

Kort verslag info- en debatsessie 'Milieubeleidsevaluatie'

29 juni 2006 13u15-16u30
SERV, Wetstraat 34-36, Brussel

Op 29 juni 2006 organiseerden de Minaraad, de SERV en het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen gezamenlijk een druk bijgewoonde info- en debatsessie over milieubeleidsevaluatie (zie deelnemers als bijlage).

Vademecum Milieubeleidsevaluatie

Na verwelkoming door dagvoorzitter *Luc Goeteyn* (Minaraad), stelde prof. dr. *Pieter Leroy* (UA) namens het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen het "Vademecum Milieubeleidsevaluatie" voor. Het Vademecum is een methodisch boek dat enkele



Vlnr: prof. dr. *Pieter Leroy* (Steunpunt Milieubeleidswetenschappen), *Wiebren Kuindersma* (Alterra), *Froukje Boonstra* (Alterra) en *Luc Goeteyn* (Minaraad)

evaluatiemethoden beschrijft, maar ook ingaat op de implicaties van die methoden, op de evalueerbaarheid van beleid en op het design van evaluatieonderzoek. Prof. Leroy pleitte voor een geleidelijke, maar systematische verdere uitbouw van milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen, met MIRA en NARA als uitvoerende kern en academische begeleiding. Hij stelde wel dat dit zo zijn strategische randvoorwaarden heeft: er moet worden gewerkt aan de uitbouw van methodische expertise en capacity building, internationale benchmarking, politieke bereidheid en de koppeling van milieubeleidsevaluatie aan beleidsvoorbereiding. Er zijn afspraken nodig over strategische dilemma's zoals de spanning tussen

onafhankelijkheid en betrokkenheid, theoretische verantwoord en praktijkgericht, methodisch correct en participatief, onbevangen vs. veldkennis, goal based vs. goal free, vertrouwelijkheid vs. publiceerbaarheid enz.

Nederlandse ervaring

Dr. ir. *Froukje Boonstra* en drs. *Wiebren Kuindersma* (Alterra) gingen vervolgens in op Nederlandse ervaringen met milieubeleidsevaluatie, vooral inzake evaluatie van het natuurbeleid. Zij gaven aan dat het Natuur- en Milieuplanbureau sterk hecht aan onafhankelijkheid. Dat uit zich onder meer in de beperkte interactie met opdrachtgevers en andere actoren, zeker ten aanzien van beoordelingscriteria, in evaluatiecriteria die bij voorkeur gericht zijn op formele (rijks)beleidsdoelen, in een voorkeur voor kwantitatieve methoden en in een terughoudend t.a.v. aanbevelingen. Er is verder een ontwikkeling van monitoring (aantal soorten) naar vaststellen van beleidsprestaties (hoeveelheid beschermde natuur). Maar causale relaties zijn vaak te complex om vast te stellen. Er is verder een voorzichtige ontwikkeling naar verklaring van beleidsprestaties, maar er is nog weinig ervaring met en kennis van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Strategische dilemma's zien zij vooral tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid, goal-based en goal-free evalueren en evaluatie gericht op verantwoording/afrekening vs. leren.

Publieksdebat

Het publieksdebat werd geleid door *Peter Van Humbeeck* (SERV) en geïnspireerd op de “advocacy-adversary evaluation” methode die wordt beschreven in o.a. het *Vademecum Milieubeleidsevaluatie*. Daarbij werd als het ware een publieke rechtszaak nagebootst, waarbij enkele ‘advocaten’ of kroongetuigen hun zaak bepleitten, het publiek daarop vervolgens kon inspelen en één of enkele rechters een vonnis of conclusie uitspraken. De rechters van dienst waren *Monique Sys* (UA), *Marleen Vansteertegem* (VMM-MIRA) en *Bea Kayaerts* (Minaraad). De ‘rechtszaak’ behandelde de ganse ‘levensloop’ van milieubeleidsevaluatie.



Vlnr: *Peter Van Humbeeck* (SERV), *Monique Sys* (UA), *Bea Kayaerts* (Minaraad) en *Marleen Vansteertegem* (VMM-MIRA)

Waarom, waarover en wanneer evalueren?

