ervaringen bij de Steunpunten werd niet overal benut (bv. woonbeleid, waar nadien wel een uitgaventoetsing werd voorgesteld voor de evaluatie van diverse instrumenten van het woonbeleid door het Steunpunt Wonen).
- Er was een bottleneck bij de externe onderzoekspartners. De VBH werd door de koerswijziging in de scope een erg grote opgave in een kort tijdsbestek. Alle externe onderzoeken moesten immers worden uitgevoerd tussen februari en juni 2021. De vraag naar externe beleidsevaluaties in kader van de VBH overtrof daardoor het aanbod van onderzoekspartners.

De Stuurgroep VBH vroeg dat er in toekomstige overwegingen aandacht zou zijn voor voldoende capaciteit. Het gaat dan zowel om goede data en evaluatieonderzoeken, voldoende gewicht voor externe experts, interne kennisopbouw inzake beleidsevaluatie binnen de beleidsdomeinen en verankering van deze kennis op een centraal niveau waardoor schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd en een overheidsbrede invalshoek kan worden gehanteerd en gegarandeerd.

De werkgroep 'Leesbaarheid van de begroting' van het Vlaamse Parlement ging ook in op het onderwerp capaciteitsopbouw. Ze vraagt dat de departementen intern multidisciplinaire teams uitbouwen die kennis vergaren inzake uitgaventoetsingen.

Structurele initiatieven zijn nodig om te zorgen voor capaciteitsopbouw. Dat vraagt om een samenhangend geheel aan maatregelen zoals evaluatiehandleidingen, opleidingen, leernetwerken, deskundig advies enz. Dat kan worden opgezet samen met de kennisinstellingen en het VEP. Daarbij is het van belang dat duidelijker wordt welke specifieke skills nodig zijn en ontbreken. Het opzetten van capaciteitsbeoordelingen in de diverse entiteiten die leiden tot een leeragenda kan een startpunt zijn voor zo'n structurele aanpak.

Toetsing: beschikbaar van data

Vlaanderen heeft nog geen performant datasysteem. Het SERV-advies 'betere data voor het (corona-) beleid' van juni 2020 legde op basis van de eerste ervaringen van de coronacrisis een reeks pijnpunten bloot in de beschikbaarheid, kwaliteit, vindbaarheid en ontsluiting van data voor beleidsmonitoring, -onderbouwing en -evaluatie. De beschikbare data zijn vaak onvolledig, ongestructureerd en het overzicht ontbreekt. Het SERV-advies bevatte een reeks aanbevelingen aan de Vlaamse overheid om in te spelen op de nood aan snelheid, transparantie, coördinatie, samenwerking tussen de bestuursniveaus en maatschappelijke betrokkenheid. In september 2021 volgde een oproep van de SERV en de VLIR aan de Vlaamse Regering op om steviger te investeren in de beschikbaarheid, kwaliteit, vindbaarheid en ontsluiting van overheidsdata. De SERV publiceerde in het verlengde van de oproep ook een nota die het belang van betere overheidsdata voor *evidence-informed* arbeidsmarktonderzoek en -beleid aantoonde.

Het bestuursdecreet bevat in art. III.113/3 een bepaling over beleidsinformatiedatabanken. De Vlaamse Regering kan per beleidsdomein een departement, een intern verzelfstandigd agentschap of een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap belasten met de uitbouw en het beheer van een databank beleidsinformatie die informatie bevat over het beleidsdomein in kwestie of over een of meerdere onderdelen van het beleidsdomein in kwestie. Die databank heeft onder meer als expliciete doelstelling de voorbereiding en evaluatie ondersteunen van het beleid in kwestie van het beleidsdomein in kwestie en data aanleveren voor wetenschappelijk onderzoek rond het beleid in kwestie van het beleidsdomein in kwestie. De Vlaamse Regering heeft hieraan echter nog geen uitvoering gegeven.

