



Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze

Conclusies en pistes voor optimalisatie

> **Rapport**

> Joost Vandoninck, Marleen Brans,
Ellen Wayenberg & Ellen Fobé

Inhoudstafel

Inhoudstafel	i
Lijst van tabellen	v
Managementsamenvatting	1
Inleiding	9
1.Theoretisch kader	14
> <i>1.1. Beleidsinstrumenten</i>	14
> 1.1.1. Dominante typologieën	15
> 1.1.2. Alternatieve invalshoeken voor de classificatie van beleidsinstrumenten	16
> <i>1.2. Ex ante beleidsevaluatie</i>	20
> 1.2.1. Beleidsinstrumentenkeuze: design- en contextperspectief	20
> 1.2.2. Formele en informele ex ante beleidsevaluatie	25
> 1.2.3. Foci van ex ante beleidsevaluatie	27
> <i>1.3. Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze</i>	32
2.Methodologie	34
> <i>2.1. Case selectie</i>	34
> 2.1.1. De keuze van beleidsdomeinen	35

> 2.1.2. De keuze van beleidsinitiatieven	37
> 2.2. <i>Dataverzameling</i>	40
> 2.3. <i>Dataverwerking</i>	43
3. Resultaten	44
> 3.1. <i>Onderzoeksvraag 1: de rol van ex ante evaluatie bij beleidsinstrumentenkeuze</i>	45
> 3.1.1. Initiatiefnemers	45
> 3.1.2. Overweging verschillende beleidsinstrumenten	50
> 3.1.3. Financiële impact	53
> 3.1.4. Maatschappelijke impact en impact op lange termijn	56
> 3.1.5. Rol belangenorganisaties	58
> 3.1.6. Beleidsdomeinen	62
> 3.1.7. Gebruik van ex post evaluaties	64
> 3.1.8. Opvolging via ex post evaluaties	67
> 3.1.9. Supranationale invloed	69
> 3.1.10. Beslissingscriteria	71
> 3.1.11. Scope van betrokken actoren	75
> 3.1.12. Contextfactoren	76
> 3.1.13. Conclusie	80
> 3.2. <i>Onderzoeksvraag 2: de toepassing van ex ante beleidsevaluatie voor de optimalisatie van de beleidsinstrumentenkeuze</i>	81
> 3.2.1. Types van beleidsinstrumenten	81

> 3.2.2. Gebruik van ex ante beleidsevaluatie	87
> 3.2.3. Formele en informele ex ante beleidsevaluatie	90
> 3.2.4. Verbeteren van de kwaliteit	93
> 3.2.4.1. Omgang met belangenorganisaties	94
> 3.2.4.2. Beleidsvisie	98
> 3.2.4.3. Planning en timing	101
> 3.2.5. Verbeteren van de institutionele context	102
> 3.2.5.1. Macroniveau	103
> 3.2.5.2. Mesoniveau	105
> 3.2.5.3. Microniveau	109
> 3.2.6. Verbeteren van de bruikbaarheid	110
> 3.2.6.1. Formele RIA	111
> 3.2.6.2. Informele ex ante beleidsevaluaties	115
> 3.2.7. Overzicht verbeteringsruimte	118
4. Algemeen besluit	121
> 4.1. <i>Besluit eerste onderzoeksvraag</i>	122
> 4.2. <i>Besluit tweede onderzoeksvraag</i>	128

Referenties	136
Bijlage 1: Topiclijst voor interviews met beleidsvoorbereidende administraties en kabinetten	140
Bijlage 2: Topiclijst voor interviews met belangenorganisaties	146
Bijlage 3: Codeboom	150

Lijst van tabellen

Tabel 1: Detectoren en effectoren van verandering	17
Tabel 2: Algemene vs. individuele instrumenten en verruimende vs. beperkende instrumenten	18
Tabel 3: Procedurele en substantieve instrumenten onderverdeeld volgens het model van Hood	20
Tabel 4: Overzicht designcriteria voor bereiken doelstellingen	22
Tabel 5: Overzicht designcriteria voor implementatie	23
Tabel 6: Focussen van ex ante beleidsevaluatie	28
Tabel 7: Overzicht aantal interviews per case	41
Tabel 8: Overzicht beleidsinstrumenten per case	86
Tabel 9: Overzicht conclusies voor optimalisatie ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze	118

Managementsamenvatting

Dit rapport kadert in het project ‘Ex ante beleidsevaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze’ dat werd uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid. **In de studie wordt onderzocht hoe ex ante beleidsevaluatie de keuze van beleidsinstrumenten bepaalt en hoe dit proces kan verbeterd worden.** Er wordt nagegaan op basis van welke overwegingen, analyses en criteria wordt gekozen voor bepaalde beleidsinstrumenten en -alternatieven.

In de vier rapporten getiteld: ‘Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: Beschrijving en bevindingen van de onderzochte beleidsinitiatieven’ worden de conclusies van de 16 onderzochte beleidsinitiatieven in een rapport per beleidsdomein (WSE, RWO, LNE en WVG) besproken. Dit rapport biedt een meer algemene conclusie voor de onderzochte cases: de onderzoeksvragen worden beantwoord en er worden pistes voor optimalisatie van de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze aangeboden.

1. Theoretisch kader

Beleidsinstrumenten kunnen worden gedefinieerd als functionele middelen of methoden die worden ingezet om beleidsproblemen op te lossen door beleidsdoelstellingen om te zetten in specifieke beleidsinitiatieven (Hoogerwerf, 1989; Fobé en Brans, 2013).

Volgens de typologie van Hood (1984) wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen vier types van beleidsinstrumenten:

- **Nodality** (communicatieve beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag door te communiceren en informatie te verstrekken (bvb. informatiecampagnes, sensibilisering).
- **Authority** (juridische beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag via het opleggen van wettelijke bepalingen (bvb. regels, geboden, verboden, overeenkomsten)
- **Treasure** (financiële beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten gericht op het stimuleren of ontraden van gedrag door gebruik te maken van geldelijke stimuli (bvb. subsidies, accijnzen, BTW).
- **Organisation** (organisationele beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten waarbij de overheid direct zelf optreedt om bepaald gedrag te beïnvloeden (bvb. opvang voorzien, onderhoudswerken uitvoeren) (Hood, 1984).

Het begrip ex ante beleidsevaluatie moet in de context van dit rapport ruimer wordt opgevat dan formele vormen van beleidsevaluatie (bvb. SWOT-analyse, multicriteria-analyse, etc.). In de praktijk vloeien beleidsinstrumentenkeuzes namelijk ook vaak voort uit informele vormen van ex ante beleidsevaluatie. Informele ex ante beleidsevaluaties komen niet tot conclusies en beslissingen op basis van systematische of objectieve analyse, maar op basis van praktijkervaringen, ruwe inschattingen en logische veronderstellingen (De Peuter

e.a., 2007). Deze informele ex ante beleidsevaluatie neemt in praktijk vaak de vorm aan van een onderhandelingsproces tussen de betrokken actoren (vnl. het kabinet, de beleidsvoorbereidende administratie en belangenorganisaties).

2) Onderzoekopzet en -methode

De volgende **onderzoeksvragen** worden in dit rapport beantwoord:

- 1) Wat is de rol van ex ante evaluatie bij de beleidsinstrumentenkeuze? (fundamentele vraagstelling)
- 2) Hoe kan deze rol beter worden ingevuld teneinde de beleidsinstrumentenkeuze te optimaliseren? (praktijkgerichte vraagstelling)

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden werden 16 specifieke decreten en besluiten van de Vlaamse regering (BVR's) uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Dit gebeurde via een analyse van beleidsdocumenten en via semi-gestructureerde interviews die werden afgenomen met 56 vertegenwoordigers van Vlaamse departementen, agentschappen, kabinetten en belangenorganisaties. De interviews worden geanalyseerd met behulp van systematische codering via het softwareprogramma NVivo.

3) Resultaten: Beschrijving van ex ante beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze

- Het **initiatief** voor een ex ante beleidsevaluatie gaat vaak uit van het kabinet. Andere betrokken actoren en contextfactoren spelen echter ook een rol.
- Een **grondige brede afweging van beleidsinstrumenten** vindt vaak niet plaats omwille van tijdsdruk en het bestaan van op voorhand geuite voorkeuren voor beleidsinstrumenten door het kabinet.
- De **financiële impact** van geplande beleidsinitiatieven wordt vaak op voorhand ingeschat. Deze hebben vaak tot doel om de kosten van het gekozen beleidsinstrument in te schatten, eerder dan om verschillende potentiële beleidsinstrumenten tegenover elkaar af te wegen.
- De **impact van een beleidsinitiatief op lange termijn of op de bredere maatschappij** wordt zelden grondig onderzocht. Dit wordt als te complex en te moeilijk ervaren door de beleidsvoorbereidende administratie.
- **Belangenorganisaties** worden gewoonlijk intensief betrokken bij de ex ante beleidsevaluatie en de keuze van beleidsinstrumenten. Informele betrokkenheid van belangenorganisaties blijkt bepalender voor de uiteindelijke instrumentenkeuzes dan formele betrokkenheid via o.a. adviesraden.

- **Andere beleidsdomeinen** worden relatief weinig betrokken bij de ex ante beleidsevaluatie. Hun betrokkenheid wordt vaak onnodig geacht door de beleidsvoorbereidende administratie.
- Vooral bij gewichtigere nieuwe beleidsinitiatieven is er sprake van een **ex post evaluatie** van het voorgaande beleid. Meestal bestaat er ook een intentie om het nieuwe beleidsinitiatief in de toekomst te evalueren.
- De **supranationale invloed** doet zich op verschillende manieren voelen in de verschillende beleidsdomeinen, afhankelijk van de mate waarin de EU relevante bevoegdheden heeft. Europese bepalingen worden niet als een beperking op de beleidsinstrumentenkeuze ervaren.
- De **beslissingscriteria** op basis waarvan beleidsinstrumenten gekozen worden zijn voornamelijk: de tegemoetkoming aan de doelstellingen vooropgesteld door het kabinet en het draagvlak bij belangenorganisaties. In mindere mate spelen ook de kostprijs en de administratieve haalbaarheid een belangrijke rol.
- Verschillende **contextfactoren** op micro-, meso-, en macroniveau beïnvloeden de beleidsinstrumentenkeuze: persoonlijkheidseigenschappen van betrokken actoren, eerder gemaakte keuzes en gewoonten binnen administraties, tijdsdruk, beschikbare

budgetten, de Europese context, bevoegdheidsverdelingen, etc.

- De beleidsinstrumentenkeuze is zelden een afweging tussen twee zuivere **types beleidsinstrumenten**. Vaak worden juridische en financiële beleidsinstrumenten gecombineerd. De mate van overheidssturing versus marktwerking en de mate van repressie versus vrijblijvendheid maken vaak deel uit van de afweging tussen beleidsinstrumenten.
- De focus van **ex ante beleidsevaluatie** is in de praktijk breed en omvat meestal: de implementatie van het beleid, de doelgroep, informatie en kennis, governance en coördinatie, de beleidsdoelen, de rol van de overheid en de algemene kenmerken van de beleidsinstrumenten. Over de implementatie van het beleid wordt gewoonlijk het meest gereflecteerd.
- Het grootste deel van de ex ante beleidsevaluaties gebeurt **informeel**. Deze informele ex ante beleidsevaluaties worden gewoonlijk gecombineerd met **formele** methoden, zoals: de RIA, brainstormsessies, externe studies en evaluaties, een SWOT-analyse of financiële simulaties.

4) Beleidsaanbevelingen

- **Belangenorganisaties** worden best vroeger betrokken bij de informele ex ante beleidsevaluatie. Zodoende kunnen zij zich een gevoel van eigenaarschap eigen

maken over het beleidsinitiatief, wat maakt dat zij zich meer coöperatief gaan opstellen.

- Een grondige ex ante beleidsevaluatie en gefundeerde beleidsinstrumentenkeuze wordt bemoeilijkt door tijdstekort. Dit probleem wordt soms versterkt doordat de taken en de handelingen van de verschillende betrokken actoren in het beleidsvoorbereidend proces niet goed op elkaar zijn afgestemd. Een doordachte **planning en timing** aan het begin van het beleidsvoorbereidend proces kan ervoor zorgen dat tijd wordt gewonnen en een grondigere en meer kwalitatieve beleidskeuze mogelijk gemaakt wordt.
- **Kabinetten** vangen het beleidsvoorbereidend proces vaak aan met een voorkeur voor een bepaald beleidsinstrument. Dit bemoeilijkt een objectieve beleidsinstrumentenkeuze. Regeerakkoorden en beleidsnota's focussen beter op een algemene langetermijnvisie en -doelstellingen in plaats van al op voorhand de keuze van bepaalde beleidsinstrumenten voorop te stellen.
- **Beleidsvoorbereidende administraties** focussen soms eerder op de korte termijn implementatie van het beleid en neigen naar een voorkeur voor dwingende en vertrouwde instrumenten. Er is nood aan een duidelijk geëxpliciteerde lange termijn beleidsvisie die een beslissingskader en leidraad schept voor de beleidsvoorbereidende administraties.

- De uitvoering van de **RIA** moet vroeger gebeuren in het beleidsvoorbereidend proces om een invloed te kunnen hebben op de beleidsinstrumentenkeuze. De RIA zou best worden opgenomen in de voornoemde timing en planning van het beleidsvoorbereidend proces. Bovendien zouden kabinetten best het beleidsvoorbereidend proces niet aanvangen met een voorkeur voor een bepaald beleidsinstrument of -alternatief. Ook worden belangenorganisaties best betrokken bij de opmaak van de RIA om de kwaliteit en accuraatheid van de RIA te verbeteren.
- De formele **adviesraden** hebben nauwelijks invloed op de beleidsinstrumentenkeuze. Het adviseringsproces neemt nochtans veel tijd in beslag. De rol van adviesraden wordt best heroverwogen. Een vroegere advisering door adviesraden lijkt nuttiger in het kader van een kwalitatieve ex ante beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze.
- **Beleidsniveaus en -domeinen** kunnen beter op elkaar worden afgestemd via meer structurele samenwerkingen, mobiliteit van personeel en volledige bevoegdheidspakketten voor de verschillende beleidsniveaus.
- Het uitvoeren van enquêtes en het gebruik van **gegevens** die verzameld werden door belangenorganisaties kan een tekort aan data opvangen. Dit gebeurt vandaag al frequent.

Inleiding

“Vlaanderen voert tegen 2020 een ambitieus programma uit voor betere regelgeving [...] We nemen maatregelen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen.” (VESOC, 2009, pp. 18-19).

Bovenstaand citaat is afkomstig uit het Pact 2020. In het Pact 2020 legden de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners enkele doelstellingen voor de toekomst vast. Eén van deze doelstellingen bestond uit het **voornemen om tot een betere afweging en keuze van beleidsalternatieven en -instrumenten te komen** (VESOC, 2009).

De aandacht voor betere beleidsbeslissingen hoeft niet te verbazen. Beleidsmakers worden tegenwoordig geconfronteerd met een veelheid aan uitdagingen die de afweging en keuze van beleidsalternatieven en -instrumenten bemoeilijken. Zo komen beleidsmakers vaker in aanraking met complexe en moeilijk oplosbare problemen waar geen eenduidige en pasklare politieke oplossingen voor bestaan (bvb. klimaatverandering, obesitas). Bovendien zorgt het supranationale kader ervoor dat er sterkere beperkingen worden gelegd op de beleidsinstrumentenkeuzes die nationale en regionale overheden kunnen maken, maar ook dat er opportuniteiten voor nieuwe beleidsinstrumenten worden gecreëerd. Voorts wordt beleidsinstrumentenkeuze steeds beïnvloed en beperkt door de beleidscontext en de eerder gemaakte beleidskeuzes.

Er bestaan bovendien aanwijzingen dat de beleidsinstrumentenkeuze in praktijk niet altijd even weloverwogen verloopt. Er zou soms minder aandacht besteed worden aan de maatschappelijke effecten van de overwogen beleidsopties op middellange en lange termijn, wat ertoe leidt dat het beleid na goedkeuring weer moet worden aangepast. Voorts vereist een context van krappe overheidsbudgetten ook dat er uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan de financiële implicaties van de overwogen beleidsopties. In de praktijk gebeurt dit echter niet altijd. Ten slotte kan een beperkte of onsystematische consultatie van relevante belangenorganisaties of beleidsdomeinen de coherentie, de vlotte implementatie en de algemene effectiviteit van het beleid in het gedrang brengen.

Dit rapport kadert in het project ‘Ex ante beleidsevaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze’ dat werd uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid. De studie heeft de bedoeling om bovenstaande uitdagingen te verkennen. In de studie wordt onderzocht hoe ex ante beleidsevaluatie de keuze van beleidsinstrumenten bepaalt en hoe dit proces kan verbeterd worden. We proberen na te gaan op basis van welke overwegingen, analyses en criteria gekozen wordt voor specifieke beleidsinstrumenten en -alternatieven.

De volgende **onderzoeksvragen** zullen in dit rapport worden beantwoord:

- Wat is de rol van ex ante evaluatie bij de beleidsinstrumentenkeuze? (fundamentele vraagstelling)
- Hoe kan deze rol beter worden ingevuld teneinde de beleidsinstrumentenkeuze te optimaliseren? (praktijkgerichte vraagstelling)

Om een antwoord te vinden op deze onderzoeksvragen werden 16 specifieke BVR's en decreten uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Hierbij werden beleidsdocumenten geanalyseerd en werden interviews afgenomen met 56 vertegenwoordigers van Vlaamse departementen, agentschappen, kabinetten en belangenorganisaties. De interviews worden geanalyseerd aan de hand van systematische codering via het softwareprogramma NVivo. Kladversies van de rapportering van de cases werden doorgestuurd naar de geïnterviewde respondenten voor feedback.

De volgende cases werden onderzocht en de analyse ervan weergegeven in afzonderlijke onderzoeksrapporten per beleidsdomein onder de titel 'Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: Beschrijving en bevindingen van onderzochte beleidsinitiatieven'.

Voor het beleidsdomein Werk en Sociale Economie (WSE):

- Het BVR m.b.t. de loopbaanbegeleiding
- Het BVR m.b.t. de loopbaan- en diversiteitsplannen
- Het decreet m.b.t. de lokale diensteneconomie
- Het BVR m.b.t. het werkervaringsprogramma

Voor het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO):

- Het BVR m.b.t. de subsidie voor de digitalisering van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag
- Het decreet m.b.t. het varend erfgoed
- Het BVR m.b.t. de sociale verhuurkantoren
- Het BVR m.b.t. het Vlaams Huurgarantiefonds

Voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE):

- Het BVR m.b.t. de riviervisserij
- Het BVR m.b.t. de wijziging van het energiebesluit wat betreft de energieprestaties van gebouwen
- Het (ontwerp)decreet m.b.t. de lage-emissiezones
- Het BVR m.b.t. de geluidsnormen in inrichtingen

Voor het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG):

- Het decreet m.b.t. de Huizen van het Kind
- Het BVR m.b.t. de ondersteuning van jongvolwassenen met een handicap

- Het BVR m.b.t. de alternatieve investeringswaarborg door VIPA
- Het BVR m.b.t. de subsidiëring van de kinderopvang

De caserapporten lichten de belangrijkste bevindingen van het onderzoek uit in detail. In dit rapport zullen de onderzoeksvragen van de studie worden beantwoord en worden pistes voor de verbetering van de ex ante beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze aangereikt.

Hieronder wordt onder titel 1 een theoretisch kader voor het onderzoek weergegeven. Onder titel 2 wordt de methodologie van het onderzoek nader toegelicht. Titel 3 zal de onderzoeksvragen van de studie beantwoorden. Ten slotte wordt afgesloten met een algemeen besluit onder titel 4.

1. Theoretisch kader

In dit theoretische kader worden kort de centrale concepten voor dit onderzoek weergegeven. Meer bepaald wordt in een eerste paragraaf de literatuur in verband met beleidsinstrumenten en de beleidsinstrumentenkeuze toegelicht. Voor meer uitgebreide informatie hierover kan de lezer terecht bij het eerste rapport van dit SBOV onderzoeksproject, genaamd *'Beleidsinstrumenten. Theoretische perspectieven en keuzemodellen'* (Fobé et al., 2014). Er wordt in een tweede paragraaf ook ingegaan op enkele principes van ex ante evaluatie en de wijze waarop dit concept verbonden kan worden met de beleidsinstrumentenkeuze. In de derde paragraaf wordt verduidelijkt hoe deze theorieën over ex ante beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze zullen worden gebruikt bij de analyse en beschrijving van de 16 onderzochte beleidsinitiatieven.

> 1.1. Beleidsinstrumenten

Vanuit beleidsanalytisch perspectief worden beleidsinstrumenten vaak gedefinieerd als functionele middelen of methoden die worden ingezet om beleidsproblemen op te lossen door beleidsdoelstellingen om te zetten in specifieke beleidsinitiatieven (Hoogerwerf, 1989; Fobé en Brans, 2013).

> 1.1.1. *Dominante typologieën*

In de academische literatuur is er sprake van een veelheid aan typologieën die gebruikt worden om verschillende beleidsinstrumenten te classificeren. De meest gekende zijn het wortel-stok-preek model en het gelijkaardige NATO-model van Hood. Het wortel-stok-preek model maakt een onderscheid tussen communicatieve beleidsinstrumenten (preek), juridische beleidsinstrumenten (stok) en financiële beleidsinstrumenten (wortel) (Van der Doelen, 1993; Vedung, 1998).

Hood (1984) voegde daar een vierde categorie ‘organisation’ aan toe. Die zullen we gemakshalve aanduiden met de term ‘organisationele beleidsinstrumenten’. Omwille van hun eenvoud worden deze typologieën vaak gebruikt om beleidsinstrumenten te identificeren (Fobé en Brans, 2013). Hieronder een beschrijving van deze vier categorieën van beleidsinstrumenten:

- **Nodality** (communicatieve beleidsinstrumenten):
beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag door te communiceren en informatie te verstrekken (bvb. informatiecampagnes, sensibilisering).
- **Authority** (juridische beleidsinstrumenten):
beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag via het opleggen van wettelijke bepalingen (bvb. regels, geboden, verboden, overeenkomsten)
- **Treasure** (financiële beleidsinstrumenten):

beleidsinstrumenten gericht op het stimuleren of ontraden van gedrag door gebruik te maken van geldelijke stimuli (bvb. subsidies, accijnzen, BTW).

- **Organisation** (organisationele beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten waarbij de overheid direct zelf optreedt om bepaald gedrag te beïnvloeden (bvb. opvang voorzien, onderhoudswerken uitvoeren) (Hood, 1984).

> **1.1.2. Alternatieve invalshoeken voor de classificatie van beleidsinstrumenten**

Voorts kunnen beleidsinstrumenten ook geclassificeerd worden aan de hand van andere eigenschappen. Enkele prominente voorbeelden worden hieronder toegelicht.

Hood (1984) verfijnt zijn theorie nog door een onderscheid te maken tussen beleidsinstrumenten die dienen als ‘**effectoren**’ voor verandering en beleidsinstrumenten die dienen als ‘**detectoren**’ van verandering. Detectoren zijn gericht op het opvangen van informatie uit de omgeving terwijl effectoren de bedoeling hebben om de omgeving te beïnvloeden. De vier categorieën van beleidsinstrumenten uit het NATO-model kunnen worden opgedeeld in detectoren en effectoren:

Tabel 1: Detectoren en effectoren van verandering

Interactie-aspect	Overheidsmiddel			
	<i>Nodality</i>	<i>Autority</i>	<i>Treasure</i>	<i>Organisation</i>
<i>Detector</i>	Rapportering	Registratie, Aanvragen	Onderzoek	Overheids-archivering
<i>Effector</i>	Advies, Opleiding	Regulering, Vergunningen	Subsidies, Leningen	Publieke dienst-verlening

Bron: Fobé en Brans (2014) naar Howlett (2000) en Hood (1984)

Daarnaast kunnen beleidsinstrumenten volgens Van der Doelen (1989) nog vanuit andere invalshoeken worden onderverdeeld. Zo kunnen ze worden geclassificeerd op basis van het feit of ze **algemeen** (gericht op alle burgers of organisaties die onder een bepaalde omschrijving vallen) of **individueel** zijn (gericht op een specifieke burger of organisatie) en op basis van de vraag of ze **beperkend** (repressief van aard) dan wel **verruimend** (stimulerend van aard) zijn. Onderstaande tabel geeft voorbeelden per type beleidsinstrument:

Tabel 2: Algemene vs. individuele instrumenten en verruimende vs. beperkende instrumenten

	Algemeen	Individueel
Juridische instrumenten	wet	overeenkomst, vergunning
Financiële instrumenten	prijsregulering	subsidie, heffing
Communicatieve instrumenten	massamedia	advies
	Verruimend	Beperkend
Juridische instrumenten	overeenkomst, vergunning	gebod, verbod
Financiële instrumenten	subsidie	heffing
Communicatieve instrumenten	voorlichting, advies	propaganda

Bron: Fobé en Brans (2014) naar Van der Doelen (1989, 1993)

Howlett en Ramesh (1995) classificeren beleidsinstrumenten op basis van de mate van overheidsbetrokkenheid. Rekening houdend met het feit dat we in het onderzoek merkten dat een afweging tussen meer dwangmatige en meer vrijblijvende beleidsinstrumenten vaak voorkomt, lijkt dit eveneens een zeer relevante typologie voor beleidsinstrumenten te zijn. Howlett en Ramesh maken een onderscheid tussen:

- **Vrijwillige instrumenten:** deze instrumenten worden niet gestuurd vanuit de overheid. Er wordt gesteund op gedrag dat gestuurd wordt vanuit normen, waarden en overtuigingen en spontane samenwerking (familie- en gemeenschapsverbanden, vrijwillige organisaties en de vrije markt).
- **Gemengde instrumenten:** deze instrumenten worden bewust geïnitieerd vanuit de overheid, maar laten ruimte voor burgers en organisaties om zich er aan te onderwerpen (informatie en aanmaning, subsidies, eigendomsrechten, gebruikerstaksen en heffingen)
- **Verplichtende instrumenten:** bij deze instrumenten stuurt de overheid rechtstreeks en dwingend (regulering, overheidsbedrijven, directe overheidsvoorziening) (Howlett en Ramesh, 1995)

Howlett (2000) neemt ten slotte nog een onderscheid waar tussen **procedurele** en **substantieve** beleidsinstrumenten. Procedurele beleidsinstrumenten trachten beleidsuitkomsten indirect te beïnvloeden door in te werken op beleidsprocessen en -actoren. Substantieve beleidsinstrumenten proberen daarentegen op een directe manier de beleidsuitkomsten te beïnvloeden.