Kroongetuigen voor de eerste levensfase (de agendasetting of de waarom, waarover en wanneer vragen) waren *Joris Desmedt* (SBOV, KULeuven) en *Barbara Tieleman* (VMM-MIRA). Zij gingen in op de ‘beschuldigingen’ dat “er vandaag te weinig wordt geëvalueerd omdat...”, “er niet de juiste thema’s worden geëvalueerd omdat...” en “er op de verkeerde momenten worden geëvalueerd want...”. Zij stelden met name dat in het milieubeleid (MIRA) de keuze van het onderwerp ter evaluatie een erg moeizaam proces is omdat er binnen de administratie geen consensus is over prioritaire onderwerpen, omdat men het nut er niet van inziet en omdat het een bedreiging kan inhouden. Er is ook soms een spanning tussen de maatschappelijk relevante van een thema en de administratieve agenda. Zij wezen op de nood aan institutionalisering van beleidsevaluaties en aan ‘successen’ (op het juiste moment en met sterke resultaten).



Barbara Tieleman (VMM-MIRA) en *Joris Desmedt* (SBOV, KULeuven)

Tijdens het debat in de zaal en met de rechters werd erop gewezen dat de vraag naar milieubeleidsevaluatie politiek geen evidentie is. Ondanks de evidente waarde van evaluaties (ze maken dingen bespreekbaar), worden ze nog te vaak gezien als een bedreiging (een afrekening) voor het lopende beleid. Milieu- en natuurbeleid is ook

een beleidssector die wordt gedomineerd door exacte wetenschappers, die weinig voeling hebben met sociale en beleidswetenschappen. Institutionaliseren is nog geen garantie dat milieubeleidsvaluatie zal gebeuren. In vergelijking met enkele jaren terug is er momenteel ook veel minder geloof in planning en structuren. De vraag naar milieubeleidsvaluatie komt echter ook vanuit Europa, dat heel wat evaluaties verplicht. Andere deelnemers menen dat het niet zo erg gesteld is met milieubeleidsvaluatie als misschien uit de discussie naar voren komt. Ambtenaren en politici zijn weldegelijk geïnteresseerd in milieubeleidsvaluatie, en in vergelijking met andere beleidsdomeinen (bv. infrastructuur) gebeuren er in leefmilieu vrij veel evaluaties. De leefmilieusector voelt zich dan ook soms geviseerd. Bovendien hangt de vraag naar milieubeleidsvaluatie ook samen met de zinvolheid van de concreet uitgevoerde evaluaties zelf. Belangrijk is de formulering van alternatieven. Zolang evaluaties enkel zeggen waar het fout loopt, zonder alternatieven te zoeken en af te wegen hoe het beter kan, zal de vraag beperkt blijven.

Milieubeleidsvaluatie is politiek geen evidentie

Wie evalueert en hoe evalueren?

De tweede levensfase van een beleidsevaluatie betreft design en uitvoering (de wie en hoe vragen). De twee kroongetuigen *Jo Baele* (Rekenhof) en *Barbara Tieleman* (VMM-MIRA) behandelden de beschuldigingen dat “de kwaliteit van MBE’s is onvoldoende is doordat...” en dat “MBE’s voldoen niet aan de verwachtingen omdat...”. Jo Baele stelde dat de capaciteit nog vaak ontbreekt om kwalitatieve beleidsevaluaties uit te voeren. De Vlaamse administratie heeft ook onvoldoende