Ook in de VBH was data en datavergaring een belemmering. Voldoende data waren niet steeds voorhanden. Sommige rapporten brachten dat ook in beeld. Aan de projectgroepen was immers gevraagd om te inventariseren welke data en onderzoeksmateriaal ontbreken om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. De Stuurgroep VBH stelde vast dat een gebrek aan interne capaciteit of data werd ingeroepen om te legitimeren waarom men geen uitspraken kon doen over de effectiviteit van beleid. Volgens de Stuurgroep VBH is het verbeteren van de data (bv. prestatie-informatie) dan ook een van de leerlessen. Uit het proces en de resultaten bleek ook dat er een duidelijk verschil is in maturiteit tussen de verschillende beleidsdomeinen, ook inzake informatiebasis.

De Vlaamse overheid werkte de afgelopen periode aan een Vlaamse datastrategie en een data-actieplan 2022. De strategie wil inzetten op maximale samenwerking rond data en een kader bieden voor verdere verfijning van een datastrategie binnen elk beleidsdomein/entiteit. Belangrijke doelstellingen zijn de datageletterdheid in de Vlaamse overheid verhogen, de

samenwerking en gegevensuitwisseling faciliteren, en de kwaliteit en organisatie van data verbeteren. Een jaarlijks actieplan moet dit concretiseren en duidelijke verantwoordelijkheden bevatten ten aanzien van wat men samen doet, wat entiteiten zelf doen, en wat men centraal voorziet. Het actieplan 2022 bevat vooral lopende of reeds geplande acties.

Een recent [SERV-advies](#) van mei 2022 verwelkomde de datastrategie en het data-actieplan 2022, maar formuleerde ook heel wat bemerkingen. De SERV ziet de datastrategie en het data-actieplan 2022 vooral als een nuttig vertrekpunt voor verdere initiatieven naar een ambitieuzer en meer samenhangend databeleid, zoals eerder door de SERV gevraagd. Zo vraagt de SERV onder andere bijkomende gezamenlijke acties om een datagedreven beleidsondersteuning te stimuleren. De nadruk in het actieplan ligt thans immers vooral op een datagedreven dienstverlening en minder op datagedreven beleidsondersteuning. Het advies bevat ook diverse aanbevelingen om de strategische aanpak te versterken; de beschikbaarheid van kwaliteitsvolle data te verhogen; het gebruik, de vindbaarheid en ontsluiting van data te verbeteren; de gebruiksvriendelijkheid van privacyprocedures en ethische omgang met data te stimuleren en te zorgen voor een gepaste cultuur, organisatie en coördinatie.

Specifiek voor evaluatie en prestatie-geïnformeerd begroten is ex ante aandacht voor de benodigde data cruciaal. Het is wenselijk om reeds op het moment dat beleid wordt ontworpen de gegevens te identificeren die moeten worden verzameld om de effecten te beoordelen. Dat staat ook in de omzendbrief VR 2019/11 beleids- en regelgevingsprocessen. Die bevat de richtlijn om in de memorie van toelichting bij een decreet te vermelden of en op welke manier de effectiviteit en efficiëntie zullen worden opgevolgd en te vermelden op welke manier daartoe de nodige data verzameld zullen worden zodat het decreet in de toekomst kan worden geëvalueerd. De omzendbrief VR 2019/11 schrijft tevens voor dat de BBT's moeten vermelden hoe de realisatie van de beleidsdoelstellingen opgevolgd zal worden. Als er niet voor elke doelstelling een geschikte indicator of kwalitatieve informatie beschikbaar is, moet de BBT aangeven welke maatregelen men zal nemen om dit verder te ontwikkelen. Dit gebeurt echter zelden, en alleszins niet systematisch.

Het is nodig om verder in te investeren in beter data voor evaluaties. Dit vergt een structurele aanpak die gaandeweg de belangrijkste knelpunten in de verzameling, koppeling en beschikbaarheid van data wegwerkt. Er moet geïnvesteerd worden in relevante datasets. Prestatie-informatie zou automatisch gegenereerd moeten kunnen worden, en niet telkens opnieuw in het kader van een specifieke evaluatie. De Vlaamse datastrategie en het data-actieplan 2022 zijn daarin een eerste stap. Maar verdere bijsturingen en inspanningen zijn nodig. De SERV verwelkomde in dat verband de oprichting van een opvolgingscomité dat door de minister-president in het vooruitzicht werd gesteld. Dat zou bestaan uit afgevaardigden van (onder andere) de SERV en de VLIR. Het comité zou functioneren naar analogie met de Task Force Vlaamse Veerkracht en fungeren als toetsingskamer voor de verdere vormgeving van het Vlaamse databeleid.

