

## Verleden, heden en toekomst van evaluatie van milieu- en natuurbeleid in Vlaanderen

### Inleiding

Het Vlaams Evaluatieplatform (VEP) organiseert, naar aanleiding van het internationaal jaar van de evaluatie, een studiedag waarin de ontwikkelingen inzake beleidsevaluatie gedurende het voorbije decennium worden besproken. Het VEP wil een reflectie brengen over wat was, wat is, en wat de toekomst brengt inzake beleidsevaluatie. De studiedag vindt plaats op donderdag 17 december 2015, in het Consciencegebouw, Koning Albert II-laan 15 te Brussel.

Met het oog op de inleidende sessie van de studiedag, waarin onder meer een overzicht wordt gegeven van beleidsevaluatie in de verschillende beleidsdomeinen, vragen de organisatoren om, per beleidsdomein, een SWOT-analyse te maken. MIRA, als expert vertegenwoordigd in het organiserend comité, werd aangesproken om: (1) in de voorbereidende fase een presentatie of werktekst aan te leveren met een SWOT-analyse voor leefmilieu en natuur en (2) tijdens de studiedag, voor leefmilieu en natuur, een parallelle sessie te organiseren van anderhalf uur. MIRA heeft UA aangezocht een notitie te maken met de SWOT-analyse en de parallelle sessie tijdens de studiedag op 17 december 2015 mee te helpen organiseren. Het beleidsveld energie – dat weliswaar deel uitmaakt van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie werd niet meegenomen in het onderzoek omdat het, ook inzake beleidsevaluatie, specifieke kenmerken, een eigen dynamiek en een aparte historiek heeft, die best apart onderzocht worden.

Voor de inhoudelijke invulling van de SWOT-analyse geeft het organiserend comité van het VEP-document een aantal richtsnoeren. De SWOT-analyse moet in alle beleidsdomeinen volgens eenzelfde stramien gemaakt worden, met het oog op transversale conclusies. Het assessment tool voor monitoring- en evaluatiesystemen, ontwikkeld door Holvoet en Renard van het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en –beheer van de Universiteit Antwerpen, biedt een checklist. Zes thema's moeten zeker aan bod komen: 1 beleid, 2 indicatoren, dataverzameling en methodologie, 3 organisatie: structuur & linken, 4 capaciteit, 5 participatie van niet-gouvernementele actoren, en 6 gebruik van M&E-outputs.

Voor het samenstellen van deze notitie heeft UA vier duo-interviews afgenomen met actoren die, voor en over evaluatie van milieu- en natuurbeleid in Vlaanderen, uitspraken kunnen doen over de sterktes, zwaktes, opportuniteiten en bedreigingen. Er werd gekozen voor duo-gesprekken omwille van tijdsefficiëntie in de bevraging van sleutelactoren, maar ook omwille van de meerwaarde van kruisbestuiving tussen de respondenten. De interviews vonden plaats in september 2015. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, de dienst Milieurapportering van de Vlaamse Milieumaatschappij, het team Natuurrapportering van het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, de gewestelijke Milieu- en Natuurraad Vlaanderen, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Studiedienst van de Vlaamse Regering, een hoogleraar milieubeleid en een medewerker van een studie- en adviesbureau betrokken in evaluatieve studies over milieu- en natuurbeleid.

Een ontwerpversie van deze notitie (d.d. 22 november 2015) werd door UA voor feedback voorgelegd aan de respondenten. Hun suggesties zijn aansluitend verwerkt. De finale versie van de notitie is op 6 december aan het coördinatieteam van het VEP bezorgd.

## 1 | Beleid

De opdracht om milieu- en natuurbeleid te **evalueren is formeel verankerd in enkele decreten**, waaronder het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid en het natuurdecreet. Deze decreten dateren van midden jaren 90 en de evaluatiebepalingen pasten in een plannings- en opvolgingslogica van milieubeleidsplan, milieu-uitvoeringsplannen en milieurapportering, inclusief milieubeleidsevaluatie. De natuurrapportering is decretaal vastgelegd, in het natuurdecreet.