Jo Baele (Rekenhof)

middelen om zelf te evalueren, al is de situatie in leefmilieu iets beter dan in vele andere beleidsdomeinen. Goede evaluaties vergen expertise over en afstemming tussen de concrete beleidsinhoud enerzijds en evaluatiemethodologie anderzijds. De beide zijn nodig, wat betekent dat mensen met uiteenlopende kennis moeten worden samengebracht en goede evaluaties intrinsiek multidisciplinair zijn. Verder is volgens Jo Baele de onafhankelijkheid van de uitvoerders ten opzichte van de betrokkenen belangrijk. Dat neemt niet weg

dat de betrokkenen goed moeten worden geconsulteerd, maar de vraag is waarover en hoever. Transparantie over en kwaliteit van de methodiek is belangrijker. Zij stelde tevens vast dat er veel gesproken wordt over beleidsevaluatie. Maar discussies over wie, wat, wanneer, waarom, hoe en over het wezen van evaluatie zelf leiden niet noodzakelijk tot betere evaluaties. Barbara Tieleman was van mening dat een goede evaluatie staat of valt met de hulp van de administratie. Die beschikt immers dikwijls over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de evaluatie. Zij wees ook op het probleem van de aanvaarding van de resultaten. Soms is er niet de openheid om over de resultaten te communiceren en ten gronde te discussiëren.

Volgens de zaal werd wellicht te veel de indruk gewekt door de kroongetuigen dat het probleem in de ambtenarij zit (te weinig capaciteit, te weinig data, te weinig

Evaluatie als discipline is ook in Vlaanderen in opgang

medewerking ...). Er is ook het probleem dat er vaak te weinig tijd wordt uitgetrokken voor evaluaties. Het politieke niveau is bovendien ook meer bezig met invoering en toepassing van

nieuw beleid dan met evaluatie van bestaand beleid. Vanuit het politieke beleid wordt zelden of nooit gevraagd om te evalueren. Er werd verder ook gewezen op de soms nog zeer beperkte onderzoekscapaciteit bij universiteiten en studie bureaus, die leidt

tot slecht opgezette of slecht leesbare en dus onbruikbare evaluaties. Er is ook nog veel conceptuele verwarring tussen louter beschrijvende analyses en echte evaluaties (incl. beoordelingscriteria en beoordelingen). Toch is er evolutie merkbaar. Evaluatie als discipline is ook in Vlaanderen in opgang. De drie rechters onthielden uit de discussie vooral het dilemma onafhankelijkheid-betrokkenheid en het multidisciplinaire karakter van goede evaluaties. Met beide zijn er vandaag nog dikwijls problemen.

Doorwerking van beleidsevaluaties

De doorwerking (impact vragen) werd opgehangen aan de stellingen dat “MBE’s niet veel opleveren omdat...” en “er wordt te weinig rekening gehouden met de conclusies van MBE’s omdat...” Kroongetuigen waren *Kris Bachus* (SMBW, HIVA-KULeuven) en *Jeroen Cockx* (LNE). Kris Bachus stipte enkele aandachtspunten aan om de doorwerking van beleidsevaluaties te verbeteren. Van belang zijn onder meer de timing van milieubeleidsvaluaties in de beleidscyclus (vermijden dat evaluaties te laat of te vroeg komen), de afstemming op de behoeften van de overheid (o.a. door voldoende interactie tijdens het ganse evaluatieproces waardoor een gevoel van mede-eigenaarschap wordt gecreëerd), en de toegankelijkheid van de analyses (bv. goede managementsamenvatting). Hij stelde ook de vraag naar wat doorwerking is en hoe die moet worden beoordeeld. De beoordeling van de doorwerking van evaluaties mag wellicht niet worden beperkt tot de vraag of de aanbevelingen worden gevolgd. Een belangrijke uitkomst van evaluaties kan ook zijn dat er een debat is, dat het denkproces dieper gaat, en meer algemeen dat sprake is van ‘beleidsleren’.

Jeroen Cockx stelde eveneens dat de bijdrage van evaluaties tot het beleidsproces