Toetsing: personele en financiële middelen

Er is vandaag weinig zicht op de personele en financiële behoeften en middelen voor evaluatie. Die hangen natuurlijk af van de ambities en concrete plannen rond evaluatie en van de personele en financiële noden voor andere prioriteiten.

Op federaal niveau stelde het Rekenhof in zijn audit naar de federale evaluatiecapaciteit uit 2018 vast dat verschillende FOD's de budgetten voor externe beleidsevaluaties bijna volledig zagen wegvallen. Bij budgettaire druk gaan de algemene werkingsmiddelen bovendien prioritair naar operationele taken. Daardoor konden de FOD's niet alleen moeilijker interne beleidsevaluaties uitvoeren, maar ook moeilijker monitoringsystemen opzetten, bestaande databanken beschikbaar stellen en analysetools ontwikkelen. Net de beschikbaarheid van data en datasystemen vormt regelmatig een knelpunt bij het uitvoeren van beleidsevaluaties. De audit heeft uitgewezen dat de uitbouw en exploitatie van zo'n datasystemen een hefboomeffect kunnen hebben.

Voor de VBH werden personeel en middelen gemobiliseerd. Dat gebeurde in de projectgroepen en bij DFB/DKBUZA. Via de RRF middelen die Vlaanderen krijgt van Europa werd er geld voorzien voor uitgaventoetsingen. Om deze relancemiddelen te kunnen benutten, moest er een bestek in de markt worden geplaatst waarbij externen worden betrokken. Voor het totale project van de Vlaamse brede heroverwering en uitgaventoetsingen werd zo 10 miljoen euro voorzien, waarvan er ongeveer 5 miljoen euro beschikbaar is voor nieuwe uitgaventoetsingen na afloop van de VBH.

Toch was in de VBH voldoende capaciteit een knelpunt. Uit de evaluatie achteraf was te horen dat er te weinig tijd, personeel en expertise was om het goed te doen. Naarmate de oefening vorderde en zeker naar het einde toe, was er een zekere moeheid, om dit bovenop het reguliere takenpakket kwam en samen viel met andere bijkomende opdrachten. Zo zorgde de context van de coronapandemie voor extra druk op de Vlaamse administratie. Overigens vergt ook de uitbesteding van onderzoek nog veel inspanningen om het op te zetten, op te volgen en uit te voeren. Naar de toekomst blijft dit niet evident, zo werd ook gemeld. De Vlaamse overheid vindt nu al soms moeilijk geschikt personeel op de arbeidsmarkt.

Een goed evaluatiebeleid vergt de nodige personele en financiële middelen. Het opzetten van capaciteitsbeoordelingen in de diverse entiteiten kan daarvoor een startpunt zijn. Daarbij moet de financiering mee moeten bekeken, ook omdat de middelen voor de VBH en de nieuwe uitgaventoetsingen uit de RRF tijdelijk van aard zijn.

5.7 De politiek-ambtelijke context als fundamentele succesvoorwaarde

De voorgaande analyse laat toe om enkele dieperliggende succesvoorwaarden naar boven te halen. Deze succesvoorwaarden hebben te maken met enkele fundamentele of structurele uitdagingen in de Vlaamse politiek-ambtelijke context. Het gaat om volgende zes succesvoorwaarden:

1. Politiek en ambtelijk leiderschap
2. Onderling vertrouwen, zowel in de regering als in de politiek-ambtelijke verhoudingen
3. Een structuur en cultuur van daadkracht binnen de Vlaamse Overheid
4. Een open en gezonde debatkultuur
5. Een sterk en geïnteresseerd parlement

1. Politiek en ambtelijk leiderschap. Een evaluatiecultuur vergt voorvechters onder de politieke en ambtelijke top, die kwaliteit van het beleid centraal stellen, bereid zijn te investeren in een 'lerende overheid' en beleidsevaluatie zien als een inherent onderdeel van goed bestuur. Het evaluatiebeleid moet worden ondersteund door voldoende politieke en ambtelijke autoriteit om inertie en weerstand tegen evaluaties (en tegen gemeenschappelijke regels of richtlijnen) te overwinnen. Leiderschap is tevens nodig om wenselijke beleidshervormingen, efficiëntieverbeteringen of herverdelingen van middelen effectief tot stand te brengen.