Tabel 3: Procedurele en substantieve instrumenten onderverdeeld volgens het model van Hood

Gebruiksfinaliteit	Overheidsmiddel			
	<i>Info</i>	<i>Autoriteit</i>	<i>Geld</i>	<i>Organisatie</i>
<i>Substantief</i>	Advies	Vergunning	Heffing	Dienstverlening
<i>Procedureel</i>	Propaganda	Verdrag	Steun voor belangengroepen	Reorganisatie

Bron: Fobé en Brans (2014) naar Howlett (2000)

> 1.2. Ex ante beleidsevaluatie

> 1.2.1. *Beleidsinstrumentenkeuze: design- en contextperspectief*

Om te begrijpen wat in dit rapport bedoeld wordt met ‘ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze’ is het van belang om er op te wijzen dat **beleidsinstrumentenkeuze in de beleidspraktijk vaak niet de uitkomst is van een lineair proces** waarbij aan de hand van een zuivere rationele analyse en enkele duidelijk omschreven en vooraf bepaalde beleidsdoelstellingen een ‘optimaal’ beleidsinstrument wordt gekozen.

Integendeel, de beleidsinstrumentenkeuze volgt uit een organisch en padafhankelijk proces dat sterk ingebed is in

overleg tussen administraties, belangenorganisaties en kabinetten.

De beleidsinstrumentenkeuze gebeurt meer bepaald in een context waarbij sprake is van verschillende - soms tegenstrijdige - doelstellingen en belangen bij de betrokken actoren. Ze vindt plaats in een omgeving waar tijd om onderzoek en analyses uit te voeren schaars is en de mogelijkheden van budgetten en administraties beperkt zijn.

In de academische literatuur wordt in dit verband gesproken van het onderscheid tussen het **designperspectief** en het **contextperspectief** op beleidsinstrumentenkeuze.

Het **designperspectief**, ten eerste, hanteert een doelrationele visie op beleidsinstrumentenkeuze. Er wordt van uitgegaan dat aan de hand van een rationeel keuzeproces het meest geschikte beleidsinstrument in functie van een specifiek beleidsdoel wordt gekozen. In het designperspectief worden beleidsinstrumenten afgezet tegen andere beleidsalternatieven op basis van een aantal criteria (Howlett en Ramesh, 1995; Fobé en Brans, 2014). Het **contextperspectief**, ten tweede, brengt in rekening dat de beleidsinstrumentenkeuze niet plaatsvindt in een vacuüm, maar in een specifieke context. Dit perspectief vertrekt van de veronderstelling dat beleidsinstrumentenkeuze niet gebeurt door volledig geïnformeerde en rationele actoren in functie van de beleidsdoelstellingen.

Salamon (2002) maakte een onderscheid tussen twee types van designcriteria die in het designperspectief worden gebruikt. Een eerste type vormen de **criteria die het bereiken van de beleidsdoelstellingen moeten bevorderen**. Salamon (2002) onderscheidt hier: effectiviteit, efficiëntie, rechtvaardigheid en legitimiteit. In onderstaande tabel worden deze vier criteria nader toegelicht:

Tabel 4: Overzicht designcriteria voor bereiken doelstellingen

Designcriterium i.k.v. de doelstellingen van het beleid	Aandachtspunt
Effectiviteit	De mate waarin doelen worden bereikt is een zeer belangrijke maatstaf om het succes van beleidsinstrumenten in te schatten.
Efficiëntie	De verhouding tussen resultaten die bereikt worden en de middelen die daarvoor werden ingezet moet optimaal zijn wanneer een beleidsinstrument wordt ingezet.
Rechtvaardigheid	Een van de belangrijkste principes bij het voeren van beleid is de mate waarin beleidsinstrumenten overheidsmiddelen gelijk verdelen of leiden tot een billijke <i>herverdeling</i> van middelen.
Legitimiteit	In de keuze voor een beleidsinstrument dient rekening gehouden te worden met de mate waarin het gelinkt is aan het gedrag van actoren, en het dus ook erkend en gewaardeerd kan worden.

Bron: Fobé en Brans (2014) naar Salamon (2002)

Naast de tegemoetkoming aan de beleidsdoelen, streven beleidsmakers ook naar een **gemakkelijke implementatie van het beleid**. Daartoe worden volgende criteria in overweging genomen: dwang, directheid, automaticiteit en zichtbaarheid (Salamon, 2002). In onderstaande tabel worden deze criteria omschreven:

Tabel 5: Overzicht designcriteria voor implementatie

Designcriterium voor implementatie	Aandachtspunt
Dwang	De mate van dwang in beleidsinstrumenten om het gedrag van de doelgroep aan te passen is afgestemd op de weerstand tegen of net aanvaarding van het beleid.
Directheid	De mate waarin een beroep moet worden gedaan op niet-overheidsactoren, waardoor mogelijke problemen van coördinatie kunnen ontstaan bij de implementatie van instrumenten.
Automaticiteit	De mate waarin een administratief systeem voor implementatie moet worden ontwikkeld voor de invoering van een instrument, waardoor de implementatietijd en -complexiteit mogelijk verhoogt.
Zichtbaarheid	De mate waarin de kostprijs van het beleidsinstrument wordt opgenomen in de begroting, wat mogelijk een aanleiding kan vormen voor kritiek en weerstand.

Bron: Fobé en Brans (2014) naar Salamon (2002)

Beleidsinstrumentenkeuze is volgens het contextperspectief daarentegen afhankelijk van de aanwezige kennis, preferenties en veronderstellingen die bestaan bij de betrokken beleidsactoren en in de beleidsomgeving (Howlett en Ramesh, 1995).

Linder en Peters (1998) maken een onderscheid tussen drie categorieën van contextfactoren die een invloed uitoefenen op de beleidsinstrumentenkeuze:

1) Factoren op **macroniveau**:

Deze omvatten enerzijds de invloed van **beleidsstijlen en politieke culturen** (bvb. een voorkeur voor marktwerking in de VS en voor overheidssturing in Scandinavische landen) en anderzijds het bestaan van **(geïnstitutionaliseerde) politieke breuklijnen** die het beleidsproces beïnvloeden (bvb. de geïnstitutionaliseerde invloed van maatschappelijke organisaties in neo-corporatistische landen zoals België, Nederland en Duitsland).

2) Factoren op **mesoniveau**:

Deze omvatten **organisationele variabelen** (de interne cultuur van de organisatie, de tradities en gewoonten binnen de organisatie, de relaties met andere overheidsorganisaties) en **probleem-specifieke variabelen** (tijdsdruk, beschikbaarheid van kennis en informatie, congruentie in doelstellingen tussen de implementerende organisatie en de doelgroep).

3) Factoren op microniveau:

Die omvatten de persoonlijke kenmerken van de betrokken beleidsmakers. **Leeftijd** (voorkeur voor nieuwere instrumenten) en **opleiding** (bvb. een econoom opteert mogelijk eerder voor een financieel beleidsinstrument dan een jurist) kunnen een invloed hebben op de beleidsinstrumentenkeuze. Ook de **positie in de organisatie** en de **persoonlijke ideologie** van de betrokkenen kan een invloed uitoefenen op de beleidsinstrumentenkeuze (Fobé en Brans, 2014; Linder en Peters, 1998).

Het designperspectief en het contextperspectief op beleidsinstrumentenkeuze sluiten elkaar niet per definitie uit. Het designperspectief kan meer inzichten verschaffen in *hoe* beleidsinstrumentenkeuzes worden gemaakt (welke criteria hanteren beleidsmakers om beleidsinstrumenten te vergelijken?), terwijl het contextperspectief meer inzicht verschaft in het *waarom* van beleidsinstrumentenkeuze (welke subjectieve en onbewuste voorkeuren bepalen mede de beleidsinstrumentenkeuze?) (Linder en Peters, 1989; Fobé en Brans, 2014).

> 1.2.2. *Formele en informele ex ante beleidsevaluatie*

Omschrijvingen en definities van beleidsevaluatie focussen meestal op de formele vormen van beleidsevaluatie. Een veel gebruikte definitie van evaluatie luidt: *“Evaluation is the*

systematic and objective determination of the worth or merit of an object” (Scriven, 1980). Ex ante beleidsevaluatie kan dan weer omschreven worden als het “*het evalueren van de meerwaarde van een beleidsinitiatief (maatregel, programma of beleid) dat nog in de planningsfase zit*” (De Peuter, De Smedt en Bouckaert, 2007).

Uit de woorden ‘systematic’ en ‘objective’ in de definitie van het begrip evaluatie blijkt al een impliciete focus op formele vormen van beleidsevaluatie.

Formele vormen van beleidsevaluatie sluiten sterk aan bij het hierboven beschreven designperspectief op beleidsinstrumentenkeuze. Er wordt uitgegaan van een doelrationele en objectieve afweging van beleidsinstrumenten. Echter, zoals we reeds eerder vermeldden kan beleidsinstrumentenkeuze niet volledig begrepen worden zonder ook het contextperspectief op beleidsinstrumentenkeuze in rekening te brengen. **Het contextperspectief impliceert de aanwezigheid van meer informele vormen van beleidsevaluatie.**

Om een inzicht te krijgen in de manier waarop beleidsinstrumenten worden gekozen, volstaat het dus niet om enkel te focussen op formele methoden van ex ante beleidsevaluatie (zoals bvb. SWOT-analyse of multicriteria-analyse). Ex ante beleidsevaluatie omvat in de beleidspraktijk - en dus in onze definitie ervan - ook informele vormen. Informele ex ante beleidsevaluatie komt niet tot conclusies en beslissingen op basis van systematische of objectieve analyse,

maar op basis van praktijkervaringen, ruwe inschattingen en logische veronderstellingen (De Peuter e.a., 2007).

In de praktijk zijn informele vormen van ex ante beleidsevaluatie naast meer formele vormen een belangrijke basis voor de keuze van beleidsinstrumenten. Om de keuze van beleidsinstrumenten te begrijpen wordt in dit rapport dus eveneens aandacht besteed aan deze informele vormen van ex ante beleidsevaluatie.

> 1.2.3. *Foci van ex ante beleidsevaluatie*

Fobé en Brans (2013) identificeren 7 verschillende foci of aandachtspunten van ex ante beleidsevaluatie.

Zij kwamen tot deze foci na een intensieve documentenanalyse van 11 verschillende ex ante beleidsevaluaties uit het beleidsdomein Landbouw en Visserij (LV). LV is een beleidsdomein waarin opvallend meer gebruik gemaakt wordt van formele ex ante beleidsevaluaties dan in andere Vlaamse beleidsdomeinen (Fobé en Brans, 2013).

De 7 aandachtspunten zijn aspecten waarop in de ex ante beleidsevaluatie uit het beleidsdomein LV gefocust werd of gereflecteerd werd. In onderstaande tabel zijn deze aspecten gerangschikt volgend de aandacht die ervoor bestond in de ex ante evaluaties uit het beleidsdomein LV (Fobé en Brans, 2013).

In onze vier caserapporten over de beleidsdomeinen WSE, RWO, LNE en WVG, worden aan de hand van deze onderverdeling de formele en informele ex ante beleidsevaluaties van de onderzochte cases besproken¹. We merkten dat elk deelaspect in nagenoeg alle onderzochte ex ante beleidsevaluaties minstens informeel aan bod komt.

Tabel 6: Foci van ex ante beleidsevaluatie

1) Implementatie	<ul style="list-style-type: none"> • Budget • Invoeringstermijn en -fasen • Implementatie en toetredingsvoorwaarden • Communicatie • Controle en monitoring • Databeheer
2) Doelgroepenkenmerken	<ul style="list-style-type: none"> • Haalbaarheid / weerstand • Toegang en bereik • Kost (winst-verlies) • Afhankelijkheid van het instrument • Rechtszekerheid
3) Informatie en kennisvoorziening	<ul style="list-style-type: none"> • Buitenlandse voorbeelden • Eigen ervaringen (eigen land, beleidsdomein) • Beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic • Beschikbare ex post evaluaties

¹ Deze rapporten zijn getiteld: 'Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: Beschrijving en bevindingen van onderzochte beleidsinitiatieven'

4) Governance en coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> • Relatie met andere instrumenten • Relatie met andere beleidssectoren • Relatie met andere beleidsniveaus • Beleidsruimte gelaten door Europa
5) Beleidsdoelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit van het instrument • Succesfactoren voor het bereiken van beleidsdoelen
6) Rol van de overheid	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke vraag of noden • Kosten, risico's en baten voor de overheid • Staatssteun vermijden • Marktfalen corrigeren • Directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep
7) Kenmerken van instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit • Vernieuwend karakter • Instrumentenmix via ondersteunende instrumenten • Toegankelijkheid • Dwang en vrijblijvendheid

Bron: Fobé en Brans (2013)

Hieronder bespreken we deze 7 aspecten van ex ante beleidsevaluatie:

- 1) **Implementatie:** Er wordt gereflecteerd over aspecten die relevant zijn voor de implementatie van het beleidsinstrument. Dit omvat onder andere het budget dat beschikbaar is of zou moeten worden vrijgemaakt voor de implementatie van het beleidsinstrument, de

invoeringstermijn en -fasen indien het beleid stapsgewijs wordt ingevoerd, de manier waarop het beleid zal worden geïmplementeerd door de administratie en welke toetredingsvoorwaarden er gelden voor de doelgroep. Ook de communicatie van het beleid naar de doelgroep, de controle en monitoring van het gevoerde beleid en het databeheer indien de uitvoering van het beleid de verzameling van bepaalde data vereist, komen aan bod.

- 2) **Doelgroepkenmerken:** Er wordt gereflecteerd over aspecten m.b.t. de doelgroep waarop het beleidsinstrument van toepassing zal zijn. Dit kan inhouden dat men probeert na te gaan of het beleid haalbaar is gegeven bepaalde weerstand ertegen, aan wie toegang wordt gegeven om aan het geplande beleid deel te nemen, wat de kosten in termen van winst en verlies zijn voor de doelgroepen, in welke mate bepaalde doelgroepen afhankelijk zijn van het instrument om te kunnen functioneren en of het beleidsinstrument rechtszekerheid voor de doelgroepen vrijwaart.
- 3) **Informatie en kennisvoorziening:** Er wordt nagegaan welke informatiebronnen aangeboord kunnen worden om de beleidsinstrumentenkeuze te maken. Dit kunnen zijn: eigen ervaringen, ervaringen in het buitenland, beschikbare data en onderzoeksgegevens, of een ex post evaluatie van het voorgaande beleid.

- 4) **Governance en coördinatie:** Er wordt gereflecteerd over de afstemming van het beleidsinstrument met bestaande beleidsinstrumenten, andere beleidsdomeinen, andere beleidsniveaus en beleidsruimte gelaten door het Europese beleidsniveau.
- 5) **Beleidsdoelstellingen:** Er wordt expliciet gereflecteerd over de mate waarin de beleidsinstrumenten bijdragen tot het bereiken van vooropgestelde beleidsdoelen. Het betreft een afweging van de mate waarin het beleidsinstrument effectief is in het bereiken van beleidsdoelen en welke succesfactoren (bvb. omgevingsfactoren) bijdragen tot het bereiken van de beleidsdoelen.
- 6) **De rol van de overheid:** Er wordt gereflecteerd over de rol die de overheid wel of niet op zich moet nemen in de maatschappij. Zo kan men afwegen of het de verantwoordelijkheid is van de overheid om tegemoet te komen aan maatschappelijke problemen en beleidsproblemen, welke kosten, risico's en baten het beleidsinstrument heeft voor de overheid, of staatssteun moet worden vermeden om de marktwerking niet te verstoren, of er een nood is aan overheidsinterventie om marktfalen te vermijden en of de overheid zich direct naar de doelgroep moet richten of eerder indirect via andere actoren en organisaties die de doelgroep bedienen.

7) **Kenmerken van beleidsinstrumenten:** Er wordt nadrukkelijk gereflecteerd over de aard en kenmerken van beleidsinstrumenten. Dit kan gaan over: de mate waarin het beleidsinstrument flexibel kan worden ingezet, de mate waarin het beleidsinstrument vernieuwend en uniek is, de mate waarin gebruik zal worden gemaakt van ondersteunende beleidsinstrumenten om het beleid uit te voeren, de toegankelijkheid en openheid van het beleidsinstrument voor de leden van de doelgroep en de mate waarin er gebruik zal worden gemaakt van dwang op de doelgroep om het beleidsdoel te bereiken.

> **1.3. Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze**

Een ex ante beleidsevaluatie gaat proberen om tot een optimale beleidsinstrumentenkeuze te komen in het licht van bepaalde criteria door de verschillende hierboven omschreven aandachtspunten in meer of mindere mate te onderzoeken. Om de **ex ante beleidsevaluaties** van de 16 geselecteerde cases te onderzoeken, zullen deze 7 aandachtspunten gebruikt worden als analytisch kader om de ex ante beleidsevaluaties te omschrijven en te analyseren.

Uit het contextperspectief blijkt dat de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten worden gekozen niet volledig kunnen gevat worden onder de 8 **criteria** die het

designperspectief identificeert, aangezien het beleidsinstrumentenkeuzeproces geen eenvoudig rationeel keuzeproces is, maar een contextgebonden proces waar een veelheid aan verschillende factoren een invloed op uitoefenen. Daarom zullen we in het onderzoek de onderverdeling van criteria uit het designperspectief niet hanteren om beleidsinstrumentenkeuzes te analyseren, maar zullen we proberen om op basis van kwalitatieve analyse van de interviews na te gaan welke criteria in praktijk geïdentificeerd kunnen worden.

Tijdens formele en informele beleidsevaluaties wordt afgewogen welke juridische, financiële, communicatieve, organisationale, algemene, individuele, verruimende, beperkende, vrijwillige, gemengde of verplichte **beleidsinstrumenten** - of combinatie van deze instrumenten - best worden gekozen. In de praktijk merkten we dat zelden één enkel beleidsinstrument wordt gekozen. Desondanks zullen we naar deze classificaties - en het NATO-model in het bijzonder - verwijzen om de gekozen beleidsinstrumenten te omschrijven en te definiëren. Op die manier kunnen de afwegingen tussen beleidsinstrumenten die gemaakt worden tijdens de ex ante beleidsevaluaties beter gevat en begrepen worden.

2. Methodologie

Voor de studie werden zestien cases uit vier beleidsdomeinen geselecteerd. Vervolgens werd de inhoud en de ex ante beleidsevaluatie van deze beleidsinitiatieven in kaart gebracht via een documentenanalyse. Daarna werden interviews afgenomen met in totaal 56 vertegenwoordigers uit kabinetten, Vlaamse agentschappen en departementen en betrokken belangenorganisaties. Deze interviews werden vervolgens getranscribeerd en systematisch geanalyseerd met behulp van het softwareprogramma QSR NVivo 10.

Hieronder wordt onder titel 2.1 de case selectie toegelicht. Titel 2.2 bespreekt de manier waarop de dataverzameling gebeurde. Onder titel 2.3 wordt ten slotte de dataverwerking nader toegelicht.

> 2.1. Case selectie

We bespreken achtereenvolgens de keuze van de onderzochte beleidsdomeinen en de criteria als basis voor de selectie van de onderzochte beleidsinitiatieven.

> 2.1.1. *De keuze van beleidsdomeinen*

Er werd gekozen om cases uit vier beleidsdomeinen te selecteren. Om een beeld te kunnen krijgen van de dynamiek en specificiteit van verschillende beleidsdomeinen leek het ons aangewezen om meerdere cases uit een beperkt aantal beleidsdomeinen te selecteren in plaats van bijvoorbeeld één case per beleidsdomein. Op die wijze kan ook inzicht worden verworven over de mate waarin bepaalde bevindingen typisch zijn voor het specifieke onderzochte beleidsinitiatief of moeten gekaderd worden binnen de eigenheid van het beleidsdomein.

Er werden **vier beleidsdomeinen** geselecteerd: Werk en Sociale Economie (WSE), Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO), Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG).

Bij de keuze van deze beleidsdomeinen lieten we ons enerzijds leiden door het bestaan van contacten tussen het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen en de beleidsdomeinen. Op die manier kon een meer bereidwillige medewerking van de betrokken beleidsmedewerkers worden verzekerd.

Anderzijds werd ook rekening gehouden met het relatieve belang van deze beleidsdomeinen binnen het Vlaamse budget. In de begroting voor 2015 was het beleidsdomein WVG in termen van budgettaire middelen het op één na sterkst

gefinancierde beleidsdomein². 27,20% van het totale Vlaamse budget voor 2015 ging naar het beleidsdomein WVG. WSE is het derde hoogst gefinancierde beleidsdomein met 9,71% van het totale Vlaamse budget. LNE behoort met 2,21% van de budgettaire middelen tot de middenmoot. Het beleidsdomein RWO ontvang 1,74% van het Vlaamse budget en is daarmee het op één na laagst gefinancierde beleidsdomein³ (Vlaamse overheid, 2015).

Ten slotte werd bij de keuze van beleidsdomeinen ook rekening gehouden met de ‘techniciteit’ en ‘objectieve meetbaarheid’ van de materie waarover het beleidsdomein handelt. Dit kan namelijk implicaties hebben voor de mate waarin er formele ex ante beleidsevaluaties en inschattingen van gevolgen van beleidsbeslissingen kunnen of zullen uitgevoerd worden. Deze techniciteit speelt sterker in het beleidsdomein LNE en in mindere mate in RWO waar de effectiviteit van het beleid makkelijker objectief kan worden ingeschat op basis van het behalen van bepaalde E-peilen, uitstootnormen, isolatievereisten van woningen, etc. In de beleidsdomeinen WSE en WVG zijn beleidsgevolgen en tegemoetkoming aan beleidsdoelen vaak minder gemakkelijk meetbaar.

² Het beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV) was met 28,42% van het Vlaamse budget in 2015 het beleidsdomein waarvoor de meeste budgettaire middelen werden vrijgemaakt (Vlaamse overheid, 2015).

³ Voor het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen (IV) werden de minste budgettaire middelen vrijgemaakt: 0,45% van het totale budget (Vlaamse overheid, 2015).

> 2.1.2. *De keuze van beleidsinitiatieven*

De selectie van beleidsinitiatieven gebeurde voornamelijk via het consulteren van contacten binnen de Vlaamse administratie en aan de hand van informatie uit de RIA-databank. Bij de selectie van de cases werd rekening gehouden met verschillende criteria. Twee criteria - die voornamelijk praktisch van aard zijn - wogen echter het sterkst door:

- **De leeftijd van de case:** Bij oudere beleidsinitiatieven is het vaak moeilijk voor de betrokkenen om zich het totstandkomingsproces van het beleidsinitiatief weer voor de geest te halen. Dit kan ervoor zorgen dat het verzamelen van informatie en inzichten in de ex ante beleidsevaluatie van de case bemoeilijkt wordt. Bijgevolg opteerden we voor cases die zo recent mogelijk tot stand kwamen.
- **Medewerking van de betrokkenen:** Sommige cases werden niet behouden in de finale analyse omdat de betrokkenen deelname aan een interview weigerden.

Voorts werd ook in de mate van het mogelijke rekening gehouden met de volgende criteria bij de selectie van cases:

- **De types beleidsinstrumenten:** Er werd gestreefd naar variatie in de types van beleidsinstrumenten. We probeerden zowel cases met juridische, financiële, communicatieve als organisationele beleidsinstrumenten te kiezen. Het viel echter op dat

communicatieve beleidsinstrumenten vaak ter ondersteuning van andere beleidsinstrumenten gebruikt worden, wat volgens de academische literatuur in lijn ligt met de verwachtingen (e.g. van de Peppel en Herweijer, 1994).

- **Evaluatiemethoden:** We probeerden een variatie van cases te selecteren waarbij in verschillende mate sprake is van de toepassing van formele evaluatiemethoden (bvb.: SWOT-analyse, brainstorming, externe studies, proefprojecten, etc.).
- **Aanwezigheid van een RIA:** Ter voorbereiding van sommige BVR's werd geen RIA uitgevoerd, terwijl dit bij andere BVR's wel het geval was. Beide zijn vertegenwoordigd in de steekproef van beleidsinitiatieven.
- **Besluiten en decreten:** Voor elk beleidsdomein worden één decreet en drie BVR's besproken. Zo werd een spreiding van 'grotere' gewichtigere cases en 'kleinere', vaak minder controversiële cases verkregen. Merk op dat er binnen de gekozen BVR's ook verschillen bestaan inzake politieke gevoeligheid en media aandacht.
- **Andere beleidsdomeinen:** Op basis van de onderzochte beleidsdocumenten kregen we soms een indicatie van de mate waarin andere beleidsdomeinen in de ex ante beleidsevaluatie betrokken werden. Ook

hiermee werd rekening gehouden bij de selectie van cases.

- **Europees kader:** De onderzochte beleidsdocumenten gaven tevens een indicatie van de mate waarin Europese bepalingen een invloed uitoefenden op de inhoud van het beleid. Bij de selectie van cases werd gestreefd naar een variatie inzake supranationale invloed. De supranationale invloed bleek sterk te verschillen naargelang het beleidsdomein.
- **Gericht naar externe actoren:** Beleidsinitiatieven die louter gericht waren op de interne organisatie van de Vlaamse overheid, maar geen beleid ten dienste van een bepaalde externe actor instelden (bv. een burger, onderneming of lokaal bestuur) werden niet geselecteerd. In deze cases is namelijk zelden sprake van een duidelijke afweging van beleidsinstrumenten.
- **Spreiding overheen beleidsvelden:** Er werd geprobeerd om in de verschillende beleidsdomeinen een variatie aan cases uit de verschillende beleidsvelden te bestuderen. Voor het beleidsdomein RWO werden bijvoorbeeld één case uit het beleidsveld Ruimtelijke Ordening, twee cases uit het beleidsveld Woonbeleid en één case uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed geselecteerd. Op die manier werd ook vermeden dat vaak dezelfde personen over verschillende cases moesten worden geïnterviewd.