Doorwerking van evaluaties mag niet worden beperkt tot de vraag of de aanbevelingen worden gevolgd

belangrijker is dan de vraag of de resultaten zijn overgenomen in het beleid. Hij meent dat er kapstukken nodig zijn om beleidsevaluaties op af te stemmen, zoals het milieubeleidsplan, de jaarlijkse begrotingsopmaak, de

beheersovereenkomsten met de agentschappen en de procedures in het comptabiliteitsdecreet. Van belang is volgens Jeroen Cockx verder dat er een ‘receptor’ is aan de beleidszijde, er eigenaarschap is en dus betrokkenheid van de beleidsmakers, maar ook dat er oog is voor de onderscheiden beleidsrollen van de overheid (voorbereiding, bepaling, uitvoering). Milieubeleidsvaluaties kunnen ook effectiever worden als er duidelijke en goed geformuleerde doelstellingen of beoogde effecten van het beleid zijn, én als de kwaliteit verbetert. Milieubeleidsvaluaties moeten voldoende diepgang hebben, ook kwantitatief, met maximale transparantie van de onderliggende data, hypothesen en methodiek. Hij wees er tevens op dat milieubeleidsvaluatie meer op de voorgrond treedt door MIRA, door de expliciete opdracht ervoor van de nieuw opgerichte dienst beleidsvoorbereiding en –evaluatie binnen LNE, en door meer evaluatie-initiatieven in TWOL.



Kris Bachus (HIVA)



Jeroen Cockx (LNE)

Vanuit de zaal werden vragen gesteld bij de 'rationele lijn' die de kroongetuigen lijken te volgen (koppeling aan formele documenten in de beleidscyclus, noodzaak van doelstellingen...). Evaluaties dreigen daardoor toch in de richting te gaan van een afrekening van het beleid, en dreigen belangrijke onbedoelde effecten te missen. Daarnaast werd erop gewezen dat evaluaties lang niet altijd voor en door de overheid gebeuren. Evaluatieonderzoek uit eigen initiatief door universiteiten, adviesraden ed ziet er dikwijls heel anders uit. Er werd ook gesteld dat de keuze van onderwerpen die worden geëvalueerd beter zou moeten worden onderbouwd en voorwerp zou moeten kunnen zijn van maatschappelijk debat in bijvoorbeeld SERV en Mineraad en het Vlaams parlement.

Governance vragen

Het debat werd afgerond met een discussie over prioriteiten en institutionele architectuur (governance of de 'hoe moet het nu verder' vragen). Concrete stellingen waren: "alle inspanningen zijn maat voor niets zolang ..." en "voortgang boeken kan alleen als..." De kroongetuige was hier *Joris Desmedt* (SBOV, KULeuven). Hij meende dat er nood is aan een aangepaste evaluatiecapaciteit. Vandaag is er maar een beperkt aantal beleidssectoren en instanties met ervaring en expertise in beleidsevaluatie. Er zijn ook slechts beperkte opleidings- en vormingsmogelijkheden. Hij meende daarom dat naast een

handboek zoals het *Vademecum* (en het handboek beleidsevaluatie van het SBOV) leer- en interactie-initiatieven nodig zijn.

Naast een handboek zoals het Vademecum zijn leer- en interactie-initiatieven nodig

Daarom zal door het Instituut voor de Overheid van de KULeuven de komende maanden worden gewerkt aan de oprichting van een Vlaamse evaluatieassociatie en zal een opleiding en vorming rond beleidsevaluatie worden aangeboden. Op die manier wordt gestreefd naar een rijpere evaluatiecultuur in Vlaanderen, via het bijeenbrengen van vraag en aanbod, de uitwisseling van ervaring, kennis en ideeën, en het realiseren van synergieën tussen beleidssectoren en bestuursniveaus.

Vanuit de zaal werd daaraan toegevoegd dat er nood is aan methoden voor geïntegreerde effectbeoordeling. Initiatieven zoals RIA op Vlaams niveau en DOEB

op federaal niveau vormen daartoe een aanzet. De 'rechters' onthielden uit de discussies vooral dat kennisopbouw en kennisoverdracht rond beleidsevaluatie belangrijk is, maar ook een cultuuromslag in het beleid. Zij wezen eveneens op het belang van multidisciplinaire, geïntegreerde vormen van evaluatie, op een goede methodische opzet (ook wat betrokkenheid van belanghebbenden betreft) en op de wenselijkheid van een periodiek breed debat over de evaluatieagenda (wat gaan we evalueren?).



Een impressie van het publiek

Conclusies

Dagvoorzitter Luc Goeteyn (Minaraad) herhaalde in zijn slotwoord vier aspecten die hij uit de toelichtingen en het debat onthield.