2. Onderling vertrouwen, zowel in de regering als in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Wantrouwen binnen de regering en tussen politiek en administratie versterkt de neiging om regeerakkoorden erg gedetailleerd te maken, veel beleidswerk in de kabinetten te centraliseren en weinig ruimte te geven aan de administraties voor een onafhankelijke voorbereiding en evaluatie van het beleid (binnen politiek vastgelegde doelstellingen). Dat beperkt drastisch de kansen om beleid te ontwikkelen en bij te sturen op basis van ex ante of ex post evaluatie en 'evidence'. Het hypothekeert ook het ontstaan van een evaluatie- en leercultuur.

3. Een structuur en cultuur van daadkracht binnen de Vlaamse Overheid. De huidige structuur en cultuur speelt een gemeenschappelijk (evaluatie)beleid parten. De grote verzelfstandiging en de beperkte coördinatiebevoegdheden en -instrumenten bemoeilijken het maken en laten naleven van afspraken die gelden voor alle entiteiten. Het verklaart waarom goede regels (zoals in omzendbrief VR 2019/11) en afspraken (zoals tijdens de VBH) uiteindelijk toch geen (volledige) uitvoering kennen. Coördinatie gebeurt met de zachte hand. Er is vaak geen strategische (bij)sturing, geen opvolging en geen sanctionering, en zelfs geen instantie die de taak of autoriteit heeft om dat te doen.

4. Een open en gezonde debatkultuur. In een goede evaluatie- en leercultuur is er ruimte voor voortschrijdend inzicht op basis van informatie van wat wel en niet werkt in de praktijk, zonder dat dit automatisch leidt tot het culpabiliseren van beleidsverantwoordelijken. In het andere geval worden evaluaties niet als een kans tot leren en verbeteren benut, maar gebruikt als een manier om beleidsmakers op het gevoerde beleid af te rekenen. Dit creëert een voedingsbodem

voor terughoudendheid bij politici om evaluaties aan te moedigen. Elke evaluatie wordt dan al snel gezien als een bedreiging voor de stabiliteit binnen de regering.

5. Een sterk en actief parlement. Bij uitstek zouden parlementen interesse moeten hebben in ex ante en ex post evaluatie. Evaluatie voedt, fundeert en verdiept het democratisch debat. Het is onmisbaar om de drie hoofdopdrachten van het Parlement – wetgevend, controlerend en budgettair – naar behoren uit te voeren. Het Vlaams Parlement heeft in het verleden en zeker de vorige legislatuur belangrijke inspanningen gedaan om decreetsevaluatie op de kaart te zetten. Maar de interesse van de meeste volksvertegenwoordigers blijft beperkt. Nog fundamenteler is dat hoewel de drie functies van de volksvertegenwoordiging formeel wel aanwezig zijn, en er in de feitelijke relaties en politieke praktijk nog wel een soort balans speelt (afhankelijk van individuen, de context en het object), de partijpolitisering de relatie tussen parlement en regering domineert. Dat maakt dat evaluatie snel een spel tussen partijen of meerderheid-oppositie wordt.

Toch moet het mogelijk zijn dat het Vlaams Parlement hierin een veel grotere rol opneemt, zoals dat in diverse andere landen gebeurt (zie bijlage B bij deelrapport 4). In Nederland bv. is de Tweede Kamer sterk vragende partij en weegt het sterk op de vormgeving van het evaluatiebeleid. Een mogelijk startpunt voor het Vlaams Parlement zou het organiseren van een jaarlijks momentum kunnen zijn waarop het gevoerde regeringsbeleid besproken en geëvalueerd wordt (naar het voorbeeld van de jaarlijkse verantwoordingsdag in Nederland in mei) als keerzijde van de Septemberverklaring (of de Prinsjesdag in Nederland, eveneens in september).