In het milieu- en natuurbeleid zijn er, naast formeel verankerde opdrachten tot beleidsevaluatie, ook **beleidsevaluatiepraktijken** los van decretale opdrachten. In de diverse overheidsdiensten van het beleidsdomein zijn er ambtenaren die evaluaties willen van 'hun' instrument en daarrond onderzoek aanbesteden, uit TWOL, de budgetpost voor Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek Leefmilieu. TWOL heeft de potentie om uit te groeien tot een strategisch onderzoeksprogramma, maar is al sinds zijn ontstaan bottom-up gedreven: er wordt een oproep gelanceerd om ideeën in te dienen en op basis daarvan stelt men de lijst samen, wat leidt tot ad hoc, operationeel, niche-onderzoek. Vaak zijn de TWOL-studies technisch van aard; achter alle techniciteit van de studie zitten soms beleidsevaluatieve vragen van de initiatiefnemende ambtenaren. Het aantal onderzoeken dat specifiek onder de noemer beleidsevaluatie wordt aanbesteed, is heel beperkt en zitten inhoudelijk vaak op een smal thema.

Het Vlaamse milieu- en natuurbeleid was lange tijd voorloper. Het implementeerde beleidsinnovatieve benaderingen die in andere beleidsdomeinen nog niet werden toegepast: geïntegreerde (milieu)beleidsplanning voor het gehele beleidsdomein, een structuur met planning en rapportering, een steunpunt milieubeleidswetenschappen waarin een cluster beleidsevaluatie was voorzien en (via de Vlaamse Milieumaatschappij) de oprichting van een leerstoel milieubeleidsevaluatie. Begin jaren 2000 werden rapporten en andere publicaties van wetenschappelijk beleidsevaluatief onderzoek gepubliceerd via de Milieu- en Natuurrapportering (bv. MIRA-BE 2003 en MIRA-BE 2005). Er werden door de VMM gefinancierde cursussen milieubeleidsevaluatie georganiseerd. Er waren tal van beleidsevaluatie-publicaties gefinancierd door het departement en diverse agentschappen, waarvan in MIRA-BE 2003 en MIRA-BE 2005 het overzicht werd gegeven. **De dynamiek van toen is na het midden van de jaren 2000 verdwenen.**

**Eén van de redenen daarvoor is dat beleidsevaluatie te delicaat wordt gevonden, zowel door de politiek verantwoordelijken als door de leiding van departement en agentschappen.** Politiek verantwoordelijken en hun kabinetmedewerkers lijken beleidsevaluatie te vermijden en beleidsevaluatieve elementen in rapporten te neutraliseren als er een risico bestaat dat die informatie leidt tot negatieve beeldvorming en politieke controverse. Beleidsevaluatie wordt politiek wel ondersteund of gedoogd als dat de politiek verantwoordelijken 'dient' en niet verzwakt. Beleidsevaluatie gaat dan bij voorkeur over veilige onderwerpen die geen politiek ongemak met zich meebrengen zoals evaluatie van beleid dat niet onder hun bevoegdheid valt, bv. federale milieufiscaliteit. Een belangrijk deel van de politiek verantwoordelijk had bovendien, vanaf ongeveer 2005, de overtuiging dat de achterstand in het milieubeleid van de jaren 80 reeds meer dan voldoende was ingelopen. De term 'no gold plating' werd geïntroduceerd. Ook voor beleidsevaluatie gold dat het niet langer nodig werd gevonden een ambitieuze voorlopersrol op te nemen. Tegelijk beantwoordden de gemaakte beleidsevaluaties misschien te weinig de belangrijkste vragen van politiek verantwoordelijken: (1) wat werkt en (2) hoe worden de middelen het efficiëntst ingezet? Het afstemmingsprobleem tussen vraag en aanbod, heeft politiek verantwoordelijken misschien ook de zin ontnomen om er verder mee te gaan.

Departement en agentschappen hebben vaak wel een uitgesproken behoefte aan objectieve kennis ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling, maar de budgettaire ruimte is beperkt en politiek