In de eerste plaats is voor de verdere ontwikkeling van beleidsevaluatie (algemeen en in het bijzonder voor het milieubeleid) nood aan verdere kennisversterking en aan een grotere institutionele en wetenschappelijke capaciteit om deze kennisversterking mogelijk te maken. Er is immers sprake van heel wat actuele kennislacunes op het vlak van milieubeleidsevaluatie, vooral m.b.t. de (complexe) causale relaties tussen de evolutie van de milieukwaliteit en de inzet van beleidsinstrumenten en – maatregelen. De bestaande hiaten in de huidige kennis maken dat de kwaliteit van evaluatiestudies momenteel vaak beperkt is. Het is in dit licht ook belangrijk dat de verdere ontwikkeling van milieubeleidsevaluatie wordt gezien als een leerproces dat in de richting van de vastgestelde hiaten moet worden georiënteerd. Meer praktisch zijn het nastreven van synergie tussen bestuurskundigen en natuurwetenschappers en het intensiveren van allerlei initiatieven op het vlak van vorming belangrijke katalysatoren voor het beoogde leerproces.

In de tweede plaats is voor milieubeleidsevaluatie een grotere mate van integratie met andere (beleids)domeinen noodzakelijk. Beleidsevaluatie moet evenwichtig worden toegepast over het hele beleidsspectrum waarbij zogenaamde 'kruisevaluaties' van belang zijn. Dat houdt in dat evaluatiestudies in andere

ook maatschappelijke actoren moeten inbreng kunnen hebben in beleidsevaluatieprocessen

beleidsdomeinen milieudoelstellingen in rekening brengen maar ook dat milieubeleidsevaluaties aandacht hebben voor sociale, economische en institutionele bezorgdheden.

Aansluitend bij de nood aan een

geïntegreerde aanpak van (milieu)beleidsevaluatie is een multidisciplinaire invulling van evaluatiestudies aangewezen. In dat licht is het creëren van een netwerk van beleidsevaluatiedeskundigen waarin zowel beleidsmensen als (mens- en natuur)wetenschappers een zeer waardevol initiatief (cf. de intentie om een Vlaamse Evaluatie Associatie op te richten).

In de derde plaats zijn inspanningen noodzakelijk om de doorwerking van beleidsevaluaties te versterken. Naarmate de doorwerking toeneemt, worden de onderzoeken nuttiger en kan de kloof die nu bestaat tussen 'believers' en 'disbelievers' gedicht worden. De doorwerking versterken heeft veel te maken met een betere inpassing van de beleidsevaluaties binnen politieke en beleidsmatige circuits (delicate verhouding met het 'primaat van de politiek') en in besluitvormingsprocedures. Mogelijke pistes om de doorwerking te versterken zijn (1) selectief zijn en wildgroei vermijden: beschikbare inspanningen inzake milieubeleidsevaluatie toespitsen op de meest zinvolle beleidsdossiers (beleidsevaluaties moeten 'consument'-gestuurd zijn), (2) maximaal inhaken op bestaande beleidsprocessen, (3) eogenaarschap van beleidsmakers (zowel politici als ambtenaren) verhogen door betrokkenheid in een vroege fase van beleidsevaluatieprocessen, (4) waar mogelijk aandacht besteden aan aangetoonde beleidsmatige meerwaarde van milieubeleidsevaluaties (er is nood aan positieve voorbeelden en succes-stories).

In de vierde plaats is het belangrijk dat ook maatschappelijke actoren de nodige inbreng kunnen leveren in beleidsevaluatieprocessen. Het lijkt aangewezen een meer systematische inbreng op één of andere manier te institutionaliseren. Een concrete regeling moet op een evenwichtige manier omgaan met het dilemma tussen een 'open' en een 'gesloten' aanpak van beleidsevaluatie. Adviesraden zoals Minaraad en SERV kunnen op dit vlak een belangrijke faciliterende rol spelen. Ze kunnen fungeren als organisator van maatschappelijk debat inzake (milieu)beleidsevaluatie en als katalysator om netwerken rond beleidsevaluatie te ontwikkelen en te beheren.