> 2.2. Dataverzameling

De dataverzameling voor het onderzoek verliep in twee fasen. In een eerste fase werden documenten met betrekking tot het beleidsinitiatief verzameld. Het betrof hier voornamelijk primaire overheidsbronnen en adviezen van belangenorganisaties of adviesraden. Vooral de RIA's bleken een nuttige bron van informatie te zijn om de ex ante beleidsevaluatie van de cases in beeld te brengen.

Op basis van deze **documentenanalyse** werd een overzicht gemaakt van wat er aan de hand van deze documenten al kon worden vastgesteld over verschillende aspecten van de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze in de verschillende cases.

In een tweede fase werden **interviews** afgenomen met personen uit de kabinetten, de departementen, de agentschappen en de belangenorganisaties die betrokken waren bij de totstandkoming van het onderzochte beleidsinitiatief. In totaal werden 56 personen geïnterviewd. Op basis van de informatie uit de documentenanalyse werden de interviews voorbereid. Er werd gekozen voor de methode van het semi-gestructureerd diepte-interview. Hierbij wordt via een op voorhand vastgelegde leidraad of topiclijst gewaarborgd dat alle noodzakelijke thema's aan bod kwamen in het interview. Tegelijkertijd is er in een semi-gestructureerd interview ruimte voor extra vragen en doorvragen. Er werd dan ook gekozen voor een semi-gestructureerd interview omdat spontane antwoorden niet

steeds alle gewenste informatie bevatten (Cambré en Waege, 2001).

Alle respondenten werden via e-mail uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Bij de interviews werd gebruik gemaakt van een interviewleidraad. De leidraad voor de vertegenwoordigers van belangenorganisaties was deels anders dan die voor de vertegenwoordigers van kabinetten en administraties. In de leidraad voor belangenorganisaties lag sterker de nadruk op de rol van de belangenorganisaties bij de ex ante beleidsevaluatie en werden een aantal aspecten die reeds gekend waren uit de interviews met administraties en kabinetten en waar deze laatsten ook meer kennis over hadden achterwege gelaten.

Hieronder volgt een overzicht van het aantal interviews dat afgenomen werd per case. We merkten vooral dat het moeilijk was om personen van de toenmalige kabinetten te overtuigen om deel te nemen aan de interviews.

Tabel 7: Overzicht aantal interviews per case

Beleids-domein	Case	Interviews
WSE	Decreet lokale diensteneconomie	Kabinet: 1 Administratie: 2 Belangengroep: 3
	Besluit werkervaringsprogramma	Kabinet: / Administratie: 3 Belangengroep: 2

	Besluit loopbaanbegeleiding	Kabinet: 1 Administratie: 3 Belangengroep: 2
	Besluit loopbaan- en diversiteitsplannen	Kabinet: / Administratie: 1 Belangengroep: 1
RWO	Decreet varend erfgoed	Kabinet: / Administratie: 1 Belangengroep: 1
	Besluit Vlaams huurgarantiefonds	Kabinet: 1 Administratie: / Belangengroep: 3
	Besluit sociale verhuurkantoren	Kabinet: 1 Administratie: 1 Belangengroep: 1
	Besluit subsidiëring digitale bouwaanvraag	Kabinet: / Administratie: 1 Belangengroep: /
LNE	Decreet lage emissiezones	Kabinet: / Administratie: 1 Belangengroep: 3
	Besluit riviervisserij	Kabinet: / Administratie: 1 Belangengroep: 1
	Besluit geluidsnormen in inrichtingen	Kabinet: 1 Administratie: 1 Belangengroep: 2
	Besluit energie-prestatieregelgeving voor bouwers	Kabinet: 1 Administratie: 1 Belangengroep: 2
WVG	Decreet Huizen van het Kind	Kabinet: / Administratie: 2 Belangengroep: 1

	Besluit subsidiëring kinderopvang	Kabinet: / Administratie: 2 Belangengroep: 2
	Besluit leeftijdsgrenzen gehandicapten-voorzieningen	Kabinet: 1 Administratie: 1 Belangengroep: 3
	Besluit VIPA-waarborg	Kabinet: / Administratie: 1 Belangengroep: /

> 2.3. Dataverwerking

De interviews werden geregistreerd met een dictafoon en vervolgens zo getrouw mogelijk getranscribeerd. Het aantal transcripties was te hoog om op een overzichtelijke manier handmatig te kunnen coderen. Daarom werd bij de codering gebruik gemaakt van het softwareprogramma QSR NVivo 10 (Mortelmans, 2011). De codeboom die hieruit werd opgemaakt is te vinden in bijlage 3.

Er werd geen zuiver inductieve manier van coderen toegepast. De onderzoeksvragen deden dienst als richtinggevend codeerschema om codes te clusteren. Ook de verschillende aandachtspunten van ex ante beleidsevaluatie zoals die geïdentificeerd werden door Fobé en Brans (2013) werd als richtinggevend codeerschema gebruikt.

Desalniettemin bestond er ook ruimte bevindingen uit de data zich te laten manifesteren en vervolgens te coderen. In een eerste codeerfase werd open gecodeerd: aan verschillende stukken tekst werden codes toegekend. Vervolgens werden

gelijkaardige codes samengevoegd en werd een verdere structuur in de codeboom aangebracht (ook wel: axiaal coderen). Op basis van deze codeboom wordt een overzichtelijk inzicht verkregen in de bevindingen uit de interviews en kunnen dus de onderzoeksvragen worden beantwoord (Mortelmans, 2011).

3. Resultaten

Hieronder zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd. Het onderzoek bestaat uit twee **onderzoeksvragen**:

- 1) Wat is de rol van ex ante evaluatie bij de beleidsinstrumentenkeuze? (fundamentele vraagstelling)
- 2) Hoe kan deze rol beter worden ingevuld teneinde de beleidsinstrumentenkeuze te optimaliseren? (praktijkgerichte vraagstelling)

De onderzoeksvragen zijn verder onderverdeeld in een aantal deelvragen. Deze zullen hieronder kort worden beantwoord.

Voor een meer **gedetailleerde beschrijving** van de individuele onderzochte cases verwijzen we u graag door naar de vier rapporten getiteld 'Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: Beschrijving en bevindingen van onderzochte beleidsinitiatieven'.

> 3.1. **Onderzoeksvraag 1: de rol van ex ante evaluatie bij beleidsinstrumentenkeuze**

Hieronder zullen de deelvragen van de eerste onderzoeksvraag worden beantwoord. In totaal zijn er twaalf deelvragen die de verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze afdekken.

Meer bepaald behandelen de deelvragen (1) de initiatiefnemers van de beleidsevaluatie, (2) de mate waarin verschillende beleidsinstrumenten worden overwogen, (3) de mate waarin financiële en (4) maatschappelijke effecten worden nagegaan, de betrokkenheid van (5) belangenorganisaties en (6) andere beleidsdomeinen bij de beleidsinstrumentenkeuze, het gebruik (7) en de opvolging (8) van ex post evaluaties in de beleidsinstrumentenkeuze, en de invloed van (9) supranationale aspecten op dit proces. Ook worden de variatie aan (10) beslissingscriteria in dit keuzeproces, (11) betrokken actoren en (12) contextvariabelen in kaart gebracht.

> 3.1.1. *Initiatiefnemers*

In het theoretisch kader haalden we reeds aan dat het begrip 'ex ante beleidsevaluatie' in deze studie ook informele vormen van ex ante beleidsevaluatie omvat. Aangezien de belangrijkste beleidsinstrumentenkeuzes in de meeste cases in overleg met belangenorganisaties plaatsvindt, zijn informele ex ante beleidsevaluaties vaak zelfs het meest

doorslaggevend voor de beleidsinstrumentenkeuze. De vraag die hier moet worden beantwoord is dan wie het initiatief neemt om de nieuwe regelgeving te maken of bestaande regelgeving te herzien. Een eerste deelvraag van de eerste onderzoeksvraag luidt dus als volgt:

- **Op vraag van wie werd de ex ante beleidsevaluatie uitgevoerd?**
- **Is de betrokkenheid van beleidsactoren formeel geïntegreerd of informeel?**

In de praktijk merken we dat het **grootste deel van de regelgevende initiatieven uitgaat van het kabinet**. Dit is niet zo verrassend. Meestal vormde een bepaalde doelstelling in het regeerakkoord en/of de beleidsnota de vertrekbasis om over te gaan tot een formele of informele ex ante beleidsevaluatie. Soms was er ook sprake van een ‘spontaan’ initiatief van het kabinet zonder dat hierover al iets werd opgenomen in een beleidsnota of in het regeerakkoord.

Naast het kabinet werd soms ook gewezen op andere beleidsactoren die het initiatief zouden nemen voor de ex ante beleidsevaluatie. In sommige cases nam de **administratie** het initiatief om het beleid te wijzigen (zie onderstaand citaat). Merk op dat beleidsnota's - die de aanleiding vormen voor vele beleidsinitiatieven - ook mede worden opgemaakt door de administratie.

“Wij hebben daar geen opdracht toe gekregen. Da ’s volledig een initiatief van [een Vlaams agentschap]. Dus het is niet zo dat wij daar op een blauwe maandag een kabinetsnota rond gekregen hebben om in actie te schieten. Dat is volledig ons eigen initiatief.”

In andere cases lag een **Europese sanctie of bepaling** aan de basis van de ex ante beleidsevaluatie. Soms waren **belangenorganisaties** de initiatiefnemers voor de wijziging van de regelgeving (zie onderstaand citaat).

“Dus dat is eigenlijk begonnen met vragen vanuit de doelgroep [...] Dus wij hebben regelmatig ook overleg met [...] met een afvaardiging van die sector, van de verenigingen. En zij gaven aan dat [...] er voor hen nood was om een aantal zaken te herzien [...]”

Merk op dat bepalingen die het kabinet in de beleidsnota zet soms ook worden opgenomen na een vraag van belangenorganisaties. In dat geval zou je dus kunnen spreken van een **gedeeld initiatief**. In één case was er sprake van een formeel akkoord tussen sociale partners en de regering dat aan de basis lag van de beleidswijziging.

Door sommige respondenten werden ook **contextuele elementen** aangehaald als stimulus voor de ex ante beleidsevaluatie. Zo werd er soms gewezen op de aanwezigheid van een algemene consensus zodat het beleid

niet volledig was zoals het zou moeten zijn en voor verbetering vatbaar is (zie onderstaand citaat).

“[...] algemeen had men het gevoel dat de resultaten [...] niet honderd procent dat waren wat men er van verwachtte. Die vaststelling leefde al geruime tijd.”

Andere voorbeelden van dergelijke contextuele factoren die aanleiding zouden geven voor een ex ante beleidsevaluatie waren de stopzetting van bepaalde financiële middelen die noopten tot een wijziging van de regelgeving en gebeurtenissen uit de actualiteit (zie onderstaand citaat).

“Ja, nu, toen als de minister aangetreden is in 2009, toen is er een heisa ontstaan [...] en dan is daar heel veel commotie rond ontstaan in de pers. Nu onze minister was toen pas minister. En die zei van: ‘Ik wil daar wel graag een initiatief rond nemen’. En het is toen naar aanleiding daarvan dat ze dan gezegd heeft: ‘Ik ga daar met de sector over samenzitten.’”

Ten slotte waren er ook nog een aantal cases waar een **ex post evaluatie** van het vorige decreet aan de basis lag van de nieuwe regelgeving (zie onderstaande citaten). In dit geval werd een (potentiële) beleidswijziging na een ex post evaluatie al enkele jaren op voorhand gepland.

“Bij de start van het vorige decreet in 2006... [...] is er gezegd dat er een evaluatie ging plaatsvinden van het decreet. Da 's uiteindelijk

plaatsgevonden in 2010. Dat is eigenlijk de basis geweest van de hervorming van het decreet.”

“Er zijn verschillende redenen waarom dat besluit er gekomen is, maar één van die redenen was dus de tweejaarlijkse evaluatie die dan een aantal punten oplevert van: ‘Dat moet verbeterd worden.’”

We zagen dat een ex ante beleidsevaluatie vaak reeds formeel gepland is in het regeerakkoord/de beleidsnota of in een ex post evaluatie van het beleid. Desondanks gaven soms ook meer toevallige factoren zoals een vraag van belangenorganisaties of een gebeurtenis in de actualiteit aanleiding tot een ex ante beleidsevaluatie.

Hoewel er meestal sprake was van een formele betrokkenheid van belangenorganisaties via o.a. adviesraden en Raadgevende Comités van agentschappen⁴, vormde de input vanuit deze formele organen slechts zelden de basis voor beleidsinstrumentenkeuzes. Dit komt vermoedelijk doordat zij op een relatief laat moment in het totstandkomingsproces betrokken worden.

De echte beleidsinstrumentenkeuzes worden gemaakt op informeel overleg met belangenorganisaties in een vroegere fase. De betrokkenheid van belangenorganisaties is hierbij niet via formele procedures geïnstitutionaliseerd. Enkel belangenorganisaties die opgeroepen worden door het kabinet om deel te nemen aan het totstandkomingsproces of die

⁴ Raadgevende Comités zijn vooral in cases uit het beleidsdomein WVG betrokken.

succesvol hun deelname kunnen aanbieden, beïnvloeden dus de beleidsinstrumentenkeuze.

Andere beleidsdomeinen en beleidsniveaus werden meestal ook niet via formele wegen betrokken bij de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze. Hun betrokkenheid is afhankelijk van initiatieven die het kabinet of de administratie hiertoe neemt. In tegenstelling tot belangenorganisaties worden andere beleidsdomeinen en beleidsniveaus minder consequent aangespoord tot betrokkenheid in de ex ante beleidsevaluatie.

Opvallend is dat het **Vlaams parlement** en de parlementaire commissies zelden vernoemd werden als betrokken actor in de interviews met de betrokken actoren. Merk op dat kabinetten en administraties mogelijk wel opmerkingen uit de parlementaire commissies meenemen bij de beleidsvoorbereiding en dat deze zodoende wel een invloed uitoefenen op de ex ante beleidsevaluatie. Mogelijk is er dus sprake van een blinde vlek in het onderzoek. Desondanks werd er slechts zelden naar het parlement verwezen, wat doet vermoeden de invloed van het parlement op de voornaamste beleidsinstrumentenkeuzes eerder schaars is.

> **3.1.2. Overweging verschillende beleidsinstrumenten**

De tweede deelvraag van de eerste onderzoeksvraag stelt:

- **In welke mate worden verschillende beleidsinstrumenten en -alternatieven onderzocht?**

- **Zijn er factoren of grenzen die de overweging van alle beleidsalternatieven beperken?**

De verschillende beleidsinstrumenten worden niet steeds systematisch onderzocht. Op twee belangrijke uitzonderingen na (het decreet m.b.t. de subsidiëring van de kinderopvang en het LEZ-decreet) vond **bij de 16 onderzochte cases geen formele analyse plaats van een brede scope van alternatieve beleidsinstrumenten.**

We merken bovendien dat er op **politiek niveau** (binnen het kabinet of binnen de regering) vaak al opvattingen bestaan over de beleidsinstrumenten die men wel en niet wil overwegen. Bovendien hebben de betrokken belangenorganisaties ook hun ideeën over de beleidsinstrumenten die ze wel en niet in aanmerking willen nemen. Dit maakt dat **reeds bij aanvang van de ex ante beleidsevaluatie de afweging van beleidsinstrumenten beperkt wordt tot één specifiek beleidsinstrument of een kleine subset van beleidsinstrumenten die aanvaardbaar worden geacht door de betrokken actoren.**

Er kunnen **verschillende factoren** geïdentificeerd worden die de volledige afweging van beleidsinstrumenten beperken. Dit wordt ook uitgebreid besproken in de vier rapporten waarin de cases uit de vier beleidsdomeinen besproken worden. Enkele voorname redenen waarom beleidsalternatieven niet gekozen worden zijn o.a.:

- de afwezigheid van de nodige budgettaire of personele middelen

- een gebrek aan draagvlak bij belangenorganisaties of regeringspartners
- juridische beperkingen
- bevoegdheidsbeperkingen

Deze aspecten zullen bij de bespreking van de volgende deelvragen nog terug aan bod komen.

Een belangrijk aspect dat de volledige afweging van alle beleidsinstrumenten beperkt is tijdsdruk. Er worden vele oorzaken voor tijdsdruk aangehaald door de respondenten, maar de meest voorname zijn:

- de lange duurtijd van de formele aspecten van het totstandkomingsproces
- het naderende einde van de legislatuur
- opgelegde deadlines vanuit het kabinet

Deze tijdsdruk zou maken dat alle beleidsalternatieven niet steeds grondig kunnen worden afgewogen en dat beleidsinstrumenten worden gekozen die achteraf beschouwd niet het meest optimaal waren (zie onderstaande citaten)⁵. Bovendien zouden zowel het kabinet als belangenorganisaties deze tijdsdruk soms aanwenden om druk uit te oefenen op andere betrokken actoren om hun goedkeuring te geven voor een bepaald beleidsalternatief.

⁵ Bovendien zou deze tijdsdruk ook andere negatieve gevolgen hebben: er is minder tijd om steun te verwerven voor beleidsinstrumenten bij belangenorganisaties, het ontmoedigt de beleidsvoorbereidende administratie en een snelle invoering van nieuw beleid kan ook zorgen voor onduidelijkheid bij de burger.

“Maar het is vooral de tijd krijgen als administratie om [...] onderzoek te doen of overleg te gaan plegen, dat zit er vaak niet in.”

“Misschien omdat het vrij snel gegaan is, zijn er nadien nog een aantal mankementen opgemerkt. [...] En dat is meestal zo [...], als een besluit in voege gaat... Achteraf, bij de toepassing op het terrein merkt ge dan dat er hiaten aan zijn, dat er interpretatieproblemen aan zijn. Dat men aan bepaalde problemen niet gedacht heeft.”

> 3.1.3. Financiële impact

De derde deelvraag gaat in op de wijze waarop financiële gegevens in rekening worden gebracht:

- **Wordt tijdens de ex ante beleidsevaluatie gekeken naar de financiële impact van een of meerdere beleidsinstrumenten?**
- **Is hiervoor voldoende informatie ter beschikking?**

Tijdens de ex ante beleidsevaluaties van de onderzochte cases wordt over het algemeen **redelijk wat aandacht** besteed aan de financiële impact. We merkten echter dat de inschattingen van de financiële impact zich vaak beperkten tot één of enkele beleidsinstrumenten die de voorkeur genieten. Er worden geen financiële inschattingen uitgevoerd voor een brede scope aan potentiële beleidsinstrumenten.

Dit komt vermoedelijk doordat de betrokken actoren die het beleidsvoorbereidende proces aanvangen een voorkeur hebben voor bepaalde beleidsinstrumenten. Bovendien is er vaak sprake van **budgetneutrale beleidswijzigingen**. Als op voorhand reeds de hoogte van het budget vaststaat, is het mogelijks nog weinig zinvol om ‘goedkopere’ beleidsinstrumenten af te wegen ten opzichte van ‘duurdere’ (zie onderstaand citaat).

“Wat dat we niet gedaan hebben is de beleidsopties financieel gaan berekenen. [...] Omdat wij ervan uit gingen dat ons budget constant bleef en dat we binnen constant budget beleid konden maken.”

De simulaties van de financiële impact omvatten een **brede waaier van aspecten** waarvoor in verschillende mate in de verschillende cases aandacht bestaat. Dit zijn o.a.:

- de budgettaire kost voor de Vlaamse overheid (indien bijkomende financiële middelen worden vrijgemaakt)
- de rendabiliteit van het nieuwe beleid voor de doelgroep ten opzichte van het oude beleid
- de personeelskosten voor de doelgroep (indien overheidssubsidie wordt verschaft voor het uitvoeren van een bepaalde dienstverlening)
- de optimale verdeling van middelen binnen het beschikbare budget
- de kosten voor de uitvoerende overheidsadministratie
- de optimale hoogte van een overheidssubsidie
- de mate waarin binnen het beschikbare budget de beleidsdoelstellingen kunnen worden bereikt

In één case was er ook sprake van financiële simulaties in het kader van het uittekenen van nieuwe financieringsmechanismen.

De meeste respondenten waren van mening dat er **voldoende gegevens beschikbaar** waren om de financiële simulaties uit te voeren. Desondanks wezen zij er ook op dat financiële simulaties **vaak deels gebaseerd worden op twijfelachtige of onvolledige informatie** (zie onderstaand citaat). De respondenten beschouwden dit echter niet als een probleem. Zij stelden dat het onmogelijk is om de financiële kosten van een beleid op voorhand volledig accuraat in te kunnen schatten.

“Maar het is ook heel veel koffiedik kijken [...] [...] naar dat budget ook, hoe gaan we dat budget verdelen? [...] En bij sommige dingen denkt ge: ‘Amai [...] gelukkig hebben we daar wat marge gepakt.’ En soms denkt ge achteraf: ‘Oei, we hebben daar wel wat teveel marge gepakt.’”

Om tegemoet te komen aan het tekort aan gegevens, maakt de administratie vaak **gebruik van gegevens en informatie van de betrokken belangenorganisaties om financiële inschattingen te maken**. In sommige gevallen wordt het maken van financiële inschattingen zelfs ‘uitbesteed’ aan belangenorganisaties. Belangenorganisaties voeren vaak ook op eigen initiatief financiële simulaties uit die ze dan later betrekken in de onderhandelingen met het kabinet en de administratie. Deze financiële simulaties hebben vaak betrekking op de financiële impact op de doelgroepen die

deze belangenorganisaties vertegenwoordigen. In uitzonderlijke gevallen worden ook andere beleidsdomeinen en externe onderzoeksbureaus betrokken bij het onderzoeken van de financiële impact.

> **3.1.4. Maatschappelijke impact en impact op lange termijn**

De vierde deelvraag luidt:

- In welke mate worden maatschappelijke effecten van alternatieve beleidsinstrumenten nagegaan in ex ante beleidsevaluatie?
- Bestaat er een inschatting van de maatschappelijke effecten op de korte, middellange en lange termijn?

Het op voorhand inschatten van de impact van een beleidsinitiatief op lange termijn of op de bredere maatschappij gebeurde zelden in de onderzochte cases.

De bredere maatschappelijke gevolgen en de lange termijn-gevolgen zouden volgens de respondenten moeilijk meetbaar zijn omdat ze beïnvloed worden door een veelheid aan factoren en er vaak geen één-op-één-relatie bestaat tussen het beleid en deze impacts op de bredere maatschappij of op de lange termijn. Het berekenen van deze impacts zou bijgevolg te moeilijk en te complex zijn.

Naast de moeilijkheid en complexiteit werden door sommige respondenten ook nog **andere redenen** aangegeven om geen maatschappelijke impacts en impacts op lange termijn te berekenen. Een belangrijke reden heeft betrekking op het feit dat een dergelijke inschatting veel middelen en expertise kost die niet aanwezig zijn binnen de beleidsvoorbereidende administratie. Inschattingen naar de maatschappelijke impact zouden idealiter door externen (bvb. onderzoeksbureaus of universiteiten) moeten gebeuren. In één case gebeurde er bijvoorbeeld geen inschatting van de bredere maatschappelijke impact omdat er geen budget voor kon worden vrijgemaakt om een externe actor dit te laten onderzoeken. In een andere case haalde een respondent nog aan dat het beleidsinitiatief niet belangrijk genoeg was of zwaar genoeg woog om een brede studie naar de maatschappelijke impact te rechtvaardigen.

Het **beleidsdomein LNE** vormt deels een uitzondering op deze regel⁶. In de onderzochte cases uit dit beleidsdomein werden vaak de toekomstscenario's voor verschillende beleidsopties onderzocht. Dit kan verklaard worden doordat de maatschappelijke langetermijngevolgen van het beleid in de cases uit dit beleidsdomein meestal makkelijker objectief meetbaar en simuleerbaar zijn (bvb. inschatten van de evoluties in het visbestand of de verbetering van de luchtkwaliteit). Bovendien zijn ook veel van deze

⁶ Een andere uitzondering is de nieuwe regelgeving omtrent kinderopvang. In het kader van dit beleidsinitiatief probeerde de administratie op voorhand in te schatten hoeveel plaatsen er in de toekomst zouden moeten bijkomen in de kinderopvang en welke bijkomende budgetten er zouden nodig zijn om dit mogelijk te maken.

langetermijnprojecties en gegevens raadpleegbaar doordat ze beschikbaar worden gesteld via organisaties die op het Europese niveau werkzaam zijn.

> 3.1.5. *Rol belangenorganisaties*

Via de vijfde deelvraag gaan we de rol van belangenorganisaties bij de totstandkoming van de keuze voor beleidsinstrumenten na.

- Worden belangenorganisaties betrokken bij de keuze van beleidsinstrumenten?
- Is de betrokkenheid beperkt tot een kleine groep van belangenorganisaties of wordt een bredere groep aan actoren betrokken?
- Hoe intensief en geïntegreerd is dit consultatieproces?
- In welke fase van het proces heeft deze consultatie plaats?

Belangenorganisaties worden over het algemeen nauw betrokken bij de totstandkoming van beleidsinitiatieven, inclusief de beleidsinstrumentenkeuze. Hun betrokkenheid verloopt zowel formeel, via allerlei overlegorganen en adviesraden, als informeel door onderhandeling en (bilateraal) overleg.

De formele betrokkenheid van belangenorganisaties gebeurt door middel van adviesraden en via betrokkenheid van

belangenorganisaties in Raadgevende Comit es van agentschappen (vooral in het beleidsdomein WVG). We merken dat deze formele vormen van consultatie vaak plaatsvinden op een moment dat de beleidsvoorbereiding relatief ver gevorderd is en de voornaamste beslissingen in verband met de beleidsinstrumentenkeuze reeds gemaakt zijn.

Hoewel via deze formele wegen ook soms zaken worden aangebracht die in de finale regelgeving terecht komen, ligt het zwaartepunt van de beleidsinstrumentenkeuze niet bij deze formele consultaties, maar wel bij de informele onderhandelingen in de vroegere fasen van de beleidsvoorbereiding.

De **informele betrokkenheid** van belangenorganisaties vindt plaats via informele onderhandelingen over het beleidsinitiatief met de administratie en/of het kabinet. Deze onderhandelingen monden dan vaak uit in een conceptnota en vervolgens een ontwerp van decreet dat opnieuw met dezelfde belangengroepen besproken wordt. Vaak wordt een brede groep van belangenorganisaties betrokken. Zij worden meestal op vraag van het kabinet betrokken bij het beleidsvoorbereidend proces, maar soms ook op eigen initiatief.