krijgen ze weinig speelruimte. Tegelijk ondersteunen leidinggevendenden van departement en agentschappen de terughoudendheid van de politiek ten aanzien van beleidsevaluatie; ze dragen er zelfs toe bij door beleidsevaluatie te zien als een bedreiging. Wat dat betreft is ook bij hen de wil tot strategische zelfreflectie grotendeels afwezig. Initiatieven nemen om de gevaren koers te evalueren, is dus zowel voor politiek als administratief verantwoordelijken riskant. Als politiek en/of ambtenaren iets willen veranderen, ervaren ze de noodzaak om die veranderingen in stilte voor te bereiden. Het openleggen van de black box van de besluitvorming via beleidsevaluatief onderzoek staat daar haaks op: dit kan de eigen positie verzwakken, en meteen ook het vermogen om tot hervorming over te gaan. Hoewel er in het milieu- en natuurbeleid (momenteel) **een verzwakte evaluatiecultuur** is, zijn er wel evaluatiepraktijken. Sommige ambtenaren – niet de leidinggevendenden, maar vaak een niveau daaronder – nemen ad hoc initiatieven om elementen van het beleid te (laten) evalueren. Sommige respondenten geven ook aan dat de evaluatiecultuur verschilt tussen de overheidsdiensten voor milieu- en natuurbeleid: agentschappen zoals OVAM en ANB blijken er meer voor open te staan dan het departement of VMM. Het NARA-team heeft in 2012 nog een evaluatierapport geschreven over het natuurbeleid dat in landbouwgebied wordt gevoerd.

**De politieke besluitvorming biedt weinig of geen aanleiding om in de toekomst beleidsevaluatie uit te bouwen.** Het departement zou voorbereidend en coördinerend werk kunnen verrichten, maar start daar niet mee zolang er in regeerakkoorden, beleidsnota's, beleidsbrieven geen intentie wordt geuit om beleidsevaluatie politiek te ondersteunen. Een mogelijk lichtpunt is de nota algemeen regeringsbeleid van het kabinet van de minister-president waarin beleidsevaluatie terug op de agenda wordt geplaatst, alsook de vermelding van beleidsevaluatie in de beleidsbrief omgeving. In het beleidsdomein wordt voorzichtig positief afgewacht of deze intentie een aanleiding kan zijn om weer meer aan beleidsevaluatie te gaan doen.

Tegelijk hoopt men dat er Europese verplichtingen komen/blijven om de kwaliteit van het leefmilieu op te volgen en beleid te evalueren. **In de druk van Europa zit een opportuniteit om monitoring en evaluatie uit te bouwen.** Dat geldt ook voor ex ante beleidsevaluaties: wat komt er Europees op ons af en hoe is dat verenigbaar met het bestaande Vlaamse beleid?

## 2 | Indicatoren, dataverzameling en methodologie

In het milieu- en natuurbeleid is er een **lange en sterke traditie in monitoring**. Monitoring heeft bijgedragen tot het objectiveren van milieuproblemen en laat toe evoluties in de milieukwaliteit op te volgen. Het departement en de agentschappen hebben altijd sterke monitoringambities gehad en zijn er door de jaren in geslaagd om meerdere, goed uitgebouwde meetnetten te ontwikkelen. De druk vanuit Europa om evoluties in de milieu- en natuurkwaliteit te monitoren is sinds jaren een belangrijk argument en een belangrijke drijfveer voor monitoring. De monitoring concentreert zich vooral op de evolutie van milieukwaliteit (impact). Opvolging van output (prestaties van de overheidsdiensten) en outcome indicatoren (aanwijsbare gedragsverandering) is zwakker uitgebouwd.

Dat departement en agentschappen veel data hebben, maakt hen **kwetsbaar**. In de rapporten over de evolutie van milieu- en natuurproblemen, moet vaak de boodschap worden gegeven dat het (nog altijd) niet goed gaat. Politici houden niet van aanhoudend negatieve boodschappen. Er is interne druk om het probleem niet te bespreken of boodschappen alsnog positief te verpakken. Er is ook een tendens om monitoring terug te schroeven tot het minimum dat Europees wordt gevraagd of opgelegd. Zo wordt de biologische waarderingskaart niet geüpdatet en wordt de monitoring ervoor tot op een minimumniveau gehouden. De algemene besparingen leiden verder tot efficiëntievragen: hebben we al die dure monitoring wel nodig? Waarom meten we? Zijn de data voldoende ontsloten? Waar zijn er efficiëntiewinsten te boeken in de monitoring? Omdat de monitoring onder druk staat en

om bestaande taken maximaal te behouden, zijn departement en agentschappen niet geneigd zelf hun meetnetten in vraag te stellen en transparantie te creëren omtrent de logica erachter.

