



## DEEL 5 - TOETSING VLAANDEREN AAN ANALYSEKADER VOOR VERANKERING VAN BELEIDSEVALUATIES

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

W [www.serv.be](http://www.serv.be) – T +32 2 209 01 11 – E [info@serv.be](mailto:info@serv.be)

Disclaimer:

Dit achtergronddocument werd opgemaakt door het SERV-secretariaat ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadviesing 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  
Stijn Wouters

[pvhumbecck@serv.be](mailto:pvhumbecck@serv.be)

02 209 01 01

[swouters@serv.be](mailto:swouters@serv.be)

02 209 01 07

# Inhoud

Dit Deel 5 van het achtergrondrapport van het SERV-Secretariaat bij het advies 'De Vlaamse brede heroverweging als opstap naar een structureel evaluatiebeleid' bevat een toetsing van de Vlaamse beslissingen en praktijk aan een analysekader samengesteld op basis van internationale beste praktijken.

Het volledige rapport bestaat uit 5 delen en 3 bijlagen:

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
  - 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

<b>5. Toetsing Vlaanderen aan een analysekader voor de verankering van beleidsevaluatie</b>	<b>4</b>
Inleiding	4
5.1 Institutionaliserings via een adequaat beleidskader en organisatorische verankering	5
5.2 Planning met het oog op afstemming met de beleids- en begrotingscyclus	14
5.3 Governance in de uitvoering van concrete evaluatie-processen	21
5.4 Transparantie om te zorgen voor vertrouwen	26
5.5 Kwaliteit door professionaliteit, objectiviteit en input	31
5.6 Capaciteit door voldoende middelen, data en expertise	35
5.7 De politiek-ambtelijke context als fundamentele succesvoorwaarde	41
Referenties	43

## 5. Toetsing Vlaanderen aan een analysekader voor de verankering van beleidsevaluatie

### Inleiding

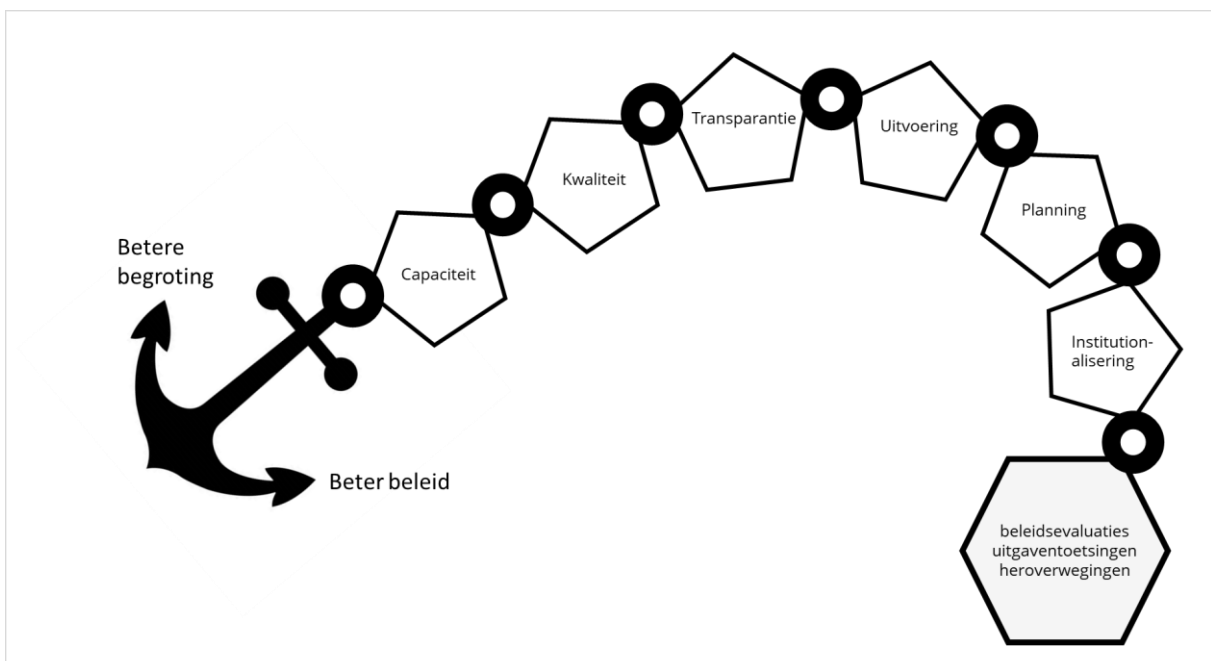
Dit deel 5 van het achtergrondrapport bevat een vorm van synthese van de voorgaande delen. Met name bevat dit deel:

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

## 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 kernmerken 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.

**(i) 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 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.
- *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.