Deze onderhandelingen focussen voornamelijk op de **inhoudelijke principes van het geplande beleid**: de keuze van beleidsinstrumenten en -alternatieven. In mindere mate wordt ook met belangenorganisaties onderhandeld over de praktische uitwerking (zoals o.a. de subsidiehoogte en -

voorwaarden, de ontwikkeling van beoordelingsinstrumenten of het bepalen van administratieve deadlines).

De personen die de belangenorganisaties vertegenwoordigen in de onderhandelingen met het kabinet en de administratie koppelen hierover terug naar de organisatie. Deze terugkoppeling gebeurt meestal via een interne raad binnen de belangenorganisatie.

De mate van intensiteit waarmee belangenorganisaties betrokken worden varieert. Meestal is er sprake van meerdere consultaties tijdens het beleidsvoorbereidende proces met een frequentie die ongeveer maandelijks is. In vele gevallen blijft het echter ook bij een eenmalige aftoetsing. Soms is de betrokkenheid van belangenorganisaties dan weer veel intenser (tot meerdere keren per week).

Ondanks de brede betrokkenheid van belangenorganisaties, is hun **betrokkenheid dus sterk afhankelijk van de keuze van het kabinet of de belangenorganisatie zelf** om betrokken te worden. Bijgevolg kwamen er in de onderzochte cases ook gevallen voor van belangenorganisaties die zich genegeerd voelden. Opvallend was dat in meerdere cases uit het beleidsdomein WSE de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) vaak minder sterk betrokken leek te worden in vergelijking met andere belangenorganisaties.

De respondenten gaven ook **redenen** aan die de mate waarin belangenorganisaties worden betrokken bij de ex ante beleidsevaluatie kunnen verklaren. Vaak werd gewezen op de aanwezigheid van een traditie van samenwerking binnen het departement, het agentschap of het beleidsdomein als de

oorzaak van een sterke betrokkenheid van belangenorganisaties (zie onderstaand citaat).

“Wij hebben echt wel een traditie binnen het beleidsdomein [...] om altijd heel nauw samen te werken met de agentschappen, maar evengoed met de sociale partners. Da 's binnen ons beleidsdomein echt een traditie om met hen samen te werken.”

Daarnaast zou de **betrokkenheid ook groter zijn wanneer:**

- er sprake is van grotere en meer gewichtige beleidsinitiatieven
- er sterke banden bestaan tussen de belangenorganisatie en het kabinet
- de minister uitdrukkelijk vragende partij is voor een sterke en brede betrokkenheid van belangenorganisaties
- specifieke actoren binnen het kabinet of de administratie een goede samenwerking niet verhinderen
- er weinig tijdsdruk is
- de belangenorganisaties die een bepaalde doelgroep vertegenwoordigen niet te versnipperd zijn
- het beleidsinitiatief vanuit het kabinet geïnitieerd wordt in plaats van door het parlement
- de belangenorganisatie wordt beschouwd als een autoriteit over het thema
- de belangenorganisatie sterk de gevolgen zal ondervinden van het geplande beleid

De impact die belangenorganisaties kunnen uitoefenen op de beleidsinstrumentenkeuze zou volgens de respondenten ook variëren naargelang bepaalde factoren. Er werd vooral op gewezen dat de impact groter is wanneer verschillende belangenorganisaties hetzelfde standpunt delen (zie onderstaand citaat). Een respondent merkte ook op dat in een preverkiezingsperiode de samenwerking soms bemoeilijkt wordt doordat bepaalde belangenorganisaties de beslissing willen uitstellen tot er een nieuwe regering is die mogelijk beslissingen zal nemen die gunstiger voor hen uitvallen.

“En als er een consensus is in het raadgevend comité met het hele middenveld, dan is het moeilijker voor de overheid om dat naast zich neer te leggen. En dat weegt. Als er natuurlijk verschillende meningen zijn en grote verdeeldheid dan weegt [het] niet.”

> 3.1.6. **Beleidsdomeinen**

Een volgende deelvraag behelst de betrokkenheid van andere beleidsdomeinen bij de beleidsinstrumentenkeuze:

- Hoe wordt ex ante beleidsevaluatie gecoördineerd overheen verschillende beleidsdomeinen?
- Worden cross-sectorale effecten van beleidsinstrumenten in overweging genomen?

- **Hoe gebeurt dit? Welke actoren worden geconsulteerd?**

Andere beleidsdomeinen worden vaak **weinig intensief en eerder op ad-hoc basis** betrokken, zonder dat dit deel uitmaakt van een structurele samenwerking. Meestal heeft de betrokkenheid van andere beleidsdomeinen betrekking op het afstemmen over bepaalde onderdelen van de nieuwe regelgeving die de andere beleidsdomeinen ook aanbelangen. Soms worden zij ook betrokken om gegevens en informatie aan te leveren aan de administratie die de ex ante beleidsevaluatie uitvoert.

Als reden voor de **beperkte betrokkenheid** van andere beleidsdomeinen wordt er vaak door de respondenten vermeld dat het voor het specifieke beleidsinitiatief niet van belang is om hen te betrekken. Een respondent vermeldde ook dat het betrekken van andere beleidsdomeinen het totstandkomingsproces bemoeilijkt en vertraagt en dat het daarom vermeden wordt. Een andere respondent stelde dat er in het andere beleidsdomein weinig interesse bestond om betrokken te worden. Het bestaan van goede verstandhoudingen of structurele samenwerkingen tussen beleidsdomeinen zou volgens de respondenten de neiging om samen te werken dan weer wel bevorderen.

Het betrekken van andere beleidsdomeinen gebeurt op twee niveau's:

- Op het niveau van de **kabinetten** gebeurt dit meestal m.b.t. inhoudelijke materies.
- Op het niveau van de **departementen en agentschappen** gebeurt dit meestal m.b.t. juridisch-technische en uitvoeringsmateries.

Het gaat hierbij steeds om aftoetsingen op basis van onderhandelingen. In de interkabinettenwerkgroepen (IKW's) zouden de vertegenwoordigers van de verschillende kabinetten - hoewel hun overwegingsgronden veelzijdig zijn - voornamelijk vanuit hun hoedanigheid als vertegenwoordiger van een bepaalde politieke partij eerder dan als vertegenwoordiger van een bepaald beleidsdomein suggesties en wijzigingen aandragen.

> 3.1.7. *Gebruik van ex post evaluaties*

De zevende deelvraag luidt:

- “Zijn er ex post evaluaties beschikbaar en worden deze gebruikt als input voor de ex ante beleidsevaluatie?”
- In welke mate laat ex post evaluatie een betere overweging van beleidsinstrumenten en hun effecten toe?
- Leidt ex post evaluatie naar beleidsverandering door ex ante evaluatie?”

Het valt uit de cases op dat vooral **bij de 'grotere' beleidsinitiatieven** geregeld sprake is van een ex post beleidsevaluatie van het voorgaande beleid of de vroegere situatie. Deze ex post beleidsevaluaties gebeuren dan meestal door **externen**. Bij kleinere beleidsinitiatieven is er minder sprake van formele ex post beleidsevaluaties, maar tracht de administratie de knelpunten van het vroegere beleid eveneens in kaart te brengen via overleg met de betrokken belangenorganisaties.

De **methoden** die gebruikt worden om aan ex post beleidsevaluatie te doen zijn zeer divers:

- brainstormsessies met relevante actoren om knelpunten in de huidige situatie te identificeren
- gebruik van bestaande eerder uitgevoerde externe studies (door onderzoeksbureaus of universiteiten)
- het laten uitvoeren van externe studies specifiek met de bedoeling om er een ex ante beleidsevaluatie op te laten volgen
- interne evaluaties (bvb. door gebruik te maken van door de administratie verzamelde data en inspectiegegevens)
- SWOT-analyses

- proefprojecten om het geplande beleid in praktijk te testen
- het samenbrengen van beleidsadviezen die specifiek bij aanvang van de ex ante beleidsevaluatie worden gevraagd aan betrokken belangenorganisaties

Respondenten stellen dat al deze methoden niet per se hoeven te worden toegepast om te kunnen spreken van een ex post evaluatie. Dankzij hun **ervaringen in de praktijk** kunnen personen binnen de administratie en de betrokken belangenorganisaties zich ook een idee vormen van de probleemsituatie en mogelijke oplossingen aanreiken (zie onderstaand citaat).

“Ik heb nooit een evaluatie [...] gedaan, da ’s ook mijn bevoegdheid niet. Maar ik heb wel mijn ervaring natuurlijk. En ik ben zelf ook al [tientallen jaren] met kwetsbare doelgroepen bezig in ruime zin. Dus ik weet wel wat werkt, wat niet werkt. Dus da ’s ook evaluatie in mijn hoofd bij wijze van spreken.”

In een aantal cases werd de ex post beleidsevaluatie aangehaald als **stimulans voor beleidsverandering**. Echter, in de meeste gevallen vormen de (nieuwe) doelstellingen in het regeerakkoord of de beleidsnota de oorzaak voor de ex ante beleidsevaluatie. We zien ook dat in sommige gevallen de ex post evaluatie reeds op voorhand gepland was. Bij sommige beleidsinitiatieven neemt de administratie zich voor om na een bepaalde periode een ex post evaluatie af te nemen en op

basis daarvan de regelgeving te herzien. Soms is de ex post evaluatie ook decretaal bepaald.

> 3.1.8. *Opvolging via ex post evaluaties*

De achtste deelvraag gaat in op de specifieke wijze waarop de ex post evaluaties kunnen worden uitgevoerd:

- **Is ex ante evaluatie van beleidsinstrumenten gelinkt aan een kwalitatieve ex post evaluatie?**
- **Welke factoren worden overwogen?**

In de meeste - maar niet alle - onderzochte cases wordt er een ex post evaluatie gepland van het nieuwe beleidsinitiatief. In sommige gevallen wordt het moment van deze ex post evaluatie ingeschreven in de regelgeving. In andere gevallen niet.

De cases die onderzocht werden voor het onderzoek zijn meestal relatief recent. Bijgevolg heeft de ex post evaluatie nog niet plaatsgevonden en kan over de inhoud en de kwaliteit van deze ex post evaluaties meestal nog niet veel gezegd worden. We merken wel dat vaak de ambitie bestaat om het gevoerde beleid op een **brede waaier aan factoren te evalueren**. In de interviews werd naar volgende factoren verwezen:

- de uitvoering van het beleid

- de subsidiehoogte
- de tevredenheid over het beleid
- het gebruik en bereik van het beleidsinitiatief
- complicaties die opgetreden zijn
- de communicatie van het beleid
- de duurzaamheid van het beleid

Vele geïnterviewden stelden nog niet te weten welke vorm de ex post evaluatie zou gaan aannemen. Ex post evaluaties gebeurden **zowel intern door de administratie als extern door onderzoeksbureaus en universiteiten**. Soms werden in het kader van ex post evaluaties ook enquêtes afgenomen. In sommige gevallen was er ook sprake van een opvolgingsoverleg waar onder de vorm van overleg het beleid wordt geëvalueerd. Enkele respondenten wezen er ook op dat de ex post evaluatie deels ook informeel kan gebeuren doordat administraties ervaringen opdoen met het nieuwe beleid en daardoor de verbeterpunten opmerken.

> 3.1.9. *Supranationale invloed*

De negende deelvraag stelt:

- Welke beperkingen worden er door supranationale regelgeving op beleidsinstrumentenkeuze gelegd?
- Welke kansen bieden internationale en Europese beslissingen voor beleidsinstrumentenkeuze?
- In welke mate worden beperkingen vermeden en kansen gegrepen?

De invloed van supranationale regelgeving op beleidsinstrumentenkeuze hangt sterk af van de invloed van Europese bepalingen op de materie waar het beleidsinitiatief over handelt. Bijgevolg verschilt de beperkende invloed van supranationale regelgeving op de beleidsinstrumentenkeuze sterk per beleidsdomein.

De **Europese regelgeving omtrent staatssteun** had een sterke inhoudelijke invloed op de uitwerking van de onderzochte beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein WSE. Bij deze cases ging het vaak om staatssteun aan organisaties voor het uitvoeren van bepaalde diensten. De Europese regelgeving omtrent Diensten van Algemeen Economisch Belang reguleert sterk onder welke voorwaarden dit wel en niet toegelaten is. Voorts bestond er ook een invloed van Europese regelgeving op praktische administratieve zaken zoals timing en moest het gebruik van bepaalde middelen soms verantwoord worden

naar Europa. In de cases uit het beleidsdomein RWO werd dan weer de minste invloed van supranationale bepalingen op de beleidskeuzes ondervonden.

Het viel op dat in de beleidsdomeinen RWO en LNE vaker vermeld werd dat (nieuwe) **Europese regelgeving of Europese sancties de aanleiding vormden om het beleid te herzien**. Ze vormden een aanleiding om nieuwe beleidsinstrumenten te overwegen en te kiezen. Dit betekende echter niet noodzakelijk dat deze supranationale bepalingen ook de beleidskeuzes bepaalden. Daarnaast kunnen beleidsinitiatieven ook worden vernietigd omdat ze niet overeenkomen met Europese bepalingen.

Zoals eerder vermeld **lijkt de supranationale en internationale invloed tussen de verschillende beleidsdomeinen te verschillen**. Merk op dat de keuze van beleidsdomeinen hier dus een vertekend beeld kan geven. In bepaalde beleidsdomeinen (bijvoorbeeld: Landbouw en Visserij) weegt de Europese invloed bijvoorbeeld meestal nog sterker dan in de door ons onderzochte cases. Onze studie biedt vermoedelijk dus geen volledig accuraat beeld van de supranationale invloed op beleidsinstrumentenkeuzes overheen alle Vlaamse beleidsdomeinen. In het beleidsdomein WVG werd vaker verwezen naar een invloed van VN-verdragen op de algemene visie en de doelstellingen van het beleid. We merken ook dat de mate waarin EU-instellingen bevoegd zijn voor materies uit de beleidsdomeinen een bepalende invloed heeft op de mate van supranationale sturing die bij de beleidskeuzes te pas komt.

Merk op dat de meeste respondenten de invloed van Europese bepalingen op de keuze van beleidsinstrumenten echter niet als een beperking omschreven, maar eerder als een gegevenheid waar rekening mee moest worden gehouden. Enkele respondenten merkten wel op dat de supranationale invloed op de beleidsvoorbereiding tegenwoordig sterker is dan vroeger. Enkele respondenten van belangenorganisaties stelden ook dat Europese beperkingen soms onterecht worden aangehaald door het kabinet om een beleidsoptie af te wijzen waar ze het mee oneens zijn.

> 3.1.10. *Beslissingscriteria*

De tiende deelvraag gaat in op de criteria die worden gebruikt bij de beleidsinstrumentenkeuze:

- **Hoe worden keuzes voor beleidsinstrumenten gevormd?**
- **Welke criteria worden gebruikt in de evaluatie?**
- **Wat is hun respectievelijke gewicht en wie beslist hierover?**

De criteria op basis waarvan tijdens het beleidsvoorbereidende proces gekozen wordt voor een bepaald beleidsinstrument vormen een belangrijk aandachtspunt in het rapport.

We merken hier vooral veel gelijkenissen tussen de onderzochte cases uit de verschillende beleidsdomeinen. In ongeveer alle cases vormden **tegemoetkoming aan de beleidsdoelstellingen vooropgesteld door het kabinet en het creëren van draagvlak** voor het beleidsinitiatief bij belangenorganisaties de voornaamste redenen om voor een bepaald beleidsinstrument te kiezen. Het feit dat beleidsinstrumentenkeuzes vaak gebeuren op basis van overleg tussen het kabinet, belangenorganisaties en de uitvoerende administratie zou het overwicht van deze twee criteria kunnen verklaren.

Twee andere criteria die bij de meeste cases werden geïdentificeerd en die in bepaalde cases even sterk doorwogen als de twee voornoemde criteria waren:

- de **kostprijs** van het beleidsinitiatief
- de **haalbaarheid** om de beleidsoptie uit te voeren door de administratie

Wat betreft kostprijs moet worden opgemerkt dat dit vaker een reden is om niet voor een beleidsinstrument te kiezen dan om het wel te doen. Hoewel beleidsopties vaak worden verworpen omdat ze te duur zijn, worden ze maar zelden uitdrukkelijk gekozen omdat ze het goedkoopst zijn. Haalbaarheid heeft vaak betrekking op de complexiteit van de uitvoering of het niet beschikbaar zijn van voldoende uitvoerend personeel.

Daarnaast bestaat er nog een groep criteria die in een relatief groot aandeel van de cases werden genoemd, maar bij vele onderzochte cases ook niet meespeelden. Bovendien waren deze criteria meestal van bijkomstig belang en wogen ze zelden het sterkst door. Deze criteria waren: **tegemoetkoming aan supranationale regelgeving, tegemoetkoming aan inzichten uit onderzoeksresultaten, en het behoud van draagvlak binnen de regering.**

Bij deze criteria merken we relatief sterke verschillen tussen de beleidsdomeinen. Tegemoetkoming aan supranationale regelgeving speelde bijvoorbeeld veel sterker binnen het beleidsdomein WSE dan in andere beleidsdomeinen. Dit kan vermoedelijk verklaard worden doordat in de geselecteerde cases uit dit beleidsdomein nogal vaak sprake was van het aanbieden van diensten, tewerkstelling of opleidingen door publieke actoren, waardoor er moet worden afgetoetst met de beperkingen aan overheidsoptreden die worden opgelegd door de Europese bepalingen rond Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

De mate waarin het **creëren van draagvlak binnen de regering** - in de betekenis van: een consensus over het uitgewerkte beleidsinitiatief - een rol speelde leek nogal sterk af te hangen van de mate waarin het een controversieel beleidsinitiatief betrof. Bij besluiten die wat meer media-aandacht kregen of meer controversiële aspecten bevatten (bvb. het decreet rond de lage-emissiezones of het BVR rond de geluidsnormen in inrichtingen) was er meestal sprake van een (minimale) invloed van regeringspartners op de gemaakte keuzes. Regeringspartners probeerden dan meer invloed uit te

oefenen op de besluitvorming. Bij minder controversiële beleidsinitiatieven (bvb. het BVR rond de riviervisserij) was dit niet het geval.

Wetenschappelijke onderzoeksresultaten nemen binnen het beleidsdomein LNE een meer prominente plaats in als beslissingscriterium dan in andere beleidsdomeinen. De techniciteit van bepaalde onderwerpen (bvb. het inschatten van de impact van bepaalde E-peilen, geluidsnormen of uitstootnormen) zou dit kunnen verklaren.

Hoewel de keuze tussen beleidsalternatieven sterk ingebed is in overleg tussen de verschillende betrokken actoren - en zij dus allen een bepalende invloed hebben op het uiteindelijke beleidsinitiatief - ligt de beslissende stem bij knelpunten of conflict vrijwel altijd bij het kabinet.

Merk op dat deze situatie, waarbij het zwaartepunt van de beleidsinstrumentenkeuze ligt bij informele onderhandelingen tussen het kabinet en belangenorganisaties, aanleiding geeft tot vragen over de transparantie van het beleidsvoorbereidende proces naar de burger en andere maatschappelijke actoren. Een formele weergave van dit keuzeprocess is namelijk nergens terug te vinden.

> 3.1.11. *Scope van betrokken actoren*

De elfde deelvraag stelt:

- Welke actoren zijn betrokken bij de ex ante beleidsevaluatie?
- Wordt de ex ante beleidsevaluatie van beleidsinstrumenten breed gevoerd met betrokkenheid van verschillende beleidsactoren en belangenorganisaties of blijft het voornamelijk intern in de organisatie?

Over deze vraag kunnen we kort zijn. Onder titels 3.1.5 en 3.1.6 behandelden we reeds de betrokkenheid van respectievelijk belangenorganisaties en andere beleidsdomeinen bij de ex ante beleidsevaluatie. We verwijzen graag naar deze titels voor meer informatie.

Kort gesteld komt het er op neer dat voornamelijk belangenorganisaties intensief betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding. Kabinetten en administraties gaan meestal uit eigen beweging belangenorganisaties consulteren en intensief betrekken bij de inhoudelijke uitwerking van een beleidsinitiatief. Andere beleidsdomeinen en andere beleidsniveaus worden minder intensief en consequent betrokken bij de ex ante beleidsevaluatie.

Er kan dus gesproken worden van een brede betrokkenheid van belangenorganisaties en een veel beperkter en oppervlakkiger engagement van andere beleidsniveaus en beleidsdomeinen.

> **3.1.12. Contextfactoren**

Onder titel 1.2.1 wezen we op het verschil tussen het context- en het designperspectief op de beleidsinstrumentenkeuze. We vermeldden dat Linder en Peters (1998) een onderscheid maakten tussen contextfactoren op macroniveau (beleidsstijlen, politieke culturen, geïnstitutionaliseerde politieke breuklijnen), mesoniveau (cultuur, gewoonten en relaties van overheidsorganisaties), en microniveau (individuele kenmerken: leeftijd, status, ideologie, opleiding, etc.). Aan de hand van dit kader zullen we de factoren die in de interviews geïdentificeerd werden bespreken. De twaalfde deelvraag luidt als volgt:

- **Wat is de politieke context waarin beleidsinstrumentenkeuze plaatsvindt?**
- **Welke factoren kunnen onderscheiden worden op micro-, meso-, en macroniveau?**
- **Beperken of faciliteren deze factoren het gebruik van ex ante evaluatie van beleidsinstrumentenkeuze?**

Wat de contextfactoren op microniveau betreft wordt vooral gewezen op de **persoonlijkheid van de minister als bepalend**

voor de **ex ante** beleidsevaluatie. Ministers zouden verschillen in de mate waarin ze de administratie betrekken (zie onderstaand citaat), in de mate waarin ze tijdsdruk opleggen, in de mate waarin ze pragmatisch of idealistisch denken en uiteraard in politieke ideologie. Deze zaken hebben invloed op het beleidsvoorbereidende proces en de keuze van beleidsinstrumenten. Ook slechte verstandhoudingen tussen ministers zouden de beleidsinstrumentenkeuze beïnvloeden.

“[Ik heb] ministers gekend die zeer nauw met de administratie samenwerken, waarbij dat we bij wijze van spreken meer op het kabinet zaten dan op onze eigen bureau om aan regelgeving te werken. Er zijn er anderen - waar ik zelf niet bij betrokken ben, maar wat ik weet van collega's - dat de regelgeving op het kabinet samen met een aantal professoren wordt geschreven zonder dat de administratie ook maar enige inspraak of inzicht had.”

Voorts zou ook de aanwezigheid van specifieke **vertegenwoordigers vanuit belangenorganisaties** soms bepalend zijn voor de beleidskeuzes die gemaakt worden. Een wissel in de vertegenwoordiging van een belangenorganisatie kan een onderhandeling dan weer vlot trekken. Ook banden tussen belangenorganisaties en ministers zouden een invloed hebben op de ex ante beleidsevaluatie (zie onderstaand citaat). Individuele ego's staan soms dan weer in de weg van een compromis.

“[...] daar was een bepaalde persoon die nogal prominent aanwezig is of was... [...] en die had

[...] politiek ook wel wat ingangen of invloed. Die kwam ook wel eens op kabinetten. Dus dan soms als die bepaalde scenario's of voorstellen naar voren schoof en wij hadden eigenlijk een heel ander voorstel - laat ik maar zeggen - dan woog zijn mening al eens door vanwege zijn invloed."

De personen binnen de administratie die betrokken waren bij de ex ante beleidsevaluatie hadden meestal een relatief diverse opleidingsachtergrond, maar die werd nooit omschreven als bepalend voor de beleidsinstrumentenkeuze. Eén respondent vermeldde wel dat een beperkte deskundigheid bij de administratie en het kabinet de beleidsinstrumentenkeuze (negatief) heeft beïnvloed. In een redelijk technisch dossier zouden de betrokkenen binnen de administratie en het kabinet onvoldoende onderlegd zijn geweest om een goed geïnformeerde en gefundeerde beleidskeuze te maken.

Goede en structurele relaties tussen beleidsdomeinen vormen vaak een basis voor samenwerking tussen administraties. Wat de contextfactoren op het **mesoniveau** betreft moet dus worden opgemerkt dat het feit dat de betrokken actoren binnen de administratie elkaar niet persoonlijk kennen nooit als een nadeel werd omschreven. Echter, als ze elkaar al wel kenden werd dit soms omschreven als een voordeel: het zou wederzijds vertrouwen en vrijblijvende samenwerking bevorderen.

Volgens sommige respondenten zou er binnen de administratie soms ook sprake zijn van bepaalde **gewoonten** die de beleidsinstrumentenkeuze beïnvloeden. In twee verschillende

cases werd verwezen naar een neiging tot reglementering. Er zou een voorkeur bestaan van regels als beleidsinstrument boven bijvoorbeeld financiële stimuli of informatiecampagnes. Dit zou kunnen verklaard worden vanuit de hogere verwachte effectiviteit van regelgeving. Ook padafhankelijkheid, de bekendheid en gehechtheid van de administratie met het vroegere beleid zou de keuzes tijdens de beleidsvoorbereiding beïnvloeden.

Voorts hebben ook probleem-specifieke variabelen zoals tijdsdruk, beperkte budgetten, verkiezingsbeloften en eerder gemaakte politieke keuzes een invloed op de ex ante beleidsevaluatie en de keuze van beleidsinstrumenten.

Wat het **macroniveau** betreft is het moeilijk om variabelen te identificeren. Dit komt voornamelijk doordat alle onderzochte cases op macroniveau binnen dezelfde context tot stand kwamen. Toch merken we een **sterkere Europese invloed** in bepaalde beleidsdomeinen (bvb. WSE). Ook de bevoegdheidsverdeling tussen het federale en het Vlaamse niveau werd soms aangehaald als reden waarom een bepaalde beleidsoptie niet kon worden gekozen. Daarnaast merken we op dat een geïstitutionaliseerde invloed van belangengroepen via adviesraden vaak relatief weinig impact heeft in verhouding tot de informele invloed van belangenorganisaties in de vroegere fasen van de beleidsvoorbereiding.

> **3.1.13. Conclusie**

Voor een omvattende bespreking en conclusie bij deze eerste onderzoeksvraag over de rol van ex ante evaluatie in de beleidsinstrumentenkeuze verwijzen we naar hoofdstuk 4 van dit rapport.