Het milieu- en natuurbeleid heeft geen cultuur in het beantwoorden van de waarom-vraag. **Input-, proces- en organisatie-evaluaties zijn veeleer uitzonderlijk.** In de monitoring wordt weinig en gebrekkige informatie verzameld voor input, proces- en organisatie-indicatoren. Het ontbreken van dit type indicatoren, naast het ontbreken van duidelijke, SMART geformuleerde doelstellingen, zorgt ervoor dat het vaak moeilijk is effectiviteits- en efficiëntievragen te beantwoorden. Kwalitatieve onderzoeksmethoden worden minder objectief gevonden. Bevolkt door vaak technische profielen, heeft het beleidsdomein leefmilieu en natuur weinig tot geen sociale wetenschappers die zelf bijvoorbeeld met behulp van constructivistische benaderingen verklaringen zoeken voor bv. ineffectiviteit van beleid. Omwille van de technische profielen, worden verder zelden tot nooit sociaalwetenschappelijk beleidsevaluatief onderzoek uitgeschreven en als het gebeurt, is de formulering vaak onscherp.

Thematische, kwalitatieve evaluaties zijn sowieso eerder uitzonderlijk omwille van hun politieke gevoeligheid: ze leggen de black box van het beleidsproces en de beleidsorganisatie open. Voor zover er **thematische evaluaties** worden uitgevoerd, proberen ze specifieke vragen te beantwoorden zoals: wat is de waarde van een beleidsinstrument (bv. heffingen) voor het realiseren van milieuwinsten? Door de jaren heen zijn er pogingen ondernomen (door zgn. 'policy entrepreneurs') binnen het departement om kosten-batenanalyse systematisch uit te bouwen voor het milieubeleid, maar dat is niet gelukt. Economische evaluaties van beleidsinstrumenten worden nog steeds veeleer ad hoc geprogrammeerd en uitgevoerd, hoewel bijvoorbeeld binnen het onderzoeksprogramma van het steunpunt Duurzaam Materialenbeheer (SuMMa) economisch onderzoek wel een bijzondere klemtoon heeft.

Hier en daar besteden departement en agentschappen opdrachten uit om **systemanalyses** te maken van beleidsvelden. In het milieubeleid, weliswaar in sommige beleidsvelden meer dan in andere, heerst een transitiediscours dat bepleit om duurzaamheidsproblemen vanuit een multi-level perspectief te bekijken. Dominante regimes zorgen vaak voor onduurzaamheid; niches kunnen proberen om regimes te veranderen; soms spelen landschapselementen (zoals klimaatverandering, toenemende grondstoffenschaarste...) in de kaart van systeemverandering. Milieubeleid probeert transities naar een duurzamere samenleving te ondersteunen. Departement en agentschappen zijn benieuwd of transitiepraktijken (bottom-up of door het beleid geïnitieerd) erin slagen dominante regimes te veranderen. Terwijl thematische evaluaties methodologisch relatief stabiel zijn, ligt er nog een uitdaging open om systemanalyses en –evaluaties zowel theoretisch als methodisch verder te ontwikkelen. Aan de universiteiten, bij kennisinstellingen en studie bureaus is er – geïnspireerd en gestimuleerd door recente prioriteiten bij het Europees Milieuagentschap - steeds meer belangstelling voor systemanalyses en systeemevaluaties, wat leidt tot een groter aanbod.

Evaluatieonderzoek wordt ofwel intern ofwel extern uitbesteed aan een opdrachtnemer die, begeleid door een strategisch samengestelde stuurgroep, een onderzoeksrapport opstelt. De **autonomie van de evaluator** om zelfstandig en objectief conclusies te trekken, verschilt van opdracht tot opdracht. Opdrachtnemers ervaren opdrachtgevers in het milieu- en natuurbeleid meestal als correcte opdrachtgevers die de intellectuele eerlijkheid hebben om de evaluator correcte conclusies te laten trekken. Uiteraard geldt wel: hoe gevoeliger het onderwerp, hoe groter de kans op druk (door de opdrachtgever, stuurgroep of politiek) om conclusies voorzichtiger of anders te herformuleren of zelfs in samenvattingen te neutraliseren, zodat de gevoelige conclusies minder zichtbaar of potentieel minder schadelijk worden.