De bovenstaande elementen vormen een deel van de verklaring waarom de goede plannen en instrumenten die de Vlaamse Regering eerder al formuleerde niet succesvol waren. Het witboek open en wendbare overheid en omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen bv. bevatten heel wat goede zaken op het vlak van ex ante en ex post beleidsevaluatie maar ze blijken in de praktijk niet uitgevoerd of gebruikt te worden. Naarmate er vooruitgang wordt geboekt op deze succesfactoren, zal ook de voedingsbodem voor beleidsevaluatie verbeteren en kan 'evidence informed policy making' floreren.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2021). Inzicht in kwaliteit. Geraadpleegd op <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/04/21/inzicht-in-kwaliteit>
- Bouckaert, G., Verhoest, K., Wayenberg, E., & Snijkers, K. (2003). Kerntaken van de verschillende overheden. Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Brussel: Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/652>
- De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G. (2007). Handleiding beleidsevaluatie. Leuven: Rapport Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Geraadpleegd op https://steunpuntbov.be/rapport/s0205020_deel1.pdf
- Debruyne, M., De Brabandere, A., Eysackers, E., Moesen, W., Van de Cloot, I. en van den Berg, P. (2021). Vlaamse Brede Heroverweging: terug- en vooruitblik. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 26(4), 13-22. Geraadpleegd op http://www.vtom.be/pdf_file/dieKeure_minisquare_PDF_bestanden/VTOM_2021_4_C.pdf
- Dewaele, J., & Wayenberg, E. (2014). De fundamenteën van Beter Bestuurlijk Beleid en Copernicus. Het gebruik van 'evidence' geduid en verklaard. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 19(3), 85-95. Geraadpleegd op http://www.vtom.be/pdf_file/dieKeure_minisquare_PDF_bestanden/VTOM_2014_3-G.pdf
- Economisch adviescomité (2020). *Vlaanderen: welvarender, weerbaarder, wervender*. Geraadpleegd op <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/37585>
- Europese Commissie (2020). *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners*. Geraadpleegd op https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp135_spending_reviews.pdf
- Europese Raad (2016). *Quality of public finance: spending reviews for smarter expenditure allocation in the Euro area*. Geraadpleegd op <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09/eurogroup-statement/>
- Europese Raad (2019). *Quality of public finances: Spending reviews as a key tool to enhance public investment in the Euro Area*. Geraadpleegd op https://www.consilium.europa.eu/media/40626/com_technical-note-to-eg_spending-reviews-to-promote-investment.pdf
- Gijssels, C. (2016). Beleidsevaluatie ter ondersteuning van evidence-informed beleid in Onderwijs en Vorming. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 21(2), 25-30. Geraadpleegd op http://www.vtom.be/pdf_file/dieKeure_minisquare_PDF_bestanden/VTOM_2016_2-D.pdf
- Hoekstra, W. B. (2020). *Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit*. Geraadpleegd op https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z06163&did=2020D12931
- Klein Haarhuis, C. (2021). De Nederlandse operatie Inzicht in Kwaliteit (2017-2021). Geraadpleegd op http://www.vtom.be/pdf_file/dieKeure_minisquare_PDF_bestanden/VTOM_2021_4_D.pdf
- Maatschappelijk Relancecomité (2020). *Vlaanderen herleeft*. Geraadpleegd op <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/37581>
- Minister van Financiën (2018). *Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling periodiek evaluatieonderzoek)*. Den Haag: Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Geraadpleegd op: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>
- Ministerie van Financiën (2022). Toolbox Beleidsevaluaties. Geraadpleegd op <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/>

Nederlands Parlement (2016). Comptabiliteitswet 2016. Geraadpleegd op <https://wetten.Overheid.nl/BWBR0039429/2021-02-13>

Nederlands Parlement (2017). Motie van de leden Van Weyenberg en Dijkgraaf. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34725-8.pdf>

OECD (2020). Technical note on how to integrate Spending Review in the Federal Budgetary System in Belgium.