> 3.2. **Onderzoeksvraag 2: de toepassing van ex ante beleidsevaluatie voor de optimalisatie van de beleidsinstrumentenkeuze**

Hieronder zullen de deelvragen van de tweede onderzoeksvraag worden beantwoord. Er zijn in totaal 6 aandachtspunten die leiden tot een optimalisatie van de beleidsinstrumentenkeuze en die in dit deel van het rapport verder worden besproken.

Meer bepaald gaat het om (1) de variatie aan beleidsinstrumenten die wordt overwogen, (2) het gebruik van ex ante beleidsevaluatie in de beleidsinstrumentenkeuze, en (3) het verschil tussen formele en informele evaluaties in dit keuze. Ook behandelt dit deel de specifieke verbetering van de beleidsinstrumentenkeuze via (4) de kwaliteit van de beleidsevaluatie, (5) aandacht voor de institutionele context en (6) de bruikbaarheid van die evaluaties.

> 3.2.1. ***Types van beleidsinstrumenten***

In het theoretisch kader hebben we beleidsinstrumenten onderscheiden volgens het NATO-model van Hood (1984). Het NATO-model maakt een onderscheid tussen communicatieve beleidsinstrumenten ('nodality', zoals informatiecampagnes en propaganda), juridische beleidsinstrumenten ('authority', zoals verboden en overeenkomsten), financiële beleidsinstrumenten ('treasure', zoals subsidies en fiscale voordelen) en organisationele beleidsinstrumenten

(‘organisation’, zoals openbare werken en overheidsdienstverlening).

De eerste deelvraag in verband met de optimalisatie van de beleidsinstrumentenkeuze luidt:

- **Welke types van beleidsinstrumenten kunnen worden onderscheiden in de verschillende beleidsdomeinen?**
- **Wat zijn de eigenschappen van deze instrumenten?**

De afweging van beleidsinstrumenten is meestal geen **afweging tussen twee zuivere types van beleidsinstrumenten.**

De meeste onderzochte beleidsinitiatieven kunnen, ten eerste, niet worden omschreven als één specifiek en zuiver type beleidsinstrument (bijvoorbeeld enkel een subsidie of enkel een verbod). Meestal worden meerdere types van beleidsinstrumenten gecombineerd in het beleidsinitiatief. Vaak wordt een premie of subsidie (als financieel beleidsinstrument) gecombineerd met het vastleggen van toekenningsvoorwaarden (juridisch beleidsinstrument).

Bij de caseselectie bleek, ten tweede, ook dat het moeilijk was om cases waarbij een duidelijke keuze tussen twee types van beleidsinstrumenten gemaakt werd te vinden. Een van de weinige uitzonderingen is het BVR met betrekking tot de leeftijdsgrenzen voor gehandicaptenvoorzieningen. Hierbij was er sprake van een afweging tussen een financieel beleidsinstrument (bijkomende financiële middelen voor

meerderjarigenvoorzieningen om extra opvangplaatsen te creëren) en een juridisch beleidsinstrument (het uitbreiden van de leeftijdsgrenzen in minderjarigenvoorzieningen om opvang voor een langere periode mogelijk te maken).

De mate waarin verschillende types beleidsinstrumenten worden afgewogen varieert dus sterk. In sommige van de onderzochte cases is helemaal geen sprake van een afweging tussen verschillende types van beleidsinstrumenten. Het **beleidsvoorbereidend proces focust zich dan op de uitwerking van het gekozen beleidsinstrument**. We zien dit vooral bij kleinere, minder gewichtige beleidsinitiatieven. In het BVR met betrekking tot de riviervisserij stond van in het begin al vast dat gekozen zou worden voor regelgeving (juridisch beleidsinstrument) om het gedrag van riviervissers te beïnvloeden. Financiële of communicatieve beleidsinstrumenten werden niet overwogen. In het decreet m.b.t. de lage emissiezones daarentegen werden 15 verschillende beleidsinstrumenten - zowel communicatieve, juridische, financiële als organisationele - tegenover elkaar afgewogen in een externe studie.

We merken ook dat er in de onderzochte cases vaak sprake is van een **afweging tussen verruimende, meer vrijblijvende beleidsinstrumenten en beperkende, meer dwingende beleidsinstrumenten**. Dit kan de vorm aannemen van een keuze tussen twee types van beleidsinstrumenten of tussen varianten van hetzelfde type instrumenten.

In het BVR met betrekking tot de digitalisering van de stedenbouwkundige aanvraag was er bijvoorbeeld sprake van een afweging tussen een dwingend juridisch en een

vrijblijvend financieel instrument (meer bepaald tussen enerzijds de digitale aanvraag als een recht voor de burger die gemeentebesturen via regelgeving dwingt deze digitalisering door te voeren - en anderzijds een subsidie die gemeentebesturen moet aansporen om werk te maken van deze digitalisering). Daarentegen, in het BVR met betrekking tot de geluidsnormen in inrichtingen werd er afgewogen tussen een vrijblijvend en een dwingend juridisch beleidsinstrument (meer bepaald tussen een milieubeleidsovereenkomst met de muziek- en jeugdsector enerzijds, en het opleggen van verplichte maximumnormen voor muziek anderzijds).

Hieraan gerelateerd merken we in de onderzochte cases ook dat **de mate van overheidssturing en het toelaten van marktwerking** een aspect is dat (vooral in de cases uit het beleidsdomein WSE) sterk deel uitmaakte van de afweging van beleidsinstrumenten.

De vraag of subsidies vraaggestuurd vanuit de klant of burger dan wel aanbodgestuurd vanuit de overheid zouden worden uitbetaald maakten deel uit van de afweging van beleidsinstrumenten bij het BVR m.b.t. de loopbaanbegeleiding en het BVR m.b.t. de subsidiëring van de kinderopvang. Bij het decreet mb.t. de lokale diensteneconomie werd ook afgewogen of marktspelers al dan niet zouden kunnen optreden als LDE-onderneming.

Voorts valt het op dat de afweging van beleidsinstrumenten deels bestaat uit **de keuze in welk bestaand regelgevend kader het beleidsinitiatief zou worden geïncorporeerd**. Dit heeft op zijn beurt dan een invloed op de manier waarop het

beleid wordt uitgewerkt en geïmplementeerd. In een aantal cases kwam deze situatie voor (meer bepaald het Varendersgoeddecreet en het BVR m.b.t. de geluidsnormen in inrichtingen).

Samengevat wordt hieronder een **overzicht van de types van beleidsinstrumenten die werden overwogen** of gekozen en toegepast in de verschillende cases weergegeven.

We geven aan of de beleidsinstrumenten deel uitmaakten van de basisafweging van beleidsinstrumenten tijdens de ex ante beleidsevaluatie of eerder ter ondersteuning van het beleidsinitiatief werden aangewend bij de uitwerking en uitvoering van het beleid.

Juridische en financiële beleidsinstrumenten zijn in de onderzochte cases uit de vier beleidsdomeinen de meest voorkomende types van beleidsinstrumenten. In de cases uit het beleidsdomein LNE valt de relatieve afwezigheid van financiële beleidsinstrumenten en de prominentie van juridische beleidsinstrumenten op. Dit hoeft niet te verbazen aangezien het beleidsdomein LNE focust op het beperken van menselijke schade aan het milieu, wat vooral via dwang en normering kan bereikt worden.

Communicatieve beleidsinstrumenten zijn vaak geen onderdeel van de afweging van beleidsinstrumenten. Ze worden wel vaak gebruikt als ondersteunende beleidsinstrumenten om het beleidsinitiatief bekend te maken na de goedkeuring van de nieuwe regelgeving, maar worden tijdens de ex ante beleidsevaluatie meestal niet in rekening gebracht als volwaardig te overwegen beleidsalternatief.

Tabel 8: Overzicht beleidsinstrumenten per case

Beleids-domein	Case	Beleidsinstrument (NATO)
WSE	Decreet lokale diensteneconomie	Basis: A, T, O Ondersteunend: N
	Besluit werkervaringsprogramma	Basis: A, T Ondersteunend: N
	Besluit loopbaanbegeleiding	Basis: A, T, O Ondersteunend: N
	Besluit loopbaan- en diversiteitsplannen	Basis: A, T Ondersteunend: N
RWO	Decreet varend erfgoed	Basis: A, T, N Ondersteunend: N
	Besluit Vlaams huurgarantiefonds	Basis: A, T Ondersteunend: N
	Besluit sociale verhuurkantoren	Basis: A, T Ondersteunend: N
	Besluit subsidiëring digitale bouwaanvraag	Basis: A, T Ondersteunend: N
LNE	Decreet lage emissiezones	Basis: A, T, N, O Ondersteunend: N
	Besluit riviervisserij	Basis: A Ondersteunend: N
	Besluit geluidsnormen in inrichtingen	Basis: N, A Ondersteunend: N, T
	Besluit energieprestatieregelgeving voor bouwers	Basis: A Ondersteunend: N
WVG	Decreet Huizen van het Kind	Basis: A, T, O Ondersteunend: N
	Besluit subsidiëring kinderopvang	Basis: A, T Ondersteunend: N

	Besluit leeftijdsgrenzen gehandicapten-voorzieningen	Basis: A, T Ondersteunend: N
	Besluit VIPA-waarborg	Basis: A, T Ondersteunend: N

> 3.2.2. *Gebruik van ex ante beleidsevaluatie*

Fobé en Brans (2013) identificeerden op basis van een analyse van 11 beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein Landbouw en Visserij 7 verschillende aspecten waar ex ante beleidsevaluatie zich kan op focussen; de implementatie van het beleidsinstrument, de doelgroep, informatie en kennis, governance en coördinatie, de beleidsdoelen, de rol van de overheid en de algemene kenmerken van de beleidsinstrumenten. De tweede deelvraag bouwt hierop voort en luidt:

- **Hoe wordt ex ante beleidsevaluatie momenteel gebruikt om de beleidsinstrumentenkeuze in de verschillende beleidsdomeinen te ondersteunen?**

We merkten in alle onderzochte cases dat **steeds over elk van deze zeven aspecten gereflecteerd en informatie verzameld werd tijdens de ex ante beleidsevaluatie** van de nieuwe regelgeving. Er zijn ook geen sterke verschillen waar te nemen tussen beleidsdomeinen.

Enkel wat betreft het aspect **‘governance en coördinatie’** merken we dat in het beleidsdomein WSE in alle onderzochte cases de beschikbare Vlaamse beleidsruimte in het licht van Europese regelgeving een aandachtspunt is, terwijl dit voor geen enkele case uit het beleidsdomein RWO het geval was. De andere twee onderzochte beleidsdomeinen nemen hier een tussenpositie in. We merkten eerder al op dat de relevantie van de Europese DAEB-regelgeving de hogere aandacht voor beleidsruimte gelaten door Europa in het beleidsdomein WSE kan verklaren.

Voor het overige stellen we vast dat **vooral over de implementatie van het nieuwe beleid vaak sterk wordt gereflecteerd** in de formele en informele vormen van beleidsevaluatie. De aandacht voor de verschillende onderdelen van deze aspecten van implementatie van nieuw beleid verschilt van case tot case, maar er zijn ook enkele tendensen waar te nemen. Zo heeft de ex ante beleidsevaluatie inzake **‘doelgroepenkenmerken’** voornamelijk aandacht voor de haalbaarheid, het bereik en de kostprijs voor de doelgroep van de overwogen beleidsinstrumenten, terwijl over de afhankelijkheid van de doelgroep van de instrumenten en de rechtszekerheid die het instrument biedt minder sterk gereflecteerd wordt.

Wat betreft de **‘rol van de overheid’** valt vooral de aandacht op voor de mate waarin de overheid kan tegemoet komen aan een maatschappelijke vraag of nood en de mate waarin er kosten, risico’s of baten voor de overheid verbonden zijn aan beleidskeuzes. Bij de rol van de overheid inzake het vermijden van staatssteun, het corrigeren van marktfaalen of de keuze

tussen een directe en een indirecte tussenkomst naar de doelgroep lijkt minder te worden stilgestaan. In sommige cases zijn die laatste drie aspecten ook minder toepasselijk, omdat het beleidsinitiatief bijvoorbeeld geen staatssteun als mogelijke beleidsoptie heeft, er geen sprake is van ingrijpen in de marktwerking of een indirecte tussenkomst naar de doelgroep niet mogelijk of logisch is.

Inzake de **‘kenmerken van instrumenten’** wordt het minst nadrukkelijk gereflecteerd over de aspecten van flexibiliteit of het vernieuwend karakter van de overwogen beleidsinstrumenten. De toegankelijkheid van de instrumenten, het aanbieden van een instrumentenmix met ondersteunende instrumenten, en vooral de mate van dwang of vrijblijvendheid van de overwogen beleidsinstrumenten krijgen meer aandacht tijdens de ex ante beleidsevaluatie.

Merk op dat bepaalde deelaspecten vaak niet in overweging worden genomen omdat ze simpelweg niet van toepassing zijn of niet relevant worden geacht voor de specifieke case. Zo kan bijvoorbeeld de financiële winst of het verlies voor de doelgroep niet berekend worden omdat er voor de doelgroep geen kosten aan het beleidsinitiatief verbonden zijn of worden andere beleidsdomeinen niet betrokken omdat het beleidsinitiatief geen overlappende bevoegdheden heeft met andere beleidsdomeinen. De overweging van deze verschillende (deel)aspecten gebeurt bovendien vaak niet op een systematische manier of op basis van bepaalde analytische methoden en technieken. Het gaat dikwijls om een afweging die tijdens overleg tussen de betrokken actoren (kabinet,

administratie en belangenorganisaties) eerder organisch tot stand komt.

> **3.2.3. *Formele en informele ex ante beleidsevaluatie***

De derde deelvraag gaat de variatie aan beleidsevaluaties na. Meer bepaald luidt deze subvraag als volgt:

- **Welke formele en informele types van ex ante beleidsevaluatie worden er gebruikt?**

Er wordt voornamelijk gesteund op **informele vormen** van ex ante beleidsevaluatie. Die verlopen veelal volgens een min of meer vast stramien:

Meestal gebeurt de ex ante beleidsevaluatie aan de hand van overleg tussen het kabinet, de beleidsvoorbereidende administratie en enkele betrokken belangenorganisaties. Bij sommige - meestal kleinere - beleidsinitiatieven is de betrokkenheid van het kabinet eerder beperkt.

Op basis van inzichten uit praktijkervaringen en in overeenstemming met de doelstellingen van de betrokken actoren wordt dan een beleidsinitiatief uitgewerkt. De administratie steunt in mindere mate ook op bewijs uit wetenschappelijke publicaties en onderzoeken en op buitenlandse praktijkvoorbeelden om beleidsalternatieven te beoordelen.

Na een eerste consultatieronde maakt de administratie meestal een conceptnota op die vervolgens opnieuw wordt afgetoetst bij de betrokken actoren. Belangenorganisaties worden hierbij meestal sterk bij betrokken. Later wordt een ontwerp van het BVR of het decreet gemaakt dat stelselmatig wordt bijgeschaafd aan de hand van input van de betrokken actoren. Daarna wordt de inhoud nog afgetoetst bij formele adviesraden en op de interkabinettenwerkgroep.

Formele vormen van ex ante beleidsevaluatie spelen een meer beperkte rol. We halen hier achtereenvolgens kort de rol van de reguleringssimpactanalyse (RIA), brainstorming, SWOT-analyse, terreinbezoeken en proefprojecten en externe evaluaties aan.

De RIA werd, vergelijkbaar met ander onderzoek (Van Humbeeck, 2012), door de respondenten omschreven als een instrument dat vooral wordt uitgevoerd op het moment dat de effectieve beleidsinstrumentenkeuze reeds gebeurd is. Ook de meningen over het nut van de RIA waren verdeeld. Sommige respondenten zagen het als een overbodige administratieve last. Anderen stelden dat het bestaan van de RIA de administratie wel helpt om te reflecteren over de beleidsinstrumentenkeuze.

Soms wordt het beleidsvoorbereidende proces aangevangen met brainstormsessies om knelpunten en punten voor verbetering te identificeren in de bestaande beleidspraktijk en in de bestaande regelgeving. In enkele cases voerde de administratie ook een SWOT-analyse uit waarin de sterktes en zwaktes van een alternatief werden opgelijst en afgewogen.

In andere cases dienden terreinbezoeken of proefprojecten als input voor het beleidsvoorbereidend proces. Op externe evaluaties en studies door onderzoeksbureaus en universiteiten werd in sommige gevallen ook gesteund. Deze studies hebben vaak effectief de bedoeling om verschillende beleidsalternatieven en -instrumenten tegenover elkaar af te wegen. Soms wordt een meer gefundeerde of evidence based afweging van beleidsinstrumenten ook intern binnen de beleidsvoorbereidende administratie uitgevoerd. Dit neemt dan bijvoorbeeld de vorm aan van een SWOT-analyse, een literatuurstudie of een vergelijking met buitenlandse voorbeelden.

Voorts kan vermeld worden dat nogal wat aandacht besteed wordt aan de inschatting van de **financiële impact** van beleidsalternatieven op de doelgroep, de uitvoerende administratie en de Vlaamse begroting. Meestal beperken deze financiële ramingen zich echter tot de reeds gekozen beleidsinstrumenten en omvatten ze niet alle mogelijke beleidsinstrumenten.

Tot slot moet vermeld worden dat het onderscheid tussen formele en informele vormen van ex ante beleidsevaluatie niet steeds heel duidelijk te maken is. We verwezen bijvoorbeeld naar conceptnota's in de bespreking van de informele vormen van ex ante beleidsevaluatie, aangezien dit documenten zijn die gebruikt worden tijdens de informele onderhandelingen tussen het kabinet, de administratie en belangenorganisaties. Echter, de conceptnota's an sich kunnen beschouwd worden als een formalisatie van de beleidsplannen en bijgevolg dus een formele vorm van ex ante

beleidsevaluatie. Brainstorming, daarentegen, werd beschouwd als een formele vorm van ex ante beleidsevaluatie, maar kan zowel op een gestructureerde, geplande manier als op een eerder informele manier gebeuren.

> 3.2.4. *Verbeteren van de kwaliteit*

De vierde deelvraag gaat specifiek in op de optimalisering van ex ante beleidsevaluaties in functie van de beleidsinstrumentenkeuze:

- **“Hoe kan de kwaliteit van ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze worden geoptimaliseerd?”**
- **Welke problemen kunnen worden onderscheiden en welke zijn de mogelijke oplossingen in het licht van een optimale beleidsinstrumentenkeuze?”**

In de interviews met de betrokkenen komen een aantal bevindingen naar voren die inzicht verschaffen in manieren waarop de kwaliteit van de ex ante beleidsevaluatie kan worden verbeterd. Deze voorstellen kunnen geclusterd worden in drie verschillende aspecten:

- Een andere omgang met belangenorganisaties
- Het expliciteren van de beleidsvisie door de politiek verantwoordelijken

- Een bewuste omgang met de timing en planning van het beleidsvoorbereidend proces

Deze elementen worden hieronder in meer detail toegelicht. De voorstellen staan niet volledig los van elkaar, maar zijn deels aan elkaar gelinkt.

Om een verbetering van de ex ante beleidsevaluatie voor een optimale beleidsinstrumentenkeuze te bekomen worden ze dus best gezamenlijk in overweging genomen.

> 3.2.4.1. *Omgang met belangenorganisaties*

Een eerste aspect betreft de **omgang met belangenorganisaties**. Zoals eerder aangehaald worden belangenorganisaties sterk betrokken bij de (informele) ex ante beleidsevaluatie. Bijgevolg is de omgang met deze belangenorganisaties zeer bepalend voor het goede verloop van ex ante beleidsevaluaties.

Nochtans brengt deze betrokkenheid ook een aantal **negatieve gevolgen** met zich mee. In de interviews met de respondenten wordt voornamelijk op twee verschillende problemen gewezen: betrokkenheid is tijdsintensief en zou niet altijd tot beter beleid leiden.

Ten eerste maakt de betrokkenheid van belangenorganisaties dat de ex ante beleidsevaluatie en het beleidsvoorbereidende proces meer tijdsintensief wordt. Hierdoor blijft er minder tijd over voor andere zaken, zoals

een meer grondige analyse van beleidsinstrumenten. **Ten tweede zou de betrokkenheid van belangenorganisaties soms een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de beleidsinitiatieven.** Doordat belangenorganisaties hun eigen doelstellingen hebben, hun organisatiebelang nastreven en bijkomende eisen stellen, gaat het beleidsinitiatief afwijken van de oorspronkelijke doelstellingen zoals deze waren vooropgesteld door het kabinet of de regering.

Anderzijds wordt de betrokkenheid van belangenorganisaties ook door verschillende geïnterviewden gewaardeerd omdat het een draagvlak voor het beleid creëert en inzichten uit de praktijk aanlevert. Omwille van deze positieve gevolgen werd door een aantal respondenten gesteld dat een sterkere betrokkenheid van belangenorganisaties wenselijk is.

De vraag is hoe betrokkenheid van doelgroepen het best kan worden geoperationaliseerd op een manier die tijdverlies door onderhandelingen en conflicten met belangengroepen beperkt en die tegemoetkoming aan de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk waarborgt? Een antwoord op deze vraag is te vinden in enkele van de onderzochte cases.

Een vroege betrokkenheid van belangenorganisaties ligt vaak aan de basis van een meer samenwerkingsgerichte houding en een gevoel van eigenaarschap. Daardoor komt er ook een vlotter totstandkomingsproces van de nieuwe regelgeving en is er minder weerstand tegen het gevoerde beleid.

Wanneer dit niet gebeurt en eerst een voorstel uitgewerkt wordt door het kabinet en de administratie dat vervolgens wordt voorgelegd aan de belangenorganisaties, kan dit belangenorganisaties de indruk geven dat hen van bovenaf een beleid wordt opgelegd en dat zij nog weinig inhoudelijke invloed kunnen uitoefenen op het geplande beleidsinitiatief. Enkele respondenten wezen er op dat de belangenorganisaties in dergelijke situaties zich minder coöperatief gaan opstellen en zich meer gaan focussen op de door hen gepercipieerde minpunten in het voorgestelde beleid (zie onderstaand citaat).

“Dus we hebben op het einde van de legislatuur een vrij groot draagvlak... [...] Dus ik vind het een vrij groot succes [...] Ik denk dat dat voor een stuk ligt - en dat is niet altijd - dat is dat er toch in een vroege fase al met stakeholders overlegd is geweest. Dus we hebben [...] geen opmerking gekregen: ‘Dat valt hier op ons hoofd’, ‘Wij hebben dat helemaal niet zien aankomen’. [...] En dus dat maakt dat de stakeholders ook voelen dat er naar hen geluisterd wordt, da ’s toch wel belangrijk. [...] Als er niet goed overlegd is in een vroegere fase, dat komt toch terug. [...] Als ge als stakeholder helemaal op het einde van de rit... Dan hebt ge niet veel meer mogelijkheden [...]. Uw enige mogelijkheid is om aan de noodrem te trekken via een bevriend kabinet of... En dan hebt ge veel blokkages (sic).”

In een situatie waarbij belangenorganisaties in een vroege fase intensief betrokken worden bij het uitwerken van een beleidsinitiatief, gaan zij zich sneller een gevoel van

eigenaarschap over het beleidsinitiatief eigen maken (zie onderstaand citaat).

In dit geval moeten belangenorganisaties niet reactief commentaar leveren op een voorgesteld beleidsinitiatief, maar zijn zij zelf sterk medeverantwoordelijk voor de inhoudelijke uitwerking van het beleid. Zij zijn dan van dichtbij betrokken bij de afwegingen, keuzes en compromissen die het beleidsinitiatief mee vormgeven. Hierdoor kunnen zij zich mogelijk gemakkelijker verzoenen met de aspecten van het beleidsinitiatief die minder stroken met hun voorkeuren. Bovendien krijgen zij dan het gevoel dat het beleidsinitiatief ook ‘hun’ initiatief is en gaan zij mogelijk sneller de verdediging van de gemaakte beleidskeuzes op zich nemen.

“[...] Dus eigenlijk [...] denk ik is de sterkte wel geweest dat [...] dat echt een bottom-up verhaal was waardoor dat [er] eigenlijk vrij snel [...] zo wel wat gevoel van mede-eigenaarschap was tussen zowel administratie als belangenverenigingen, waardoor dat het eigenlijk niet echt een wij-zij verhaal geworden is [...] Want eigenlijk [...] als je vergelijkt met andere decreten is het heel snel [...] tot stand gekomen. En relatief probleemloos vond ik toch zelf. [...] tussen de eerste concepttekst en de goedkeuring van het decreet zat nog geen jaar denk ik. [...] Wat dat logistiek wel erg snel is.”

Concreet kan de vroege betrokkenheid van belangenorganisaties, namelijk aan het begin van het beleidsvoorbereidend proces verschillende vormen aannemen:

- een enquête bij de belangenorganisaties,

- ronde tafels met vertegenwoordigers van belangenorganisaties
- intensieve bilaterale onderhandelingen met verschillende belangenorganisaties aan het begin van het beleidsvoorbereidend proces

Het vroeg betrekken van belangenorganisaties bij de ex ante beleidsevaluatie kan, samengevat, weerstand tegen het beleid door belangenorganisaties verminderen. Hierdoor vermindert de tijdsdruk in het beleidsvoorbereidend proces, waardoor tijd gewonnen wordt voor een meer grondige afweging en keuze van beleidsinstrumenten. Bovendien zullen belangenorganisaties minder druk uitoefenen in de latere fases van de beleidsvoorbereiding om bepalingen in de regelgeving op te nemen die het beleidsinitiatief doen afwijken van de oorspronkelijke doelstelling, wat de kwaliteit van de regelgeving ten goede kan komen.

> 3.2.4.2. *Beleidsvisie*

Naast een andere omgang met belangenorganisaties werd door verschillende respondenten ook gewezen op **de nood aan een duidelijker geëxpliciteerde beleidsvisie**. Op basis van het onderzoek kan ook worden geconcludeerd dat hier nood aan bestaat.