Het milieu- en natuurbeleid heeft een sterke traditie in **ex ante evaluatie** via de milieueffectrapportage (MER), die decretaal is verplicht voor plannen en projecten. Voorstanders vinden het een historische verdienste dat via de MER milieuafwegingen verplicht worden mee te nemen in de ontwikkeling van projecten en beleidsplannen; de MER heeft bijgedragen aan externe integratie van het milieubeleid in andere beleidsdomeinen. Critici vinden dat deze vorm van ex ante evaluatie bijdraagt tot vertragingen in administratieve (vergunning)procedures en verwijten het beleidsdomein te veel hindermacht te gebruiken via de MER. Dat de MER zo sterk geïnstitutionaliseerd is, heeft te maken met het plan- en projectspecifieke karakter ervan en de dominantie van natuurwetenschappelijke variabelen. De MER is sterker gericht op de impact van beleid (de verwachte veranderingen in het milieu) dan op de output van het beleid (de beleidsprestaties op zich). Omdat natuur- en milieukwaliteit het object is van evaluatie, is het minder bedreigend dan bv. decreetsevaluatie waarin (via wetgeving) beleid voorwerp is van evaluatie. In verhouding tot ex post of ex nunc beleidsevaluaties zijn ex ante beleidsevaluaties wel minder bedreigend. Ex ante evaluaties dragen bij tot beleidsontwikkeling; zij kunnen argumenten bevatten die de keuze voor welbepaalde beleidsopties helpen te motiveren. Ex post of ex nunc evaluaties beoordelen gemaakte beleidskeuzes, waarover beleidsverantwoordelijken zich moeten verantwoorden.

Bij de ontwikkeling van nieuw beleid wordt zelden tot nooit gedacht aan wat op termijn (ex nunc of ex post) geëvalueerd moet worden. Dit is wellicht een gevolg van de afwezige evaluatiecultuur in het milieu- en natuurbeleid.

### 3 | Capaciteit

**Het aantal mensen en middelen dat voor beleidsevaluatie wordt ingezet, is beperkt.** Bovendien zitten de mensen en middelen versnipperd over het departement, de agentschappen en de wetenschappelijke instellingen van de overheid. Niet alleen de algemene besparingslogica zorgt voor beperkte middelen voor (beleidsevaluatief) onderzoek, ook het ontbreken van een behoefte aan beleidsevaluatie bij beleidsverantwoordelijken draagt daartoe bij. Tussen eind jaren 90 en 2010 had het MIRA-team nog een personeelslid voor het samenstellen van beleidsevaluatieve milieurapporten, het inventariseren van BE-onderzoek en het helpen aanzwengelen en coördineren van beleidsevaluatief onderzoek. Die menskracht is er nu niet meer; MIRA heeft haar prioriteiten ook elders gelegd. Hetzelfde geldt voor het team dat het natuurrapport vaststelt. Creatieve oplossingen waarin VTE's ad hoc worden vrijgemaakt, moeten ertoe bijdragen dat er überhaupt nog natuurrapporten kunnen geschreven worden. Ook bij het departement wordt weinig menskracht ter beschikking gesteld om beleidsevaluatie te coördineren.

De teams voor milieu- en natuurrapportering brengen bestaande kennis bijeen; ze doen (zelden) aan eigen kennisproductie. Dat maakt dat ze **afhankelijk zijn van het materiaal en de kennisinput van anderen**. De afgelopen jaren hebben MIRA en NARA gemerkt dat er weinig studies beschikbaar zijn die ze kunnen verwerken, zowel bij studie bureaus als bij universiteiten. Het klein aantal uitbestede onderzoeksopdrachten ligt aan de basis daarvan.

De budgetschaarste zorgt ervoor dat departement en agentschappen ingrijpend moeten besparen, ook op personeel. Leidinggevend worden gedwongen na te denken over het wegsaneren van medewerkers. Het schrappen van personeel heeft gevolgen voor de dienstverlening. Voor het voorbereiden en uitvoeren van beleid is een minimum aan kritische massa nodig. Hetzelfde geldt voor het programmeren, begeleiden, uitvoeren van beleidsevaluatie. **Door desinvesteringen in personeel creëert men, nu en voor de toekomst, een leemte:** er wordt een achterstand opgebouwd waarvan departement en agentschappen de gevolgen wellicht nog jaren zullen voelen.