**(ii) 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.

**(iii) 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 coördinatie-tools 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 portaal, 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 centraler 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. Nagenoeg 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
<b>2. Planning met het oog op afstemming met de beleids- en begrotingscyclus</b>			
(i) Een selectieprocedure en criteria zijn nodig om te bepalen wat (prioritair) ge-evalueerd moet worden.	<p>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.</p> <p>Er was weinig of geen aandacht voor systemische of transversale evaluaties.</p> <p>De criteria gebruikt voor de nieuw geplande uitgaventoetsingen zijn onduidelijk.</p>	<p>De Stuurgroep VBH vraagt meer aandacht voor proportionaliteit.</p> <p>De Stuurgroep VBH vraagt ook ruimte voor systemische en beleidsdomeinoverschrijdende thema's.</p>	<p>Een transparant proces is wenselijk om de prioritair te evalueren thema's te bepalen. Harde criteria kunnen immers contraproductief zijn.</p> <p>Inspraak van belanghebbers bij de selectie is wenselijk.</p>
(ii) Een goede timing van evaluaties is van belang zodat de resultaten tijdig beschikbaar zijn om te worden meegenomen in de besluitvorming.	<p>Over de timing en sequentie van evaluaties is nog weinig geregeld.</p> <p>In de VCO is opgenomen dat brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen zullen worden gebruikt in de begrotingscyclus zonder op dit nader te specificeren.</p> <p>Mogelijks gebeurt dat in het uitvoeringsbesluit.</p>	<p>Het gebrek aan tijd was de meest gehoorde kritiek op de VBH.</p> <p>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.</p>	<p>Het lijkt wenselijk om dat de Vlaamse Regering concreetiseert hoe zij de timing en frequentie van uitgaventoetsingen en brede heroverwegingen ziet.</p> <p>Hierbij zou ook moeten worden aangegeven wat de relatie is met het regeerakkoord, de (meerjaren)begroting en de periodieke opmaak van een gecoördineerde evaluatieagenda.</p>
(iii) De beste resultaten worden behaald door gebruik te maken van een gecoördineerde evaluatieagenda voor de planning, selectie, coördinatie en transparantie van evaluaties.	<p>Een gecoördineerde evaluatieagenda werd al meermaals aangekondigd maar is er nog niet.</p> <p>Er is wel een verplichting om in beleidsnota's en BBT's informatie op te nemen over beleidsevaluaties.</p>	<p>De beleidsnota's en BBT's bevatten niet steeds de vereiste informatie over evaluaties.</p> <p>De Stuurgroep VBH adviseert het gebruik van een beleidsevaluatieagenda waarin ook uitgaventoetsingen zouden worden opgenomen.</p>	<p>Een gecoördineerde regeringsbrede evaluatieagenda moet transparantie bieden over de beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen.</p> <p>Het opmaakproces van zo'n evaluatieagenda moet goed worden georganiseerd.</p>

## 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.

**(i) 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).

**(ii) 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 evaluaties omdat de aanbevolen hervorming vaak tijd vergen om te worden uitgewerkt en uitgevoerd.

**(iii) 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 beleidsevaluaties. 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 prestatiegeïnfomeerd 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 evaluatie-processen

Thema	Analyse	Evaluatie	Conclusie
<b>3. Governance in de uitvoering van concrete evaluatieprocessen</b>			
(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 fundamentele 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.  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	Er kan voor toekomstige uitgaventoetsingen en heroverwegingen zeker voortgebouwd worden op de governancestructuur van de VBH
(iii) Er is best een tweedelige governancestructuur voor heroverwegingen: werkgroepen en een coördinerende stuurgroep.	De VBH volgde de tweedelige structuur met projectgroepen en een stuurgroep.		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.

**(i) 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.

**(ii) 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.

**(iii) 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 politiek 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 fundamentele 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
<b>4. Transparantie om te zorgen voor vertrouwen</b>			
(i) De planning, governance-regelingen en de richtlijnen moeten publiek beschikbaar zijn.	<p>Het proces van de VBH was transparant.</p> <p>De acht nieuwe uitgaventoetsingen 2022-2024 worden uitgewerkt in een plan van aanpak.</p>	<p>De Stuurgroep VBH formuleerde hierover vrijwel geen aanbevelingen.</p> <p>Het enige aandachtspunt was om transparant te zijn over de stappen die worden gezet naar de belanghebbenden.</p>	<p>De transparantie over het opzet, het proces en de output de VBH-operatie was een pluspunt en moet zeker behouden blijven.</p>
(ii) Evaluatierapporten moeten samen met beleidssyntheses publiek beschikbaar en goed vindbaar zijn.	<p>Alle documenten over de VBH werden na afloop van de VBH publiek ontsloten.</p> <p>De globale synthese werd niet publiek gemaakt.</p>	<p>De Stuurgroep VBH formuleerde hierover geen aanbevelingen.</p> <p>Het witboek 'open en wendbare overheid' kondigde de actieve openbaarmaking aan van alle beleidsevaluaties via een centrale databank. Dat portaal is er nog niet.</p>	<p>Beleidsvaluaties en uitgaventoetsingen moeten gebruiksvriendelijk worden ontsloten. Een koppeling met de evaluatieagenda is daarbij interessant.</p> <p>Beleidsyntheses volgens gestandaardiseerde formats kunnen de doorwerking van uitgaventoetsingen bevorderen.</p>
(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.	<p>Transparantie via de BBT's over de beleidsimpact van decreetsevaluaties is verplicht (cf. omzendbrief VR 2019/11).</p> <p>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.</p> <p>Het is niet duidelijk welke van de voorgestelde uitgaventoetsingen zullen worden opgestart.</p>	<p>De Stuurgroep VBH formuleerde hierover geen aanbevelingen.</p> <p>De transparantie via de BBT's is erg beperkt.</p>	<p>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.</p> <p>Een goede opvolging van de naleving van die vereiste is van belang.</p>

### 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 synthesedocument 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 onderzoeklijnen 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 Uitgaventoetsing		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
<b>5. Kwaliteit door professionaliteit, objectiviteit en externe input</b>			
(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 <b>VBH</b> 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 performance 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 experts.

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

### 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 herbested in 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 RFF 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 debatcultuur
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 debatcultuur.** 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](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](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](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](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](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](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](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](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](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 learning: 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). *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.

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

Van Humbeeck, P. (2021). De governance van beleidsvaluatie: 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](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](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](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 programwawet 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.