Bijlage: lijst van aanwezigen

naam	voornaam	organisatie
Bachus	Kris	HIVA
Baele	Jo	Rekenhof cel studies
Bauler	Tom	VUB
Bekaert	Godfried	Kabinet Minister Bert Anciaux
Bogaert	Dirk	Maritiem Instituut Universiteit Gent
Bogaert	Sarah	ECOLAS nv
Bollen	Annemie	SERV
Boonstra	Froukje	Alterra onderzoeksinstituut groene ruimte
Calens	Isabelle	ULB
Carels	Koen	Dep. Landbouw en Visserij
Cockx	Jeroen	Dep leefmilieu, natuur en energie
Cosaert	Donaat	viWTA
Crabbé	Ann	Universiteit Antwerpen
Crevits	Hilde	Vlaams parlement
Daems	Rudi	Groen Vlaams parlement
De Decker	Marc	Dep. Leefmilieu, natuur, energie
De Ridder	Kathelijne	Ver. Vlaamse Steden en Gemeenten vzw
De Smedt	Joris	Instituut voor de overheid KULeuven
Defloor	Bart	Hogeschool Gent
Dethée	Michel	SERV
Dierickx-Visschers	Manu	Dienst Wetsmatiging
Dijkmans	Roger	VITO
Dresselaers	Pieter	TFSD-Federaal Planbureau
Dumortier	Myriam	INBO
Faché	André	Universiteit Hasselt Fac. TEW
Gavilan	Jose	Dep. Landbouw en visserij
Goeteyn	Luc	Minaraad
Gorlé	Peter	Vereniging van de Vlaamse Provincies
Gysen	Joos	HIVA-KUL
Hugé	Jean	VUB
Jacobs	Christine	SERV
Kayaerts	Bea	Minaraad
Kuindersma	Wiebren	Alterra onderzoeksinstituut groene ruimte
Lammens	Kristel	OVAM
Lamote	Annick	SERV
Leroy	Pieter	UA
Maelfait	Hannelore	Provinciaal Ankerpunt Kust
Nestor	Chris	Vlaamse Ombudsdienst
Nieuwejaers	Bob	Dep. Leefmilieu, natuur, energie
Pallemaerts	Marc	IEEP
Penninckx	Iris	Studiedienst Boerenbond
Rienckens	Kim	Dienst planning en natuurbehoud O-VI
Rosier	Myriam	Vlaamse Milieumaatschappij
Storms	Eddy	Hogeschool Gent
Sys	Monique	Universiteit Antwerpen
Thys	Caroline	Dep. Leefmilieu
Tieleman	Barbara	Vlaamse Milieumaatschappij
Torfs	Frederika	Dienst planning en natuurbehoud O-VI

Van den Bosch	Marc	Voka-Vlaams Economisch Verbond
Van den Broek	Johan	Provinciebestuur Limburg
Van Dingenen	Katrien	IDEA Consult
Van Gijsegem	Dirk	Dep. Landbouw en Visserij
Van Hertbruggen	Ellen	ACLVB
Van Heuckelom	Marc	Federaal Wetenschapsbeleid
Van Hoof	Kor	Vlaamse Milieumaatschappij
Van Humbeeck	Peter	SERV
Van Keer	Edward	Lin Vlaanderen
Van Langenhove	Thomas	Hogeschool Gent
Van Ootegem	Luc	Hogeschool Gent
Van Steenberge	Annelies	Universiteit Antwerpen
Van Steertegem	Marleen	VMM
Van Vooren	Pieter	Dep. Leefmilieu
Vanongeval	Ludo	Departement Leefmilieu
Verbeek	Pieter	Minaraad
Verheyen	Rudi	Universiteit Antwerpen
Wilmots	Patrick	Dep. Leefmilieu, natuur, energie - OVAM
Wils	Joris	Provincie Antwerpen
Wouters	Jasper	Research Institute for Nature and Forest
Wuyts	Ann	Dep.Mob en Openbare Werken Vlaamse Overheid