Het kabinet en de regering, maar ook de beleidsvoorbereidende administratie, moeten naar buiten treden met een visie die duidelijk maakt wat zij met het beleid willen bereiken en waarom het beleidsinitiatief

genomen wordt. De achterliggende visie op basis waarvan het beleidsinitiatief genomen wordt moet duidelijker en prominenter geëxpliciteerd worden tijdens de ex ante beleidsevaluatie. Deze visie moet dienen als houvast voor alle betrokkenen.

Ten eerste helpt een duidelijke visie om het kabinet en de beleidsvoorbereidende administratie op dezelfde lijn te krijgen. Administraties zouden soms de neiging hebben om op de korte termijn te denken: over hoe het beleid op korte termijn succesvol geïmplementeerd kan worden. De langetermijnvisie dreigt dan uit het oog te worden verloren. Bovendien is er soms sprake van een neiging naar padafhankelijkheid, waarbij oplossingen gezocht worden in het bestaande beleid en in de werking waarmee administraties vertrouwd zijn (zie onderstaand citaat).

“[...] Dat men dat gewoon vindt [...] dat dat [beleid] gecontinueerd wordt. Ja, da 's nu iets ge merkt dat hier... [...] dan merkt ge binnen een groot agentschap dat dat ook wel moeilijk is om ineens u af te vragen van: moeten we dat wel doen? En is dat wel het meest effectieve? Om echt de hele essentie van die administratie in vraag te stellen. Dat is niet zo evident.”

Ten tweede helpt een duidelijke beleidsvisie om de verwachtingen van de betrokken belangenorganisaties af te stemmen op wat politiek haalbaar en wenselijk is. Het op voorhand duidelijk expliciteren van de beleidsvisie kan de relatie met belangenorganisaties mogelijk gunstig bevorderen. Belangenorganisaties verdedigen soms belangen die afwijken van de bredere visie van het kabinet. Door het

duidelijk expliciteren van de beleidsvisie bij de aanvang van de ex ante beleidsevaluatie krijgen de betrokken belangenorganisaties een beter zicht op welke onderhandelingsmarge ze hebben en welke van hun voorstellen te ver afwijken van de beleidsvisie. Wanneer zij hun vragen en eisen hieraan aanpassen kunnen misverstanden worden vermeden en kan tijd gewonnen worden.

Bovendien kan een duidelijke beleidsvisie maken dat belangenorganisaties meer begrip opbrengen voor de keuzes die het kabinet maakt, zelfs als zij het er niet volledig mee eens zijn. Merk op dat padafhankelijkheid ook hier een rol speelt. Vanuit de samenleving ontstaat snel weerstand tegen beleidswijzigingen waarbij bepaalde mensen of groepen een voordeel wordt ontnomen dat hen in het verleden werd toegekend. Het kaderen van deze beleidswijzigingen in een bredere beleidsvisie kan daarom van nut zijn om begrip voor de beleidswijzigingen te vergroten.

Kabinetten worden geacht een politiek-ideologische insteek te leveren aan de beleidsvisie, vermits hun ministers hiertoe een mandaat hebben gekregen van de kiezer. De administratie kan echter legislatuuroverschrijdend denken, aangezien zij langer dan de lopende legislatuur betrokken blijven bij het beleid. Bijgevolg lijkt het opportuun dat zowel de beleidsvoorbereidende administratie als het kabinet een inbreng leveren aan het opstellen van deze beleidsvisie.

> 3.2.4.3. *Planning en timing*

Een derde aspect dat de kwaliteit van ex ante beleidsevaluaties zou kunnen verbeteren is **een meer bewuste omgang met planning en timing**. Verschillende respondenten stelden dat een gebrekkige planning en timing een aantal negatieve gevolgen had op de ex ante beleidsevaluatie. Soms slepen beleidsvoorbereidende processen langer aan omdat er een te optimistische (informele) inschatting gemaakt werd van de duurtijd ervan.

Een goed procesmanagement van de beleidsvoorbereiding kan klachten van en demotivatie bij doelgroepen en de administratie vermijden. Het voorkomt immers dat deze zitten te wachten op de toepassing van het geplande beleidsinitiatief en steeds worden geconfronteerd met uitstel.

Een goed procesmanagement van de beleidsvoorbereiding zorgt bovendien dat de input van belangenorganisaties niet onnodig lang aansleept of nieuwe insteken te laat worden besproken. Soms worden bepaalde beleidsinstrumenten- en alternatieven te diepgaand besproken en onderzocht op het moment dat nog niet duidelijk is of deze financieel haalbaar zijn, of stellen bepaalde belangenorganisaties op een te laat moment wijzigingen voor aan het geplande beleidsinitiatief die voorgaand beleidsvoorbereidend werk en inspanningen teniet doen. Dit kan vermeden worden.

Concreet kan een duidelijke planning en timing vorm krijgen door het opstellen van een projectplan door de beleidsvoorbereidende administratie in samenspraak met het kabinet en eventueel de belangenorganisaties die

intensief betrokken worden. Hierin kunnen de verschillende activiteiten van verschillende betrokken actoren op elkaar worden afgestemd. Op deze manier zou meer inzicht en duidelijkheid kunnen gebracht worden in het verloop van de ex ante beleidsevaluatie voor alle betrokken actoren. Verwarring en tijdsverlies worden zo ook vermeden (zie onderstaand citaat). Bovendien krijgen verschillende betrokken actoren die asynchroon werken hierdoor een beter zicht op elkaars activiteiten en weten ze beter op welk moment welke insteken en taken best worden geleverd.

“Het werken met zo’n plannen maakt het inzichtelijk en voor iedereen ook wel duidelijk wat de timing is en dan weet ge ook wanneer gaat ge een insteek kunnen doen en wanneer [...] het te laat is. [...] Dat helpt nog niet aan het feit dat iets rap moet gaan, maar dat helpt wel aan het inzichtelijk maken van een proces van: hoe loopt zo’n proces en wanneer zijn welke stappen die moeten gezet worden? En dan kan iedereen zich daar een beetje naar richten. En dat helpt ook wel een beetje in de zin dat er dan ook geen discussies oeverloos kunnen aanslepen.”

> 3.2.5. Verbeteren van de institutionele context

Na het verbeteren van de kwaliteit van de beleidsevaluatie, kan ook worden gekeken naar manieren waarop de institutionele context van de beleidsinstrumentenkeuze kan worden verbeterd: De vijfde deelvraag luidt als volgt:

- **Welke verbeteringen moeten worden gemaakt in de institutionele context om de beleidsinstrumentenmix te optimaliseren?**
- **Hoe kan dit gebeuren op een micro-, meso-, en macroniveau?**

Hieronder zullen we de problemen en mogelijke oplossingen voordragen die kunnen bijdragen tot een betere beleidsinstrumentenmix op respectievelijk **macro-, meso en microniveau**. De conclusies overlappen deels met deze uit vorige paragraaf.

> 3.2.5.1. *Macroniveau*

Het **macroniveau** omvat onder meer de bredere politieke cultuur en geïnstitutionaliseerde politieke breuklijnen. Het is moeilijk om concrete aanbevelingen aan te dragen aangezien dit niveau een historisch gegroeide politieke realiteit omvat die zowel op korte als op middellange termijn moeilijk te wijzigen valt.

Desondanks kunnen er wel een aantal factoren worden geïdentificeerd op macroniveau die een bepalende invloed hebben op de beleidsinstrumentenkeuze.

Ten eerste faciliteert een historisch gegroeide praktijk gebaseerd op het neo-corporatistische overlegmodel een sterke betrokkenheid van belangenorganisaties bij de beleidsvoorbereiding. Deze betrokkenheid is formeel

geïnstitutionaliseerd via verschillende adviesraden en overlegorganen. We merken echter dat deze formele overlegstructuren en -adviezen vaak niet de basis vormen van de beleidsinstrumentenkeuze en dat de informele betrokkenheid van belangenorganisaties in de vroegere fasen van de beleidsvoorbereiding een meer bepalende invloed heeft op de gekozen beleidsinstrumentenmix. De formele procedures aan het einde van het beleidsvoorbereidende proces worden vaak omschreven als tijdrovende aspecten die maken dat de administratie minder tijd over heeft voor andere zaken, zoals een grondige afweging en evaluatie van beleidsinstrumenten.

Het verdient daarom aanbeveling om de rol en de bruikbaarheid van deze formele adviezen en formele overlegmomenten te heroverwegen. In sommige cases worden de adviesraden bijvoorbeeld op initiatief van het kabinet of de beleidsvoorbereidende administratie geconsulteerd bij de start van het informele ex ante evaluatieproces. Dit verscherpt de timing van deze adviezen en daarmee ook hun praktische bruikbaarheid voor kabinet en/of administratie.

Ten tweede heeft de Belgische federale beleidscontext een invloed op de gekozen beleidsinstrumentenmix. We merken dat soms bepaalde beleidsinstrumenten- of alternatieven soms niet gekozen worden omdat de bevoegdheden die nodig zijn voor de uitvoering van deze alternatieven op het federale beleidsniveau liggen. **Het streven naar meer volledige bevoegdheidspakketten voor de verschillende beleidsniveaus** in de mate van het mogelijke zou dit probleem

kunnen verhelpen. Bovendien zou vooral mobiliteit, netwerking en structurele samenwerking tussen beleidsniveaus moeten worden gepromoot. We merken namelijk dat het bestaan van duurzame banden en relaties vaak aan de oorsprong ligt van intensievere samenwerkingen.

> 3.2.5.2. *Mesoniveau*

Het **mesoniveau** lijkt het meest relevante niveau waarop nuttige aanbevelingen voor een betere beleidsinstrumentenkeuze- en mix kunnen worden geboden.

Een eerste aanbeveling betreft het gebruik van de reguleringsimpactanalyse (RIA). De RIA is een instrument waarbij op een formele manier een ex ante beleidsevaluatie wordt uitgevoerd voor de keuze van beleidsinstrumenten. Enkele respondenten vermelden dat de RIA wel degelijk helpt om te reflecteren over het geplande beleid. Desondanks wordt de RIA vaak omschreven als een instrument dat te laat komt om een betekenisvolle invloed te kunnen hebben op de beleidsinstrumentenkeuze. Dit maakt dat de RIA vaak eerder wordt beschouwd als een administratieve last dan als een nuttig evaluatie-instrument door de respondenten. Wanneer formele ex ante evaluaties leiden tot beleidsinstrumentenkeuzes zijn dit overigens voornamelijk externe studies die op een vroeger moment in de beleidsvoorbereiding worden uitgevoerd en niet de RIA's.

De toepassing van de RIA zou kunnen verbeterd worden door ze op een vroeger moment in het beleidsvoorbereidend proces uit te voeren. Onder titel

3.2.6.1 bespreken we hoe dit kan bevorderd worden. Een verplichting op dit vroege moment lijkt moeilijk uitvoerbaar of wenselijk. We leggen vooral de nadruk op het vrijmaken van tijd voor de administratie om een grondige RIA te kunnen uitvoeren en de incorporatie van de RIA in een doordachte planning en timing van het beleidsvoorbereidend proces. Mogelijks kan dit nog gekoppeld worden aan opleiding en sensibilisering bij beleidsvoorbereidende administraties. **Ook is het voor de kwaliteit van de RIA aan te raden om belangenorganisaties of andere actoren die dichter bij de beleidspraktijk staan te betrekken.** Zo worden inschattingen vermeden die onjuist stellen dat het geplande beleid geen impact heeft op bepaalde doelgroepen die in praktijk wel degelijk de gevolgen van het beleid zouden voelen. Het geeft de beleidsmedewerkers die de RIA uitwerken en die de beleidspraktijk niet steeds volledig kennen of kunnen inschatten meer houvast.

Naast een verbetering van de kwaliteit van de RIA, heeft een vroege RIA die tot stand komt in overleg met belangenorganisaties nog bijkomende voordelen. Onder titel 3.2.4.1 vermeldden we reeds dat een vroege betrokkenheid van belangenorganisaties aangewezen is, vermits het een meer coöperatieve houding bij belangenorganisaties kan bewerkstelligen. **De RIA zou als instrument kunnen dienen op basis waarvan beleidsvoorbereidende administraties in samenspraak met belangenorganisaties verschillende beleidsinstrumenten onderzoeken.** In deze vroege fase staan zowel beleidsmakers als belangenorganisaties mogelijk nog meer open voor alternatieve beleidspistes en hebben ze zich nog niet achter een specifiek beleidsalternatief geschaard. Dit

zou de overweging van een brede scope aan beleidsinstrumenten kunnen bevorderen.

Een tweede vaak geciteerd probleem op mesoniveau is tijdsdruk. Formele beleidsvoorbereidende procedures, onverwachtse vertragingen, naderende legislatuureindes en door het kabinet opgelegde deadlines leggen een tijdsdruk op de ex ante beleidsevaluatie. Onder titels 3.2.4.1 en 3.2.4.3 bespraken we ook al hoe **een vroege betrokkenheid van belangenorganisaties** vertragingen in de beleidsvoorbereiding kan verminderen en hoe **een betere planning en timing via projectplannen** kan leiden tot een meer weloverwogen omgang met tijd en dus ook tijdswinst.

Tijdswinst kan op zijn beurt leiden tot een meer brede of grondige afweging van beleidsinstrumenten en hun impact. Een reden waarom de brede maatschappelijke impact of langetermijnimpact van een beleidsinitiatief niet wordt ingeschat zou bijvoorbeeld zijn dat er onvoldoende tijd en middelen voor bestaan.

Op het mesoniveau speelt ten derde ook nog de cultuur van de beleidsvoorbereidende administratie een rol. Volgens sommige respondenten zouden de (beleidsvoorbereidende) administraties soms geneigd zijn om zich te settelen in de bestaande werking waarmee ze vertrouwd zijn en zouden zij zich vaak vooral focussen op een succesvolle implementatie van het beleidsinitiatief op de korte termijn. Bovendien zou er binnen de Vlaamse administraties en kabinetten een neiging bestaan om dwingende juridische beleidsinstrumenten te verkiezen. Bijgevolg stelden we onder titel 3.2.4.2 dat **een**

duidelijk geëxpliciteerde visie door het kabinet en de administratie over wat met het beleid moet worden bereikt nodig is om de doelstellingen en focus van de beleidsvoorbereidende administratie en het kabinet op één lijn te brengen.

Een vierde aspect op mesoniveau betreft de beschikbaarheid van gegevens en data. De verzameling van data vormt meestal geen groot probleem⁷. **Beleidsvoorbereidende administraties gaan op een creatieve manier om met een tekort aan verzamelde data door zelf enquêtes af te nemen of belangenorganisaties aan te spreken voor gegevens.** Respondenten vermeldden ook dat gegevens waarover rechtbanken en hoven beschikken vaak ook moeilijk toegankelijk zijn omwille van de **bepaalde informatisering van het gerecht.** Wanneer data met betrekking tot rechtsvorderingen moet worden verzameld, stoten de beleidsvoorbereidende administraties bijgevolg soms ook tegen problemen aan.

Merk op dat de - vaak vrijwillige - afname van enquêtes door de administratie één van de weinige manieren is waarop **burgers** direct worden betrokken of bevroegd in de ex ante beleidsevaluatieproces. De beperkte transparantie van het voornamelijk informele beleidsvoorbereidende proces maakt bovendien dat de burger weinig zicht heeft en controle kan uitoefenen op de manier waarop de keuze van

⁷ In de cases uit het beleidsveld Wonen werd daarentegen wel een gebrek aan voldoende data ervaren.

beleidsinstrumenten verloopt. Bijgevolg lijkt het aanbevelingswaardig om de rechtstreekse input van burgers in het totstandkomingsproces te versterken door beleidsvoorbereidende administraties te sensibiliseren om de afname van enquêtes bij burgers in het kader van een ex ante beleidsevaluatie sterker en meer te overwegen.

> 3.2.5.3. *Microniveau*

Aanbevelingen voor een betere beleidsinstrumentenmix op microniveau zijn moeilijk te geven. We merken inderdaad dat soms de persoonlijkheidseigenschappen van betrokkenen bij de beleidsvoorbereiding de ex ante beleidsevaluatie kunnen bemoeilijken. De samenwerking tussen personen in het beleidsvoorbereidend traject kan echter moeilijk via structurele maatregelen worden verbeterd.

In het kader van een optimale afweging en keuze van beleidsinstrumenten lijkt het wel aanbevelingswaardig om **bij de beleidsinstrumentenkeuze te vertrekken vanuit een duidelijke beleidsvisie gekoppeld aan beleidsdoelstellingen eerder dan vanuit de keuze voor een specifiek beleidsinstrument**. Hiermee zou rekening kunnen worden gehouden bij het opstellen van een regeerakkoord en beleidsnota's door de kabinetten en de beleidsvoorbereidende administraties. We merken immers dat de minister vaak al een voorkeur heeft voor een specifiek beleidsinstrument nog voor alternatieven werden bekeken of afgewogen. Een onbevooroordeelde afweging van beleidsinstrumenten hoeft echter niet in de weg te staan van het politieke mandaat van

de minister wanneer deze de algemene inhoudelijke en politieke lijnen kan uitzetten en het vervolgens aan de administratie laat om de specifieke omstandigheden waarin dit zal gebeuren in detail uit te werken.

In het kader van een optimale beleidsinstrumentenkeuze is ook de input van andere beleidsdomeinen van belang. **Het stimuleren van netwerking en mobiliteit van beleidsvoorbereidend personeel tussen beleidsdomeinen zou een betere samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen kunnen faciliteren.** De mate van afstemming en samenwerking met andere beleidsdomeinen verschilt immers sterk. Ze is voornamelijk uitgewerkt in geval er reeds goede verstandhoudingen tussen personen en structurele samenwerkingen met andere beleidsdomeinen bestaan.

> 3.2.6. *Verbeteren van de bruikbaarheid*

De zesde deelvraag houdt het perspectief van de gebruiker van de beleidsevaluatie voor ogen:

- **Hoe kan de bruikbaarheid van ex ante beleidsevaluatie voor politieke beslissingnemers worden verbeterd?**

We bespreken hoe de bruikbaarheid van formele en informele ex ante beleidsevaluaties kan worden verbeterd op basis van voorgaande vaststellingen.

> 3.2.6.1. *Formele RIA*

Wat formele ex ante beleidsevaluaties betreft, kan de bruikbaarheid van de RIA verder worden verbeterd door deze op een vroeger moment in het beleidsvoorbereidend proces te laten plaatsvinden.

In de RIA-leidraad wordt benadrukt dat de RIA idealiter zo vroeg mogelijk zou moeten plaatsvinden (zie onderstaand citaat):

“Start het RIA-proces zo vroeg mogelijk (cf. koppeling met de regelgevingsagenda). Start niet pas nadat de regelgevende ontwerp tekst is uitgeschreven. RIA is immers bedoeld om het inzicht in de problematiek en in mogelijke oplossingen te vergroten en om zo beter te kunnen beslissen. Niet om al vooraf gemaakte keuzes te verantwoorden. Enkel wanneer u vroeg start, kunt u vermijden dat RIA niet meer nuttig wordt geacht of dat u in een latere fase tot de vaststelling komt dat er een beter alternatief is voor de uitgewerkte nieuwe regeling.” (Departement Bestuurszaken, 2012).

In praktijk gebeurt een dergelijke vroege uitwerking van de RIA zelden.

Beleidsvoorbereidende administraties stellen de RIA op wanneer de eigenlijke beleidsinstrumentenkeuze reeds gemaakt is. **De RIA is dan in het beste geval louter een neerslag van gemaakte keuzes.** Ook andere wetgevingstoetsen (bvb. De Kind- en Jongere-

effectrapportage (JoKER) en de Armoedetoets) lijken in praktijk zelden de beleidsinstrumentenkeuze te beïnvloeden.

Zoals eerder gesteld zou de RIA nuttiger en bruikbaarere kunnen worden aangewend. Er werden twee aanbevelingen geformuleerd:

- **De RIA op een vroeger moment in het beleidsvoorbereidend proces laten plaatsvinden, zodat ze echt als basis kan dienen voor een beleidsinstrumentenkeuze.**
- **Belangenorganisaties beter betrekken bij de RIA.** Op die manier worden praktijkinzichten van de doelgroep die met het beleid te maken krijgt beter in rekening gebracht, wat de kwaliteit van de RIA ten goede kan komen.

We merken dat beleidsvoorbereidende administraties de opmaak van de RIA vaak uitstellen tot op het moment dat de formele adviesprocedures aanvangen omdat zij er dan pas toe verplicht worden een RIA op te maken. De vraag is dan **hoe beleidsvoorbereidende administraties kunnen worden aangespoord om op een vroeger moment de RIA te beginnen opmaken?**

Het lijkt moeilijk om via regulering op te leggen dat de RIA vroeger moet aanvangen. De informele analyses en onderhandelingen met belangenorganisaties kennen als gevolg van hun informele aard geen duidelijk identificeerbaar beginpunt waarop men zich met het oog op het verplichtend maken van de RIA in de beginfase van het beleidsvoorbereidend proces kan richten. Bovendien bestaat

de kans dat de RIA ook dan weer als een keurslijf wordt ervaren waar de administratie zich snel van wil afmaken. Het is niet enkel de bedoeling dat de RIA vroeg wordt opgesteld, veel belangrijker is dat ze ook nog grondig gebeurt en juist wordt aangewend.

Als we in de interviews op zoek gaan naar **redenen waarom de RIA niet wordt toegepast** zoals ze bedoeld is, stoten we op verschillende zaken:

- Belangrijkst is het argument dat een echte diepgaande analyse van beleidsinstrumenten aan het begin van het beleidsvoorbereidend proces te tijdrovend is (zie citaten verder).
- Ten tweede merken we dat formele ex ante beleidsevaluaties die in praktijk leiden tot beleidsinstrumentenkeuzes voornamelijk externe studies door onderzoeksbureaus of universiteiten zijn en niet de RIA's. Dit zou er op kunnen wijzen dat beleidsvoorbereidende administraties die wel een nood voelen aan een dergelijke ex ante evaluatie van beleidsinstrumenten deze evaluatie te tijdrovend of te gevoelig achten om zelf uit te voeren.

In beide gevallen gaat het om het optimale gebruik van beperkte tijd in het beleidsvoorbereidend proces. Onder titels 3.2.4 en 3.2.5 haalden we reeds enkele voorstellen aan om de tijdsdruk te verminderen, zoals een meer **bewuste planning en timing** van het beleidsvoorbereidend proces en het **vroeg betrekken van belangenorganisaties** zodat blokkeringen en ongeplande vertragingen van het

beleidsvoorbereidend proces worden vermeden. Dit zou kunnen leiden tot een situatie waarin meer ruimte vrijkomt om RIA's en andere formele ex ante beleidsevaluaties uit te voeren. Deze zijn nu namelijk nog relatief schaars.

Een derde reden voor het beperkte gebruik van de RIA is dat de bevoegde kabinetten vaak **geen prioriteit** maken van een diepgaande ex ante evaluatie van beleidsinstrumenten. Kabinetten hebben vaak al een voorkeur voor een bepaald beleidsinstrument die de administratie dan louter verder hoeft uit te werken, in plaats van dat zij verschillende beleidsinstrumenten tegenover elkaar af dient te wegen. In een dergelijke situatie verliest de RIA zijn bruikbaarheid en is het niet verwonderlijk dat deze door de beleidsvoorbereidende administratie soms als een onnodige last wordt beschouwd (zie onderstaande citaten).

“[De RIA] zou kunnen de kwaliteit van besluitvorming ten goede komen hoor, maar ge moet de politieke ruimte krijgen om het te doen, ge moet de tijd krijgen om het te doen... [...] Volgens mij gaat het maar werken als de minister zegt: ‘Maak mij eens een RIA!’ Nu zegt de minister: ‘Dat gaan we uitwerken zie. En [dat is] de piste.’”

“Het zou heel mooi zijn om dat eerst op voorhand voor te bereiden en studies te doen om te bekijken wat effectief de beste oplossing is. Maar wij worden ingehaald door de realiteit. [...] Dan zoudt ge eigenlijk aan het begin van een regeerperiode echt een opdracht moeten krijgen van een minister van: ‘Kijk, [...]”

wij gaan dit doen. Ik wil in de eerste twee jaar dat er onderzocht wordt hoe dat we dit [gaan uitwerken]’ Maar ik heb het nog niet meegemaakt.”

Zoals we eerder stelden onder titel 3.2.5.3 zouden ministers en kabinetten best **een sterke beleidsvisie en bijhorende beleidsdoelstellingen uitwerken en dit als uitgangspunt van het beleid nemen in plaats van de keuze voor een specifiek beleidsinstrument** reeds te bepalen. Hiermee zouden zij ook rekening moeten houden bij het opstellen van een regeerakkoord en beleidsnota’s.

> 3.2.6.2. Informele ex ante beleidsevaluaties

Ondanks bovenstaande uitweiding over hoe formele evaluatiemethoden zoals de RIA optimaler kunnen worden aangewend, moet worden opgemerkt dat ex ante beleidsevaluatie in praktijk hoofdzakelijk een informeel proces is. Daarnaast is het ook een sterk politiek proces. De voornaamste beleidsinstrumentenkeuzes worden gemaakt in samenspraak met belangenorganisaties en op basis van de doelstellingen en voorkeuren van de betrokken actoren.

Om de bruikbaarheid van ex ante beleidsevaluaties te verbeteren, lijkt het daarom niet aangewezen om te ijveren voor het opleggen van meer of andere formele vormen van ex ante beleidsevaluatie. Beleidsvoorbereidende administraties ervaren nu al dat de RIA en formele adviesprocedures het totstandkomingsproces vertragen waardoor er nog

onvoldoende tijd over blijft voor bijkomende ex ante beleidsevaluaties.

Bovendien zijn deze formele ex ante evaluaties en adviesprocedures vaak niet aangepast aan de noden van de actoren die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding. Zo wordt de RIA te laat uitgevoerd en heeft deze (vaak ten gevolge van deze late toepassing) geen nut meer voor de beleidsinstrumentenkeuze. Daarnaast is de inbreng van formele adviesraden vaak beperkt, omdat de eigenlijke beslissing over de gekozen beleidsinstrumenten - ook in samenspraak met belangenorganisaties die in diezelfde adviesraden zitten - op het moment van de formele adviesvraag vaak al gepasseerd is.