**De besparingen zorgen misschien ook voor opportuniteiten.** Geconfronteerd met besparingen, is het logisch dat wordt nagegaan: welke zijn onze kerntaken en hoe vervullen we die het efficiëntst. De zesde staatshervorming heeft bij onderwijs en werk & sociale economie veel extra taken gebracht. Zij hebben een uitgesproken behoefte aan beleidsevaluatie. Misschien waait die tendens over naar het milieu- en natuurbeleid? Dominante motieven om een beleidsevaluatie te maken, zijn: (1) wat werkt en (2) hoe worden de middelen het efficiëntst ingezet?

#### 4 | Organisatie: structuur en linken

Als er in de toekomst opnieuw meer bereidheid zou zijn om beleidsevaluatie te ondersteunen, is daarvoor **potentieel aanwezig**: (1) er zijn veel actoren met ervaring, (2) er zijn veel data beschikbaar via een goed uitgebouwde monitoring, (3) er is veel expertise opgebouwd naar aanleiding van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, die verder ontwikkeld is bij het Instituut voor de Overheid, (4) er is reeds een structureel, decretaal verankerd kader voor beleidsevaluatie: in de plannings- en rapporteringscyclus van het MINA-plan en de milieu- en natuurrapporten en (5) TWOL heeft de potentie om uit te groeien tot een strategisch onderzoeksprogramma, hoewel daar de ervaringen uit het verleden weinig hoop bieden: de eerder ondernomen pogingen om TWOL om te vormen van een ad hoc samengesteld tot strategisch onderzoeksprogramma, zijn mislukt.

Het ontwikkelen van beleid omtrent beleidsevaluatie veronderstelt dat er keuzes worden gemaakt: wat evalueren, wanneer, hoe, wie, wat evalueren op korte, middellange en lange termijn, wat is de rol van de steunpunten...? In andere beleidsdomeinen wordt die aansturende rol opgenomen door het departement, soms ook omwille van Europese/internationale druk van rapportering over onderwijs, werk... **Het departement LNE vervult die coördinatierol niet** omwille van: het gebrek aan politieke steun voor beleidsevaluatie en de aanhoudende besparingsrondes die de capaciteit bij het departement hebben gereduceerd. Eventuele coördinatie door het departement zou wellicht ook niet geapprecieerd worden door de agentschappen omwille van de historische spanning over de scheiding van beleidsvoorbereiding (departement) en beleidsuitvoering (agentschappen).

Misschien ligt er een opportuniteit voor het (her)agenderen van beleidsevaluatie, in de geplande **integratie van Ruimte Vlaanderen en LNE**. De secretaris-generaal van Ruimte Vlaanderen (RV) heeft recent mensen gemandateerd om, in een cel beleidsevaluatie gelinkt aan zijn diensten, beleidsevaluatie uit te bouwen voor het beleidsdomein ruimte. Bij een samengaan van LNE en RV, worden de beleidsevaluatie-ambities van Ruimte Vlaanderen misschien overgenomen. Tegelijk is het samengaan van de twee bedreigend, ook voor beleidsevaluatie. De beleidsevaluatieve tradities van de twee beleidsdomeinen zijn helemaal anders: bij LNE is er een gewoonte om kwantificeerbare doelen te hebben, opgevolgd via monitoring; bij RV zijn de doelstellingen veeleer kwalitatief geformuleerd (een goede ruimtelijke kwaliteit). LNE houdt van een natuurwetenschappelijke benadering waarin meten centraal staat; de ruimtelijk planologen willen belangen afwegen. De twee kunnen elkaar bevruchten, maar alleen op voorwaarde dat het ene beleidsdomein niet 'de baas' wordt van het andere.

#### 5 | Participatie van niet-gouvernementele actoren

In evaluaties, uitbesteed in het beleidsdomein leefmilieu en natuur, worden relevante actoren betrokken: ze geven hun feedback, bv. in enquêtes of tijdens interviews. Daarbij worden zij aangesproken als 'onderhorigen' van het beleid: omdat ze de gevolgen van beleidsbeslissingen ervaren, mogen ze meningen kenbaar maken en deze opinies worden – in de mate van het mogelijke – meegenomen. Met uitzondering van OVAM, is er geen traditie om niet-gouvernementele organisaties (zoals NGO's of bijdragen/bedrijfsfederaties) als evenwaardige partner te aanzien en beleid te co-produceren in beleidsvoorbereiding en –uitvoering. Vanuit die logica is het dan ook

**uitzonderlijk dat niet-gouvernementele organisaties een actieve bijdrage** hebben in het uitstippelen of het uitvoeren van beleidsevaluaties.