OESO (2020a), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. Parijs: OECD Publishing. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/improving-governance-with-policy-evaluation-89b1577d-en.htm>

OESO (2020b). *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*. Parijs: OECD Publishing. Geraadpleegd op <https://www.oecd.org/gov/building-capacity-for-evidence-informed-policy-making-86331250-en.htm>

OESO (2020c). *Spending Review Survey*. Parijs: OECD Publishing.

OESO (2021). *Draft OECD Best Practices for Spending Reviews*.

OESO (2022). *Better Regulation Practices across the European Union*. GOV/RPC(2021)23/REV2

SERV (2015a). *Advies beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek*. Geraadpleegd op <https://www.serv.be/node/9736>

SERV (2015b). *Advies Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement*. Geraadpleegd op <https://www.serv.be/node/9857>

SERV (2016a). *Advies betere regelgeving*. Geraadpleegd op <https://www.serv.be/node/10909>

SERV (2016b). *Advies Groenboek bestuur*. Geraadpleegd op <https://www.serv.be/node/10983>

SERV (2021). *Advies Evaluatierapport over de Vlaamse begroting 2021*. Geraadpleegd op <https://www.serv.be/node/14138>

SERV (2022). *Advies Vlaamse datastrategie en data-actieplan 2022*. Geraadpleegd op [permalink]

Stepman, M., & Hondeghem, A. (2022). Screening en analyse van de Vlaamse Beleids- en Begrotingstoelichtingen 2022 in teken van de opmaak van de Vlaamse onderzoeks- en evaluatieagenda 2022. Geraadpleegd op https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1643808725/Onderzoeks- en evaluatieagenda_Vlaamse_overheid_2022_pv82ug.pdf

Stuurgroep VBH (2021). VBH – leerlessen en aanbevelingen. Geraadpleegd op <https://fin.vlaanderen.be/eindrapporten-stuurgroep/>

United States Congress (2019). H.R.4174 - Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018. Geraadpleegd op <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4174>

Van der Knaap, P. (2004). Theory-based evaluation and learnin: possibilities and challenges. *Evaluation*, 10(1), 16-34. Geraadpleegd op <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1356389004042328>

Van der Knaap, P., Pattyn, V., & Hanemaayer, D. (2020). *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

Van der Knaap, P., Turksema, R. W., & Melis, S. M. W. H. (2011). Beleidsevaluatie en rechtsvergelijking. *Regelmaat*, 26(3), 157-168.

Van Humbeeck, P. (2021). De governance van beleidsevaluatie: een inkijk in buitenlandse beleidskaders en -praktijken als benchmark voor Vlaanderen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 26(4), 35-46. Geraadpleegd op http://www.vtom.be/pdf_file/dieKeure_minisquare_PDF_bestanden/VTOM_2021_4_E.pdf

Vlaamse overheid (2021). Evaluatie van het VBH proces. Geraadpleegd op https://docs.vlaamsparlament.be/docs/begroting/brede-heroverweging/eindrapporten-stuurgroep/VBH-interviews_enquetes.pdf

Vlaamse overheid (2022). Onderzoeks- en evaluatie-agenda Vlaamse overheid 2022. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/intern/beleid-en-regelgeving/beleid/beleidsonderzoek-en-evaluatie> en https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1643808725/Onderzoeks- en evaluatie-agenda_Vlaamse_overheid_2022_pv82ug.pdf

Vlaamse Regering (2020). Vlaamse Brede Heroverweging (VBH). VR 2020 0412 MED.039.

Vlaamse Regering (2021). Uitgaventoetsingen voor de jaren 2022-2024. VR 2021 1911 MED.0394/1TER.

Vlaamse Regering (2022a). Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van artikel 6 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programwet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen en artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 tot toekenning van aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden. VR 2022 1401 DOC.0015/2.

Vlaamse Regering (2022b). Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019. VR 2022 1802 DOC.0186/2BIS.

WHO (2013). *WHO Evaluation Practice Handbook*. Genève: WHO Press.