Het mag dus niet de bedoeling zijn om de beleidsvoorbereidende administraties te belasten met bijkomende verplichtingen voor formele ex ante beleidsevaluaties of advisering. Deze kunnen onnodig tijdrovend zijn en daardoor net een grondigere ex ante beleidsevaluatie in de weg staan. Bovendien zou dit te fel ingaan tegen de organische en politieke aard van het beleidsvoorbereidende proces. **Er is eerder nood aan een andere manier van werken die een vlotte en grondige ex ante beleidsevaluatie faciliteert en die maakt dat formele ex ante evaluaties worden toegepast op het moment dat ze nodig en nuttig zijn.**

Hoe ziet deze andere manier van werken er dan uit? Hierover hebben we grotendeels reeds gesproken. Zoals eerder vermeld onder titel 3.2.4.1 stellen belangenorganisaties zich soms oncoöperatief op en doen zij de regelgeving afwijken van de

oorspronkelijke doelstellingen door aanpassingen te vragen die hier niet mee stroken. Door belangenorganisaties vroeger te betrekken in het beleidsvoorbereidend proces, krijgen zij mogelijks een gevoel van eigenaarschap over de regelgeving en gaan zij zich hier sneller mee verzoenen, wat het proces van informele ex ante beleidsevaluatie kan versnellen en de uiteindelijke regelgeving meer inhoudelijke coherentie kan verschaffen. **Door belangenorganisaties vroeger te betrekken, kan een input worden verkregen van inzichten uit praktijkervaringen en van nieuwe, nog niet overwogen beleidsalternatieven. Dit kan gebeuren door het organiseren van ronde tafels, enquêtes of bilaterale gesprekken met vertegenwoordigers van belangenorganisaties, of formele adviesraden op eigen initiatief in een vroegere fase te consulteren voor advies.**

Bovendien kan - zoals vermeld onder titel 6.2.4 - de informele ex ante beleidsevaluatie best worden aangevangen met een **duidelijke planning en timing en een duidelijk geëxpliciteerde beleidsvisie** waarbij nog geen voorkeur wordt uitgesproken voor een specifiek beleidsinstrument. Dit maakt dat de handelingen en verwachtingen van de verschillende betrokken actoren op elkaar worden afgestemd. Op die manier kan tijd voor een grondigere afweging van beleidsinstrumenten worden gewonnen en kunnen misverstanden en vertragingen worden vermeden.

> 3.2.7. *Overzicht verbeteringsruimte*

In onderstaande tabel worden de geïdentificeerde problemen en aanbevelingen voor optimalisatie zoals vernoemd onder titels 3.2.4, 3.2.5 en 3.2.6 overzichtelijk weergegeven.

Tabel 9: Overzicht conclusies voor optimalisatie ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze

	Probleem	Aanbeveling
RIA	-Tijdrovend -Irrelevant voor beleidsinstrumentenkeuze (want te laat)	-Vervroegen tot voor de beleidsinstrumentenkeuze plaatsvindt
	-Soms verkeerde inschattingen van de impact op de doelgroep	-Betrekken van belangenorganisaties bij de opmaak van de RIA
Adviesraden	-Weinig invloed van beleidsadviezen op de beleidsinstrumentenkeuze doordat deze na het eigenlijke keuzeproses plaatsvindt	-Heroverwegen rol en bruikbaarheid van beleidsadvies -Adviesvraag aan het begin van het beleidsvoorbereidend proces
Belangenorganisaties	-Soms oncoöperatief -Soms weinig focus op het algemeen belang -Stelt wijzigingen voor die het beleid incoherent en inconsistent maken	-Vroeger betrekken zodat zij zich een gevoel van eigenaarschap eigen maken -Duidelijk geëxpliciteerde beleidsvisie van kabinet die duidelijk maakt welke

		beleidspistes wel en niet haalbaar zijn
Kabinet	<ul style="list-style-type: none"> -Vertrekt vanuit een keuze voor een beleidsinstrument, waardoor andere beleidsinstrumenten niet meer worden in overweging genomen -Neiging naar dwingende juridische beleidsinstrumenten 	<ul style="list-style-type: none"> -Focus op beleidsvisie en -doelstellingen in regeerakkoord en beleidsnota's i.p.v. op specifieke beleidsalternatieven en -instrumenten
Administratie	<ul style="list-style-type: none"> -Focus op korte termijn implementatie -Voorkeur voor dwingende juridische instrumenten en vertrouwde instrumenten 	<ul style="list-style-type: none"> -Geëxpliciteerde langetermijnvisie door het kabinet als leidraad voor ex ante evaluatie -Focus op beleidsvisie en -doelstellingen in regeerakkoord en beleidsnota's i.p.v. op specifieke beleidsalternatieven en -instrumenten
Tijdstekort voor een grondige ex ante beleids-evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> -Beperkt onderzochte beleidsalternatieven worden reeds uitgewerkt -Ingrijpende wijzigingen worden voorgesteld op het moment dat het beleidsalternatief al bijna uitgewerkt is -Te optimistische inschattingen van de duurtijd van de beleidsvoorbereiding -Werk en taken van de verschillende betrokken actoren 	<ul style="list-style-type: none"> -Meer bewuste planning en timing van informele en formele ex ante beleidsevaluatie bij aanvang van het totstandkomingsproces

	<p>zijn slecht op elkaar afgestemd</p> <p>-Demotivatie bij de doelgroep en de uitvoerende administratie omwille van het lang uitblijven van het nieuwe beleid</p>	
Afstemmen van beleid	<p>-Beperkte, eerder ad-hoc consultatie van andere beleidsdomeinen</p>	<p>-Stimuleren van netwerking, structurele samenwerkingen en mobiliteit van personeel tussen de beleidsdomeinen</p>
	<p>-Bepaalde beleidsinstrumenten worden niet gekozen omdat de uitvoeringsbevoegdheid bij het federale beleidsniveau ligt</p>	<p>-Streven naar volledige bevoegdheidspakketten voor de verschillende beleidsniveaus i.d. mate van het mogelijke</p> <p>-Stimuleren van netwerking, structurele samenwerkingen en mobiliteit van personeel tussen de beleidsniveaus</p>
Beschikbaarheid gegevens	<p>-Sommige gegevens zijn niet beschikbaar bij de beleidsvoorbereidende administratie</p>	<p>-Gebruik van gegevens van belangenorganisaties</p> <p>-Enquêtes bij de doelgroep</p> <p>-Verdere informatisering van gerechtelijke data</p>

4. Algemeen besluit

In dit onderzoeksproject probeerden we een antwoord te vinden op twee centrale onderzoeksvragen:

- 1) Wat is de rol van ex ante evaluatie bij de beleidsinstrumentenkeuze? (fundamentele vraagstelling)
- 2) Hoe kan deze rol beter worden ingevuld teneinde de beleidsinstrumentenkeuze te optimaliseren? (praktijkgerichte vraagstelling)

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden werden zestien verschillende beleidsinitiatieven uit vier verschillende Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) geselecteerd. Voor deze zestien cases werd aan de hand van documentenanalyses geprobeerd de ex ante beleidsevaluatie van deze beleidsinitiatieven in kaart te brengen. Om gegevens over de ex ante beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze te verzamelen werden semigestructureerde interviews met in totaal 56 vertegenwoordigers uit kabinetten, Vlaamse agentschappen en departementen en betrokken belangenorganisaties afgenomen. Deze interviews werden vervolgens getranscribeerd en systematisch geanalyseerd aan de hand van het softwareprogramma QSR NVivo 10.

Om het begrip ex ante beleidsevaluatie in de context van dit rapport te begrijpen, moet worden opgemerkt dat dit begrip ruimer wordt opgevat dan formele vormen van beleidsevaluatie. We merken dat in de praktijk

beleidsinstrumentenkeuzes vaak voortvloeien uit informele ex ante beleidsevaluatie. Dit is beleidsevaluatie die niet tot conclusies en beslissingen komt op basis van systematische of objectieve analyse, maar op basis van praktijkervaringen, ruwe inschattingen en logische veronderstellingen (De Peuter e.a., 2007). In de praktijk neemt dit informele keuzeprocess vaak de vorm aan van een onderhandelingsproces tussen de betrokken actoren (vnl. het kabinet, beleidsvoorbereidende administratie en belangenorganisaties). Hiermee rekening houdende werden de twee onderzoeksvragen - die verder zijn opgedeeld in deelvragen - beantwoord. Hieronder zullen onder titels 4.1 en 4.2 respectievelijk de besluiten voor de eerste en de tweede onderzoeksvraag beknopt worden weergegeven.

> 4.1. Besluit eerste onderzoeksvraag

De eerste onderzoeksvraag wil te weten komen welke rol ex ante beleidsevaluatie in praktijk speelt bij de keuze van beleidsinstrumenten. De onderzoeksvraag is dus eerder beschrijvend van aard. Hieronder zal deze onderzoeksvraag beantwoord worden aan de hand van verschillende aspecten van de ex ante beleidsevaluatie.

We merken dat het **initiatief** voor een (formele of informele) ex ante beleidsevaluatie vaak uitgaat van het kabinet en meestal zijn grondslag vindt in het regeerakkoord of de beleidsnota die zij samen met de beleidsvoorbereidende administraties hebben opgemaakt. Desondanks nemen soms ook beleidsvoorbereidende administraties en

belangenorganisaties het initiatief voor een ex ante beleidsevaluatie. Formele adviesraden en actoren uit andere beleidsdomeinen en -niveaus spelen zelden of nooit de rol van initiatiefnemer. Vaak liggen bepaalde contextfactoren (bvb. budgettaire beperkingen, actuele gebeurtenissen, Europese sancties en bepalingen) ook mee aan de basis van een ex ante beleidsevaluatie.

De mate waarin verschillende beleidsinstrumenten worden afgewogen en overwogen tijdens de ex ante beleidsevaluatie lijkt relatief beperkt te zijn. Slechts in twee van de zestien onderzochte beleidsinitiatieven lag een brede formele ex ante evaluatie van alternatieve beleidsinstrumenten aan de basis van de beleidsinstrumentenkeuze. De brede afweging van beleidsinstrumenten vindt vaak niet plaats omdat de betrokken kabinetten en belangenorganisaties reeds bij aanvang van het ex ante evaluatieproces voorkeuren uiten voor specifieke beleidsinstrumenten. Bovendien maakt een hoge tijdsdruk dat beleidsvoorbereidende administraties ervaren onvoldoende tijd te hebben voor een grondige afweging van een brede scope aan beleidsinstrumenten.

Er bestaat tijdens de ex ante beleidsevaluatie over het algemeen veel aandacht voor de **financiële impact** van het overwogen beleidsinitiatief. Verschillende aspecten van de financiële impact worden geregeld onderzocht: de budgettaire kost voor de Vlaamse overheid (indien bijkomende financiële middelen worden vrijgemaakt), de rendabiliteit van het nieuwe beleid voor de doelgroep ten opzichte van het oude beleid, de optimale hoogte van een overheidssubsidie, etc. We merken wel dat inschattingen van de financiële

impact vaak tot doel hebben om de kosten van het gekozen beleidsinstrument in te schatten, eerder dan om verschillende potentiële beleidsinstrumenten tegenover elkaar af te wegen. Dit komt mogelijks doordat de betrokken actoren vaak het ex ante beleidsevaluatieproces aanvangen met een voorkeur voor specifieke beleidsinstrumenten en doordat het vaak om budgetneutrale operaties gaat (waardoor het minder zinvol is om ‘goedkopere’ beleidsinstrumenten af te wegen tegenover ‘duurdere’). De respondenten waren van mening dat er voldoende gegevens beschikbaar waren om financiële inschattingen te maken. Soms werden belangenorganisaties ingeschakeld om gegevens aan te leveren of om de financiële impact te berekenen.

In de onderzochte cases wordt zelden de **impact van een beleidsinitiatief op lange termijn of op de bredere maatschappij** op voorhand ingeschat. De bredere maatschappelijke gevolgen en de lange termijn-gevolgen van een beleidsinitiatief zouden volgens de respondenten moeilijk meetbaar zijn omdat ze beïnvloed worden door een veelheid aan factoren en doordat er vaak geen één-op-één-relatie bestaat tussen het beleid en deze impacts op de bredere maatschappij of op de lange termijn. Het berekenen van deze impacts is volgens de respondenten daarom vaak te moeilijk en te complex en vraagt veel middelen, tijd en expertise die niet beschikbaar zijn in de beleidsvoorbereidende administraties. Het beleidsdomein LNE vormt een uitzondering. Het feit dat de maatschappelijke langetermijngevolgen in dit beleidsdomein vaak makkelijker objectief meetbaar en simuleerbaar zijn, zou kunnen

verklaren waarom in dit beleidsdomein meer frequent dergelijke impacts worden onderzocht.

Belangenorganisaties worden over het algemeen intensief betrokken bij het beleidsvoorbereidend proces en de ex ante beleidsevaluatie. Zij worden intensiever betrokken naarmate verschillende factoren aanwezig zijn: er bestaan banden en tradities van samenwerking met de belangenorganisatie, er is sprake van grotere en meer gewichtige beleidsinitiatieven, de minister is uitdrukkelijk vragende partij voor een sterke en brede betrokkenheid van belangenorganisaties, De impact van belangenorganisaties is vooral te merken in de inhoudelijke keuzes en minder in de praktische uitwerking van het beleidsinitiatief. Informele betrokkenheid van belangenorganisaties in de vroegere fasen van het beleidsvoorbereidend proces hebben een sterkere impact op de gekozen beleidsinstrumenten dan de formele betrokkenheid via adviesraden en raadgevende comités.

Andere beleidsdomeinen worden vaak weinig intensief en eerder op ad-hoc basis betrokken bij de ex ante beleidsevaluatie. Als andere beleidsdomeinen niet betrokken werden, gebruiken de respondenten meestal het argument dat het beleidsinitiatief andere beleidsdomeinen niet zou effectueren. De betrokkenheid van andere beleidsdomeinen betreft meestal het afstemmen van bepaalde onderdelen van de nieuwe regelgeving die het andere beleidsdomein ook aanbelangen of het aanleveren van informatie en gegevens. Dit afstemmen tussen beleidsdomeinen gebeurt zowel op administratief als op het niveau van het kabinet. Goede verstandhoudingen tussen personen en het bestaan van

structurele samenwerkingen tussen beleidsdomeinen zouden de samenwerking tussen beleidsdomeinen bevorderen. Naast de betrokkenheid van andere beleidsdomeinen is ook de betrokkenheid van andere beleidsniveaus vaak eerder beperkt en oppervlakkig.

Wat betreft de beschikbaarheid van **ex post evaluaties** van het voorgaande beleid, merken we dat vooral voor ‘grotere’ beleidsinitiatieven formele (meestal extern uitgevoerde) ex post evaluaties beschikbaar zijn. Verschillende methoden worden gebruikt: literatuurstudie, brainstormsessies, SWOT-analyses, proefprojecten, etc. Soms vormen de resultaten van deze ex post evaluaties een stimulans voor beleidsverandering. Respondenten benadrukten vaak dat ook zonder een formele ex post beleidsevaluatie van het voorgaande beleid een inzicht kan verkregen worden in de knelpunten van dit beleid via de praktijkervaringen van de betrokkenen. Meestal bestaat er ook de intentie om het beleidsinitiatief te laten opvolgen via een ex post beleidsevaluatie. Dit wordt echter niet steeds in de nieuwe regelgeving ingeschreven.

Inzake **supranationale invloed** doen zich opvallende verschillen tussen de beleidsdomeinen voor. De Europese regelgeving omtrent Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) had een sterke invloed op de onderzochte beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein WSE, vermits het hier vaak steun aan organisaties voor de uitvoering van een bepaalde dienst betrof. In andere beleidsdomeinen was de Europese invloed kleiner. Europese sancties en bepalingen vormden vaak ook de aanleiding voor een herziening van het

beleid. Hoewel Europese bepalingen de keuzemogelijkheden van beleidsinstrumenten beperken, werd dit door de respondenten zelden als beperkend omschreven of ervaren.

De **beslissingscriteria** op basis waarvan voor een beleidsinitiatief gekozen wordt zijn voornamelijk: de mate van tegemoetkoming aan de doelstellingen van het kabinet en draagvlak creëren of behouden met belangenorganisaties. Daarnaast hadden ook de kostprijs en de administratieve haalbaarheid een sterke invloed. Andere beslissingscriteria bleken vaak minder doorslaggevend voor de beleidsinstrumentenkeuze.

De invloed van **contextfactoren** op de ex ante beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze is veelzijdig. Op microniveau beïnvloeden de persoonlijkheden van ministers en vertegenwoordigers van de beleidsvoorbereidende administraties en belangenorganisaties soms het verloop van de ex ante beleidsevaluatie. Op mesoniveau vinden we dat de aard van de relaties tussen de betrokken actoren het wederzijds vertrouwen en de vrijblijvende samenwerkingen bevordert. Eerder gemaakte keuzes en gewoonten binnen de betrokken administraties zouden de beleidsinstrumentenkeuzes beïnvloeden. Ook probleem-specifieke variabelen zoals tijdsdruk en beschikbare budgetten hebben hierop een invloed. Op macroniveau zien we dat de Europese context, de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de regio's en de geïstitutionaliseerde invloed van belangenorganisaties de ex ante beleidsevaluatie en de keuzes van beleidsinstrumenten beïnvloeden.

> 4.2. Besluit tweede onderzoeksvraag

De tweede onderzoeksvraag gaat op zoek naar manieren waarop de ex ante beleidsevaluatie kan verbeterd worden zodat een optimalere beleidsinstrumentenkeuze kan worden bereikt.

De **eerste drie deelvragen** van deze onderzoeksvraag zijn in feite ook meer beschrijvend van aard. Ze proberen op een meer algemene en abstracte manier een beeld te vormen van de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze zoals die in de praktijk plaatsvindt.

We merken dat er zelden sprake is van een afweging tussen twee zuivere **types van beleidsinstrumenten** (bv. een financieel beleidsinstrument en een communicatief beleidsinstrument). Vaak bestaat een beleidsinitiatief uit een combinatie van verschillende types beleidsinstrumenten. Communicatieve beleidsinstrumenten worden bijvoorbeeld vaak als ondersteunend beleidsinstrument aangewend. De afweging tussen beleidsinstrumenten betreft vaak een keuze tussen een verruimend, meer vrijblijvend beleidsinstrument en een beperkend, meer repressief beleidsinstrument. Anderzijds worden ook vaak beleidsinstrumenten tegenover elkaar afgewogen die verschillen in de mate waarin ze marktwerking toelaten of steunen op overheidssturing. Ten slotte bestaat er ook in een aantal cases een discussie in welk breder regelgevend kader het beleidsinitiatief zal worden geïncorporeerd.

De **focus van de ex ante beleidsevaluaties** blijkt in praktijk zeer breed te liggen. Over verschillende aspecten wordt tijdens de ex ante beleidsevaluaties gereflecteerd en informatie verzameld: de implementatie van het beleidsinstrument, de doelgroep, informatie en kennis, governance en coördinatie, de beleidsdoelen, de rol van de overheid en de algemene kenmerken van de beleidsinstrumenten. De afweging van al deze aspecten gebeurt vaak op een informele, niet-systematische wijze: tijdens onderhandelingen tussen het kabinet, de beleidsvoorbereidende administratie en belangenorganisaties worden deze verschillende aspecten besproken. Aan aspecten met betrekking tot de implementatie van het beleid wordt meestal de meeste aandacht besteed tijdens de ex ante beleidsevaluaties.

Zoals eerder gesteld gebeurt het gros van de ex ante beleidsevaluaties **informeel**: tijdens onderhandelingen tussen de betrokken actoren wordt kritisch gereflecteerd over verschillende potentiële beleidsinstrumenten en -alternatieven. Deze informele ex ante beleidsevaluaties worden gewoonlijk gecombineerd met **formele** methoden, zoals: de RIA, brainstormsessies, externe studies en evaluaties, een SWOT-analyse en financiële simulaties.

De **laatste drie deelvragen** zijn gericht op het vinden van oplossingen en aanbevelingen om de ex ante beleidsevaluatie te verbeteren en zodoende de beleidsinstrumentenkeuze te optimaliseren. De deelvragen behandelen respectievelijk hoe de kwaliteit van ex ante beleidsevaluaties kan worden verbeterd, hoe de institutionele context kan worden

aangepast zodat een meer optimale beleidsinstrumentenmix kan worden verkregen en hoe de bruikbaarheid van ex ante beleidsevaluaties voor politieke beslissingnemers kan verbeterd worden. Aangezien de oplossingen en aanbevelingen in elkaar overlopen, worden de conclusies hieronder gezamenlijk voorgesteld.

Zoals we eerder vermeldden, gebeurt de eigenlijke beleidsinstrumentenkeuze gewoonlijk in het informele gedeelte van het beleidsvoorbereidend proces dat voor de formele adviesprocedures en vaak ook voor de uitvoering van de regelgevingsimpactanalyse (RIA) plaatsvindt. Tijdens overlegmomenten tussen de beleidsvoorbereidende administratie, het kabinet en belangenorganisaties vindt dan de eigenlijke ex ante beleidsevaluatie plaats die uitmondt in beleidsinstrumentenkeuzes. Dit is voornamelijk een informeel evaluatieproces, hoewel hier ook wordt gebruik gemaakt van formele methoden (financiële simulaties, SWOT-analyses, etc.) om beleidsinstrumentenkeuzes te staven.

De vraag is dan of dit **informele evaluatieproces** kan geoptimaliseerd worden zodanig dat een betere beleidsinstrumentenkeuze kan worden bereikt. De verhouding tussen de betrokken actoren (kabinet, administratie en belangenorganisaties) is essentieel om dit informele proces goed te doen verlopen. We zagen eerder al dat de twee beslissingsfactoren die het hardst doorwegen bij de keuze van beleidsinstrumenten de doelstellingen van het kabinet en het draagvlak bij belangenorganisaties zijn. Deze twee beslissingsfactoren staan echter vaak in conflict met elkaar. Dit zorgt er voor dat het beleidsvoorbereidend proces en de

informele ex ante beleidsevaluatie lang aansleept. Zodoende blijft er ook minder tijd over voor een grondige, meer formele of objectieve afweging van beleidsinstrumenten.

Een eerste relevante actor vormen de **belangenorganisaties**. Hoewel zij vaak een nuttige input leveren van data en praktijkervaringen in de ex ante beleidsevaluatie, zijn er ook nadelen verbonden aan hun betrokkenheid. Soms stellen belangenorganisaties zich oncoöperatief op en focussen ze te sterk op de belangen van de doelgroepen die ze vertegenwoordigen in plaats van het algemeen belang. Mede hierdoor stellen zij vaak wijzigingen voor aan de regelgeving die deze doen afwijken van de oorspronkelijke plannen of doelstellingen. Hierdoor verliest het beleidsinitiatief vaak aan coherentie en consistentie en wordt de kwaliteit van de regelgeving deels onderuitgehaald.

Een oplossing bestaat in het op een vroeger moment betrekken van belangenorganisaties bij de ex ante beleidsevaluatie. We merken dat beleidsinitiatieven soms eerst intern worden uitgewerkt alvorens ze aan de betrokken belangenorganisaties worden voorgelegd. Op die manier worden belangenorganisaties in een reactieve houding geplaatst: ze moeten kritiek leveren op een voorstel dat door anderen werd uitgewerkt. Door belangenorganisaties vroeger intensief te betrekken - op een moment dat er nog geen sterk uitgewerkt voorstel voorhanden is - kan een meer coöperatieve houding worden gerealiseerd. Ze zullen zich een gevoel van eigenaarschap over het beleidsinitiatief eigen maken en bijgevolg sneller geneigd zijn om het uitgewerkte beleidsinitiatief te verdedigen. Belangenorganisaties zullen

het dan namelijk ook beschouwen als 'hun' beleidsinitiatief. We merken in de onderzochte cases dat een vroegere intensieve betrokkenheid van belangenorganisaties vaak gepaard gaat met een vlottere totstandkoming van de regelgeving. Op die manier wordt er tijd gewonnen voor een grondigere en kwalitatievere afweging van beleidsinstrumenten.

Een ander probleem doet zich echter ook voor bij de **kabinetten**. Een reden waarom er vaak al sprake is van een relatief sterk uitgewerkt beleidsinitiatief vooraleer belangenorganisaties betrokken worden is niet enkel omdat belangenorganisaties te laat hierom gevraagd worden. Vaak hebben kabinetten reeds een duidelijke voorkeur voor bepaalde beleidsinstrumenten alvorens de ex ante beleidsevaluatie aanvangt. Hoewel kabinetten vanuit hun democratisch mandaat uiteraard elk recht hebben om hun voorkeuren voor specifieke beleidsinstrumenten te implementeren, raden we hen in het kader van een optimale ex ante beleidsevaluatie aan om in plaats van te vertrekken vanuit een keuze voor een specifiek beleidsinstrument, de ex ante beleidsevaluatie aan te vangen met een duidelijke beleidsvisie die aangeeft wat men met het beleid op lange termijn wil bereiken. Op die manier wordt ruimte gelaten voor een onbevooroordeelde afweging van beleidsinstrumenten. Het is van belang deze beleidsvisie ook duidelijker te expliciteren. Het maakt van begin af aan duidelijk aan de betrokken belangenorganisaties wat in het kader van de beleidsvisie politiek haalbaar en wenselijk is, waardoor zij hun voorstellen hier ook op kunnen afstemmen en er tijd gewonnen wordt.

Bovendien helpt een duidelijk geëxpliciteerde beleidsvisie de beleidsvoorbereidende **administratie** op eenzelfde lijn te zetten als het kabinet. Binnen beleidsvoorbereidende administraties zouden er namelijk vaak een aantal tendensen bestaan die een optimale ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze verhinderen. Ze hebben de neiging om praktisch en op korte termijn te denken met een focus op de directe implementatie van het beleid. Een geëxpliciteerde beleidsvisie kan de administratie meer oog doen krijgen voor de langetermijnvisie.

Bovendien merken we dat administraties vaak de neiging hebben om een voorkeur uit te spreken voor padafhankelijke beleidsalternatieven (beleidsalternatieven die voortbouwen op het bestaande en vertrouwde) en zou er binnen de kabinetten en administraties soms een neiging bestaan voor dwingende juridische beleidsinstrumenten te kiezen. Een minder bevooroordeelde ex ante beleidsevaluatie die vertrekt vanuit een brede beleidsvisie in plaats van uit een reeds gekozen beleidsinstrument kan leiden tot een meer optimale beleidsinstrumentenkeuze.