De **SERV** heeft meerdere adviezen en rapporten voorbereid over het belang van beleidsleren in het (milieu)beleid. Deze adviezen en rapporten hebben er onder meer toe bijgedragen dat ex ante beoordeling van nieuwe regelgeving (reguleringsimpactanalyse) werd ingevoerd. Dit kan bijdragen tot meer transparantie en tot rationele argumentaties pro en contra nieuwe regelgeving. De praktijk leert echter dat dit instrument niet altijd het beoogde resultaat oplevert. Reguleringsimpactanalyse komt meestal te laat in het proces van beleidsvoorbereiding, waardoor zelden afgeweken wordt van de voorziene nieuwe regelgeving.

In een recent advies pleit de SERV voor decreetsevaluatie, met in eerste instantie - vanuit de controlefunctie van het **parlement** - een sterker aanjagen en opvolgen van beleidsevaluaties door de Vlaamse Regering. Het advies pleit er o.a. voor jaarlijks, rond Pasen, een verantwoordingsdag te organiseren waarin door de regeringsleden wordt uitgelegd hoever het staat met de uitvoering van de in de beleidsbrieven (van oktober) aangekondigde voornemens. Daarmee wil de SERV ook evaluaties ex ante en ex post aan elkaar koppelen.

Parlementen kunnen ook, via hoorzittingen of resoluties, resultaten van beleidsevaluaties aan bod laten komen, maar ook die initiatieven zijn vaak ad hoc: uitzonderlijk zijn er commissies die inzake milieu en natuur reflecterend werk verrichten; uitzonderlijk zijn er resoluties die gebruik maken van wetenschappelijk onderzoek en beleidsevaluatieve resultaten.

De **Milieu- en Natuurraad Vlaanderen** formuleert naast operationele adviezen soms ook strategische adviezen, waarin de raad evaluaties maakt van onderdelen van het milieu- en natuurbeleid. Die strategische adviezen worden door het secretariaat voorbereid op basis van wetenschappelijke rapporten, die daarna worden verwerkt in een advies dat de meningen van de stakeholders in de raad weerspiegelt. De reacties op deze strategische adviezen zijn verdeeld: sommige hebben veel effect gehad (bv. advies over instrumenten natuurbeleid), andere hebben minder effect gehad (bv. advisering over het klimaatbeleid) of werken pas na een zekere termijn door (bv. advisering over waterbeleid). De verklarende factor zit hem in de mate dat de adviesvraag er daadwerkelijk in slaagt de aan het onderwerp verbonden spanningen op te lossen en te komen tot een door alle betrokkenen gedragen diagnose.

## 6 | Gebruik van evaluatie- en monitoringresultaten

De doorwerking van beleidsevaluatieve onderzoeken begint bij de vraag. Als beleidsevaluatoren **vraaggestuurd werken**, zijn er na het onderzoek ook afnemers die gebruik maken van de resultaten.

Bij de milieu- en natuurrapportering probeert men de doorwerking zo groot mogelijk te maken door te starten met een **blauwdruk** waarin veel tijd en energie wordt gestoken.

Tijdens het schrijfproces van milieu- en natuurrapporten worden interne en externe **lectoren** betrokken. Zij zorgen mee voor een kwaliteitscontrole. Het eindresultaat is gedragen door een brede schare aan experts wat de legitimiteit van het document verhoogt.

Resultaten van de milieu- en natuurrapportering worden bijeengebracht in **syntheserapporten**. Daarbij wordt doelgroepgericht geschreven: welke zijn de relevante conclusies voor deze of gene doelgroep.

Na het opstellen van de milieu- en natuurrapporten gaan de betrokken diensten ook naar mensen waarvan ze verwachten dat ze de inzichten kunnen doen doorwerken in het beleid ('ambassadeurs').

**Rapporten worden publiek voorgesteld in het Vlaams parlement en bilateraal gepresenteerd** aan het kabinet van de minister.

Door de jaren, is de manier van werken bij MIRA en NARA – naar eigen zeggen - meer vraaggestuurd geworden.

De doorwerking van beleidsevaluatieve studies is potentieel groter als zij mogen gepresenteerd worden tijdens vergaderingen van de beleidsraad. Dit zorgt ervoor dat leidinggevend en op het hoogste administratieve en politieke niveau kennis nemen van de evaluatie en de argumenten eruit kunnen inzetten in discussies over het beleid of in besluiten die zij voor hun organisatie/dienst nemen. Of een beleidsevaluatie geagendeerd kan worden voor deze vergaderingen, is onder meer afhankelijk van de actualiteit en gevoeligheid van het onderwerp en de mogelijkheden van de evaluatie-uitbestedende ambtenaren om de agenda-setting te beïnvloeden.

### Overzicht van sterktes, zwaktes, bedreigingen en opportuniteiten

Onderstaande tabel vat de hiervoor genoemde bevindingen samen.

Behulpzaam		Schadelijk
Intern	Sterktes	Zwaktes
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er zijn decretale verplichtingen om milieu- en natuurbeleid te evalueren</li> <li>- Sterke en lange traditie in monitoring (veel data)</li> <li>- Expertise rond (milieu)beleidsevaluatie is aanwezig, zowel bij de overheid als bij potentiële uitvoerders van evaluatieonderzoek (universiteiten, kennisinstellingen, studie bureaus)</li> <li>- Methodologie is dominant rationeel-objectiverend</li> <li>- Beleidsevaluatoren hebben autonomie bij uitvoeren van onderzoek, hoewel misschien meer extern dan intern</li> <li>- Milieu- en natuurrapportering zijn ervaren in bijeenbrengen van kennis, in aansturen van een netwerk van kennisproducenten</li> <li>- Milieu- en natuurrapporten besteden aandacht aan doorwerking</li> <li>- Er is vraag naar systeemanalyses en –evaluaties in het kader van transitiegovernance</li> <li>- Adviesraden stimuleren beleidsleren (maar lopen vaak tegen muren en hebben beperkte capaciteit)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiek heeft milieubeleid weinig prioriteit; bij politiek verantwoordelijken en de leidinggevend en van de milieuadministraties is er een zwakke evaluatiecultuur</li> <li>- Er is geen politiek mandaat om beleidsevaluatie te (her)ageren in het milieu- en natuurbeleid</li> <li>- Geen strategische onderzoeks-programmering (via TWOL) of coördinatie van beleidsevaluatie bij het departement</li> <li>- Agentschappen zouden een coördinerende rol van het departement wellicht ook niet appreciëren</li> <li>- Weinig tot geen capaciteit bij departement en agentschappen om beleidsevaluatie te coördineren; beleidsevaluatie heeft er ook geen prioriteit</li> <li>- Vraagstellers in beleidsevaluaties formuleren zelden scherpe onderzoeksvragen</li> <li>- Evaluatoren krijgen meestal voldoende autonomie, maar bij politiek gevoelige onderwerpen is de druk groot om conclusies zo te formuleren dat ze minimaal schade kunnen aanrichten</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>- De doorwerking van beleidsevaluatieve resultaten is vaak zwak</li> <li>- Geen traditie van kwalitatieve evaluaties (sociaal-constructivistisch)</li> </ul>
<b>Extern</b>	<b>Opportunities</b>	<b>Bedreigingen</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie LNE en RV: RV investeert in en kiest voor beleidsevaluatie</li> <li>- Besparingen zorgen voor focus op kerntaken en efficiëntie</li> <li>- Europese druk ten voordele van monitoring &amp; evaluatie</li> <li>- Beleidsevaluatie wordt vermeldt in de nota algemeen regeringsbeleid en in de beleidsbrief omgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie LNE en RV: de beleidsevaluatieve tradities zijn anders</li> <li>- Houdt de natuurwetenschappelijke monitoring van LNE stand, onder de integratie LNE/RV en de besparingen?</li> <li>- Besparingen zorgen ervoor dat er geen capaciteit is om beleidsevaluatie te programmeren, te laten uitvoeren</li> <li>-</li> </ul>

## Colofon

Deze notitie werd geschreven door Ann Crabbé, vakgroep Milieu & Samenleving van de Universiteit Antwerpen, faculteit Sociale Wetenschappen, in opdracht van de dienst Milieurapportering van de Vlaamse Milieumaatschappij.

Antwerpen, 6 december 2015.