Ten slotte zouden we voor de informele ex ante beleidsevaluatie nog willen aanraden om op een meer doordachte manier om te gaan met **planning en timing**, bijvoorbeeld via het opmaken van een projectplan alvorens de ex ante beleidsevaluatie en het beleidsvoorbereidend proces aan te vangen. Op die manier wordt vermeden dat te optimistische inschattingen worden gemaakt over de duurtijd van de beleidsvoorbereiding en de ex ante evaluaties en dat de verschillende betrokken actoren die geen zicht krijgen op

elkaars activiteiten langs elkaar heen gaan werken. Zo doen belangenorganisaties soms nog een voorstel of insteek op het moment dat dit eigenlijk te laat is of worden beleidsalternatieven al diepgaand onderzocht op een moment dat nog niet duidelijk is of deze wel financieel haalbaar zijn. Een doordachtere timing en planning zorgt voor een betere afstemming tussen de betrokken actoren en voor tijdswinst. Hierdoor wordt ook een grondigere afweging van beleidsinstrumenten mogelijk gemaakt.

Wat dan met de **formele vormen** van ex ante beleidsevaluatie? Uit het voorgaande mag blijken dat het niet de bedoeling mag zijn om bijkomende verplichtingen, adviesrondes en formele ex ante beleidsevaluaties op te leggen aan de beleidsvoorbereidende administraties. Het valt op dat deze verplichte evaluatie- en adviesmomenten vaak worden ervaren als een administratieve last of een onnodig tijdrovende bezigheid. Respondenten ervaren dat al die formele aspecten van het beleidsvoorbereidend proces ervoor zorgen dat er minder tijd over blijft voor een grondige afweging van beleidsinstrumenten.

Een reden van het beperkte ervaren nut van bijvoorbeeld de reguleringssimpactanalyse (RIA) en formeel advies door adviesraden, is dat deze vaak te laat voorkomen in het beleidsvoorbereidend proces. De effectieve keuze van beleidsinstrumenten gebeurt reeds voordat al deze formele advies- en evaluatieprocedures plaatsvinden. Bijgevolg hebben adviesraden geen invloed op de beleidsinstrumentenkeuze en is de RIA vaak niet meer dan een neerslag van eerder gemaakte afwegingen en

beleidsinstrumentenkeuzes in plaats van een instrument ter ondersteuning van dit keuzep proces. We bevelen aan de rol en bruikbaarheid van de adviesraden te heroverwegen. We zien bijvoorbeeld soms dat de beleidsvoorbereidende administratie op een vroeger moment in de ex ante beleidsevaluatie adviezen van verschillende adviesraden opvraagt.

Idealiter zou de RIA vroeger moeten worden toegepast, zodoende dat ze echt kan dienen als basis voor beleidsinstrumentenkeuze. Nu wordt dit vaak uitgesteld tot net voor de formele adviesprocedures aanvangen. Op dat moment moet namelijk samen met het wetgevingstechnisch advies een RIA-advies worden ingewonnen. Eerder wezen we reeds op het belang van een vroege betrokkenheid van de belangenorganisaties. In dit kader lijkt het ons een goed idee om belangenorganisaties ook bij de opmaak van de RIA te betrekken. Zodoende worden praktijkinzichten van de doelgroep van het beleid beter in rekening gebracht, wat de kwaliteit van de RIA kan verbeteren.

Referenties

- Cambré, B., en Waeye, H. (2001). Kwalitatief onderzoek en dataverzameling door open interviews. In J. Billiet, en H. Waeye (Reds.), *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek* (pp. 315-342). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Departement Bestuurszaken. (2012). *Leidraad voor de opmaak van een Reguleringsimpactanalyse (RIA)*. Brussel: Vlaamse overheid.
- De Peuter, B., De Smedt, J., en Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en management*. Leuven: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Fobé, E., en Brans, M. (2013). *The conduct and use of ex ante evaluation in policy instrument choice*. Paper gepresenteerd op de ICPP-conferentie van 26-28.06.2013 in Grénoble, Frankrijk.
- Fobé, E., Brans, M., en Wayenberg, E. (2014). *Beleidsinstrumenten. Theoretische perspectieven en keuzemodellen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid.
- Hood, C. (1984). *The tools of government*. New Jersey: Chatham House.

- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Howlett, M. (2000). Managing the “hollow state”. Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43(3), pp. 412-431.
- Howlett, M., en Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy. Policy Cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Linder, S., en Peters, G. (1989) Instruments of government: perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), pp.35-58.
- Linder, S., en Peters, G. (1998). The study of policy instruments. Four schools of thought. In G. Peters en F. van Nispen (Reds.), *Public policy Instruments. Evaluating the tools of public administration*. (pp. 33-45). Cheltenham: Edward Elgar.
- Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid. (2014). *Omzendbrief VR 2014/13. Omzendbrief Regelgevingsagenda, reguleringsimpactanalyse en compensatieregel administratieve lasten*. Brussel: Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid.

- Mortelmans, D. (2011). *Kwalitatieve analyse met Nvivo*. Leuven: Acco.
- Salamon, L. (2002). *The tools of government. A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Scriven, M. (1980). *The Logic of Evaluation*. Inverness CA: Edgepress.
- van de Peppel, R.A., en Herweijer, M. (1994). Het communicatieve sturingsmodel. In P. Glasbergen (Red.), *Milieubeleid. Een beleidswetenschappelijke inleiding* (pp. 189-205). Den Haag: VUGA.
- Van der Doelen, F.C.J. (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Enschede: Universiteit Twente.
- Van der Doelen, F.C.J. (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie. In J.Th.A. Bressers, P. De Jong, P.-J. Klok, & A.F.A. Korsten (Reds.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp. 17-31). Brussel: Vrije Universiteit Brussel Press.
- Van Humbeeck, P. (2012). *Regulatory impact analysis in Flanders and Belgium. Policy and trends*. Paper gepresenteerd op de 1st European Environmental Evaluators Network forum van 9-10.02.2012 in Leuven, België.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments. Typologies and theories. In M. Bemelmans, R. Rist en E. Vedung

(Reds.), *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick: Transaction Publishers.

Vlaamse Economisch Sociaal Overlegcomité (VESOC). (2009). *Pact 2020. Een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen. 20 doelstellingen*. Brussel: Vlaamse Economisch Sociaal Overlegcomité.

Vlaamse overheid. (2015). *De Vlaamse begroting in cijfers*. [04.11.2015, Vlaamse overheid: <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/werking-van-de-vlaamse-overheid/de-vlaamse-begroting-cijfers>].

Bijlage 1: Topiclijst voor interviews met beleidsvoorbereidende administraties en kabinetten

- 1) Kan u iets meer vertellen over uw functie binnen de organisatie en op welke manier u betrokken was bij de voorbereiding van X ?
- 2) Zou u het verloop van de beleidsvoorbereiding kunnen schetsen?
 - a. Wie was betrokken?
 - b. Op basis van welke gegevens gebeurde de afweging van beleidsopties? Hoe werden deze verzameld? (*Zijn deze beschikbaar binnen het beleidsdomein? Beroep doen op de stakeholders? Verzameld aan universiteiten of door onderzoeksinstituten? Gebruik maken van andere gegevens, bv wetenschappelijke artikels etc?*) Waren bepaalde gegevens moeilijk of niet te verkrijgen?
 - c. Bij het afwegen van alternatieven kunnen de voor- en nadelen van maatregelen worden opgesomd, men kan ook een kosten-baten analyse doen, of meer complexe analyses en afwegingen, bv adhv allerlei modellen maken. Maakte u gebruik van een van deze analysetechnieken?
 - d. Is het beleidsvoorbereidende proces snel gegaan of heeft het wat langer geduurd? Was

er voldoende tijd voorhanden om alle nodige informatie te verzamelen?

- 3) **Op vraag van wie** werd de RIA/impactanalyse uitgevoerd?
 - a. Gebeurt het systematisch bij elk nieuw beleidsinitiatief? Kwam het er op vraag van het kabinet , sociale partners, doelgroep, ...?
- 4) Werden de **stakeholders** (sociale partners, doelgroepen) betrokken bij het bepalen van de beleidsinstrumenten/opties bij de afweging van beleidsopties?
 - a. Hoe werden zij betrokken? Gebeurde er een bevraging bij de stakeholders over hun wensen/voorkeuren/inschattingen van effecten?
 - b. Is er naast eventuele betrokkenheid voor en tijdens de uitvoering van de beleidsvoorbereiding ook achteraf nog eens afgetoetst met stakeholders zodat zij de resultaten en conclusies kunnen beoordelen?
 - c. Behoort het betrekken van stakeholders tot de normale gang van zaken bij de beleidsvoorbereiding van een besluit/decreet of verschilt dit van geval tot geval (bv. afhankelijk van de inhoud van de RIA of van de relevantie van het beleid voor bepaalde stakeholders)?
 - d. Zijn er volgens u bepaalde voor- of nadelen verbonden aan de betrokkenheid van de stakeholders bij de afweging van beleidsalternatieven?

- 5) Werd rekening gehouden met de effecten van de beleidsopties voor **andere beleidsdomeinen**?
- a. (Indien van toepassing:) Hoe verloopt dit dan concreet - leveren zij informatie aan, hebben ze zelf goede contacten, zijn er formele procedures, welke voor- en nadelen, eventuele problemen, etc zijn er
 - b. (Indien van toepassing:) Hoe verliep de samenwerking met de verschillende betrokken entiteiten binnen het beleidsdomein?
 - c. Hoe zou u de samenwerking tussen de actoren die betrokken waren bij de beleidsvoorbereiding omschrijven? Waarom denkt u dat de sfeer goed zat/ minder goed zat?
 - d. Hadden de personen die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding een bepaald profiel (bvb. juristen, bestuurskundigen, ...)? Uit zich dit in een bepaalde manier van werken? In de opties die overwogen worden?

In de wetenschappelijke literatuur rond beleidsvoorbereiding worden verschillende perspectieven aangereikt om beleidsalternatieven tegenover elkaar af te wegen. Beleidsmaatregelen kunnen afgewogen worden op basis van hun aard (bijvoorbeeld de mate waarin ze dwingend zijn voor de doelgroep) of op basis van de verschillende effecten die ze genereren (bijvoorbeeld op de doelgroep, op het overheidsbudget,...). Afhankelijk van het beleidsinitiatief dat geëvalueerd wordt kunnen bepaalde perspectieven meer

nuttig zijn dan anderen. In onderstaande vragen zal ik hier verder op ingaan.

- 6) Jullie maken een keuze tussen X1 en X2. Hebben jullie nog andere **instrumenten/opties overwogen** naast X1 en X2 ?
 - a. Waarom wel/niet?
 - b. Welke factoren beperken de overweging van bepaalde instrumenten? (voorkeuren van de minister, eerdere afspraken met stakeholders, bestaande (EU-)regelgeving, intuïtief weinig haalbaar, ...)
 - c. Hoe werden de criteria op basis waarvan de afweging van de beleidsopties gebeurde gekozen (beleidsdoelstellingen, wetenschappelijk onderzoek, ...)? Wie beslisten uiteindelijk over de gekozen optie?
 - d. Moeilijkheden of mogelijkheden tot verbetering?
- 7) Was het mogelijk de **financiële impact** van de verschillende beleidsinstrumenten/opties in te schatten?
 - a. Waren hier gegevens over beschikbaar? Wie beschikt over die gegevens, zijn die altijd beschikbaar; moeilijk te verkrijgen?
 - b. Indien nee: Gebeurde er een kwalitatieve inschatting? Hoe worden kwalitatieve inschattingen van de financiële impact geraamd? Door wie? Gebeurt dat in overleg met bv de doelgroep, met collega's, etc.

- c. Moeilijkheden en mogelijkheden tot verbetering?
- 8) Was het mogelijk de **impact in te schatten** van de beleidsinstrumenten/opties op de doelgroep van het beleid?
- a. Is het mogelijk een onderscheid te maken tussen effecten op korte, middellange en lange termijn?
 - b. Moeilijkheden of mogelijkheden tot verbetering?
 - c. Werd er geprobeerd om de impact in te schatten op de uitvoerende instantie zelf (aanpassing software, extra personeel, ...)?
 - d. Moeilijkheden of mogelijkheden tot verbetering?
 - e. Naast een impact op de directe doelgroep en doelstellingen van het beleid, kan een beleidsinitiatief ook een bredere maatschappelijke impact hebben. Zo kan het bijvoorbeeld een impact hebben op de economische groei, gelijke kansen, een ecologische impact, etc.? Werd ook geprobeerd om deze bredere maatschappelijke impact in te schatten?
 - f. Moeilijkheden of mogelijkheden tot verbetering?
- 9) Gebeurden er **beleidsevaluaties** waarop de afweging van beleidsopties in de case van X werden gebaseerd?
- a. Hoe heeft dit de keuze van beleidsinstrumenten/opties beïnvloed?

- b. Zijn er plannen om het huidige beleid te evalueren in de toekomst? Welke aandachtspunten zijn hier van belang? Wie gaat dit doen? Wanneer?
- 10) Heeft de beslissing die in EU genomen werd of de bestaande **Europese regelgeving** een beperkende invloed op de keuze van beleidsinstrumenten/opties? Op welke manier?
 - a. Hoe werd er omgegaan met deze beperkingen? Welke zijn de voor- en nadelen?

Bijlage 2: Topiclijst voor interviews met belangenorganisaties

- 1) Kan u iets meer vertellen over **uw functie** binnen de organisatie **en op welke manier u betrokken was bij de voorbereiding** van X ?
- 2) Zou u **het verloop** van de beleidsvoorbereiding kunnen schetsen?
 - a. Wie was betrokken?
 - b. Zou u de rol- of taakverdeling tussen enerzijds het departement/kabinet en anderzijds de sociale partners/vertegenwoordigers van doelgroepen eens kunnen toelichten?
 - c. Vond u dat jullie sterk betrokken werden bij de afweging van de beleidsalternatieven of gebeurde dit eerder intern in het kabinet en het departement?
 - d. Op basis van welke gegevens gebeurde de afweging van beleidsopties? Leverden jullie als stakeholders zelf gegevens of inschattingen van de effecten van de beleidsalternatieven aan? Waren bepaalde gegevens moeilijk of niet te verkrijgen?
 - e. Werden jullie betrokken bij het bepalen van de beleidsopties/ inschatten van de beleidseffecten? Op welke manier?
 - f. Bij het afwegen van alternatieven kunnen de voor- en nadelen van maatregelen worden opgesomd, men kan ook een kosten-baten

analyse doen, of meer complexe analyses en afwegingen, bvb. a.d.h.v. allerlei modellen maken. Heeft u er weet van dat een van deze technieken gebruikt werd?

- g. Is het beleidsvoorbereidende proces snel gegaan of heeft het wat langer geduurd? Was er voldoende tijd voorhanden om alle nodige informatie te verzamelen?
- 3) **Op vraag van wie** werd de RIA/impactanalyse uitgevoerd?
- a. Gebeurt het systematisch bij elk nieuw beleidsinitiatief? Kwam het er op vraag van het kabinet, sociale partners, doelgroep, ...?
- 4) Welk beleidsalternatief genoot jullie **voorkeur** en wat waren voor jullie de belangrijkste aandachtspunten?
- a. Op basis waarvan vormden jullie jullie standpunt over het beleidsinitiatief (bevraging bij leden, wetenschappelijke studies, ...)
 - b. Werde volgens u voldoende rekening gehouden met jullie voorkeuren door het departement/kabinet? Waarom wel/niet?
 - c. Om welke redenen werd jullie voorkeur niet opgenomen in het besluit/decreet? (Omdat dit inging tegen de voorkeuren van een andere belangengroep/de minister? Omdat jullie voorkeur moeilijk financieel haalbaar of uitvoerbaar was of afgewezen werd door bepaalde externe of interne studies)
 - d. Is er naast eventuele betrokkenheid voor en tijdens de uitvoering van de

- beleidsvoorbereiding/RIA ook achteraf nog eens afgetoetst met stakeholders zodat zij de resultaten en conclusies kunnen beoordelen?
- e. Behoort het betrekken van stakeholders tot de normale gang van zaken bij het uitvoeren van een RIA/afweging van beleidsopties of verschilt dit van RIA/geval tot RIA/geval (bv. afhankelijk van de inhoud van de RIA of van de relevantie van het beleid voor bepaalde stakeholders)?
 - f. Zijn er volgens u bepaalde voor- of nadelen verbonden aan de betrokkenheid van de stakeholders bij de afweging van beleidsalternatieven?

In de wetenschappelijke literatuur rond beleidsvoorbereiding worden verschillende perspectieven aangereikt om beleidsalternatieven tegenover elkaar af te wegen. Beleidsmaatregelen kunnen afgewogen worden op basis van hun aard (bijvoorbeeld de mate waarin ze dwingend zijn voor de doelgroep) of op basis van de verschillende effecten die ze genereren (bijvoorbeeld op de doelgroep, op het overheidsbudget,...). Afhankelijk van het beleidsinitiatief dat geëvalueerd wordt kunnen bepaalde perspectieven meer nuttig zijn dan anderen. In onderstaande vragen zal ik hier verder op ingaan.

- 5) Jullie maken een keuze tussen X1 en X2. Hebben jullie nog andere **instrumenten/opties overwogen** naast X1 en X2 ?
 - a. Waarom wel/niet?

- b. Welke factoren beperken de overweging van bepaalde instrumenten? (voorkeuren van de minister, eerdere afspraken met stakeholders, bestaande (EU-)regelgeving, intuïtief weinig haalbaar, ...)
 - c. Hoe werden de criteria op basis waarvan de afweging van de beleidsopties gebeurde gekozen (beleidsdoelstellingen, wetenschappelijk onderzoek, ...)? Wie beslisten uiteindelijk over de gekozen optie?
 - d. Moeilijkheden of mogelijkheden tot verbetering?
- 6) Was het mogelijk de **impact in te schatten** van de beleidsinstrumenten/opties op de doelgroep van het beleid?
- a. Is het mogelijk een onderscheid te maken tussen effecten op korte, middellange en lange termijn?
 - b. Moeilijkheden of mogelijkheden tot verbetering?
 - c. Naast een impact op de directe doelgroep en doelstellingen van het beleid, kan een beleidsinitiatief ook een bredere maatschappelijke impact hebben. Zo kan het bijvoorbeeld een impact hebben op de economische groei, gelijke kansen, een ecologische impact, etc.? Werd ook geprobeerd om deze bredere maatschappelijke impact in te schatten?
 - d. Moeilijkheden of mogelijkheden tot verbetering?

Bijlage 3: Codeboom

Hieronder de codeboom zoals die opgemaakt is in het softwareprogramma NVivo.

Naam van de code	Aantal Inter-views	Aantal verwij-zingen
Initiatief		
ontevredenheid over huidig beleid (algemeen)	3	3
kabinet	9	9
doelstellingen in akkoord met sociale partners	2	2
gevolg van evaluatie	6	6
stopzetten externe financiering	1	1
stakeholders	4	5
administratie	2	2
Europese richtlijn	3	3
actualiteit	2	3
Mogelijkheid om verschillende alternatieven na te gaan		
<i>Tijdsdruk</i>		
voldoende	9	9
onvoldoende	4	5
voorgestelde deadlines worden niet gehaald	3	3
<i>oorzaken</i>		
politieke routine	5	5
opgelegd door minister	4	4
einde legislatuur	5	7
teamleden	1	5
technische redenen	1	1

trage stakeholders	1	1
vroeg of laat begonnen	1	1
(weinig) hoogdringendheid	1	1
vertragingen	1	1
heterogene belangen	1	1
budgetbeperkingen	1	1
<i>gevolgen</i>		
Toch goede afweging	2	2
uitgespeeld	2	2
kwaliteitsverlies	8	10
ontmoedigend	1	1
onduidelijkheid	1	1
steun stakeholders kwijt	1	2
Gegevens zijn beschikbaar	2	2
<i>bij administratie</i>		
geregistreerde gegevens	17	22
dataverzameling niet		
optimaal	3	3
m.b.t. doelgroep	7	9
m.b.t. financiering	8	9
bevraging	4	5
m.b.t. personeel	3	3
ervaring-expertise	2	5
<i>bij stakeholders</i>		
aanleveren aan		
administratie	12	15
eigen analyse	4	4
m.b.t. doelgroep	3	5
m.b.t. financiering	6	7
bevraging	3	3
ervaring-expertise	1	1
<i>sommige gegevens moeilijk te verkrijgen</i>	1	1
m.b.t. doelgroep	3	4
m.b.t. financiering	2	2

geen meldingsplicht gerecht niet geïnformatiseerd bestuurlijke cultuur is oorzaak	1	1
externe studies	2	2
beschikbare gegevens ontoereikend	6	7
foute gegevens-berekening	3	3
bij ander beleidsdomein	1	1
andere landen vergelijking	1	1
<hr/>		
Financiële impact		
Financiële simulaties	1	1
<i>door stakeholders</i>		
financiering inschatten	4	7
eigen simulatie	9	11
samengewerkt met administratie	6	8
niet samengewerkt met administratie	3	4
reikt expertise aan	3	3
<i>door administratie</i>		
kost Vlaamse overheid	6	8
financiering inschatten	10	15
rendabiliteit t.o.v. oude systeem	4	5
loonkost voor stakeholder	10	12
mogelijkheden binnen budget	6	7
hoogte subsidie	8	13
Europese middelen inplannen	1	1
doelbereiking binnen budget	4	4

administratie kosten		
inschatten	9	11
externen	1	1
beleidsopties niet financieel		
berekend	1	1
simulatiesysteem	1	1
soms gokken	6	6
benchmarking met buitenland	1	1
n.v.t.	1	1
<hr/>		
Maatschappelijke effecten		
<i>impact op doelgroep inschatten</i>		
door administratie	3	3
niet gebeurd	3	4
cijfers over bereik	5	6
tevredenheidsmetingen	1	1
kwalitatief	3	3
optimale tijd	1	1
armoedetoets	2	3
administratie last	4	5
door stakeholder zelf	5	6
nee	3	3
externe studie	1	1
via overleg	5	6
kost teveel tijd	2	2
geen geld voor	1	1
<i>impact op administratie zelf</i>	2	2
op vraag van EU	1	2
via vergelijking bestaende- nieuwe	2	2
personeel	5	5
makkelijkere werking	5	5
o.b.v. praktijk	2	2
realiseerbaarheid	1	1
bij beslissen optie niet meegenomen	3	3

gebeurt te laat	1	1
profilering	1	1
opleidingen organiseren	1	1
<i>impact op brede maatschappij</i>		
nee	4	4
nee, te complex	5	5
eerdere studies	2	2
geen budget	1	1
beleidsinitiatief niet		
belangrijk genoeg	1	1
<i>impact op KT, MLT, LT</i>		
LT is moeilijk	7	7
vereist bredere studie	1	1
door stakeholder	1	1
scenario's	3	5
budgetverdeling	1	1
<hr/>		
Betrokkenheid		
belangenorganisaties		
<i>intensief</i>		
ja	2	2
meermaals per week	1	1
meermaals per maand	3	3
<i>inhoudelijke principes</i>		
inhoudelijke		
onderhandeling	15	22
sessies met leden		
belangenorganisatie	2	2
akkoord sociale partners		
grote principes	3	5
<i>aftoetsing leden</i>		
terugkoppeling		
onderhandelingen	4	6
bevraging leden	6	8
interne raad	9	10
onemigheid	1	1

informeel	3	3
expertisebureau	1	1
<i>praktische uitwerking</i>	1	1
beoordelingsinstrument		
ontwikkelen	2	2
administratie deadline		
bepalen	1	1
hoogte subsidies	2	3
voorwaarden subsidies	2	2
<i>nee</i>		
afgetoetst	13	17
passief geïnformeerd	3	7
bewust genegeerd	1	4
niet over subsidies	1	1
<i>voordelen</i>		
draagvlak	19	22
inzicht in praktijk	20	21
gegevens	2	2
regelgeving is beter	1	1
aftoetsing	1	1
positieve feedback	1	1
<i>nadelen</i>		
tijdsintensief	13	15
is eigen aan proces	2	2
eigenbelang	15	20
misrepresenteren realiteit	1	1
afwijken van principe, minder		
coherentie	10	14
suboptimale oplossingen	2	3
oncoöperatief	6	7
bevraging door administratie	2	5
<i>normale gang van zaken</i>		
meer samenwerking bij		
grotere besluit	2	2
traditie van samenwerking	3	4

afhankelijk van gemeenschappelijk belang met andere stakeholders	4	6
afhankelijk van banden met kabinet	2	3
persoonlijkheden verhinderen optimale samenwerking	1	2
administratie schuift problemen af op stak	1	2
nee	1	1
niet door tijdsgebrek	1	1
meer samenwerking als stakeholders geconcentreerd	2	2
meer en meer	3	4
advies niet	3	3
voelt gevolgen	1	1
vraag van minister	2	2
uitzonderlijk organisch, bottom-up	1	1
initiatief reg of parlement	1	1
autoriteit over thema	1	1
moeilijker als preverkiezingen	1	1
<i>achteraf</i>	11	14
nee	3	3
<i>als expert</i>	1	1
<hr/>		
Coördinatie tussen beleidsdomeinen	5	8
beperkte aftoetsing	10	13
intensieve betrokkenheid	4	6
sfeer	1	1
informatie aanleveren	2	2
werd niet gedaan	6	6
via kabinet	8	8
afhankelijk van goede verstandhouding	2	3

niet vaak omdat afremt	1	1
weinig interesse	1	2
op vraag	1	1
betrokken	3	3
<hr/>		
Ex post evaluatie gebruikt		
schets probleemsituatie	13	20
ervaring als evaluatie	3	3
administratie niet bevoegd	1	1
brainstormsessies	3	4
proefprojecten	3	4
samenbrengen beleidsadvies	3	3
eerder academisch onderzoek	3	3
eerdere interne onderzoeken	1	1
externe evaluatie	2	4
Gevolgd door ex post evaluatie	3	4
externe studie	4	5
inschatten subsidie voldoende	4	4
optimaliteit uitvoering	12	14
sjabloon voor evaluatie		
ontworpen	1	2
tevredenheid	2	2
gebruik-bereik	5	7
alles	3	3
complicaties	2	3
communicatie	2	2
duurzaamheid	2	2
intern	4	4
ja, onduidelijk wie	9	10
niet ingeschreven	3	3
enquête	2	2
automatisch	1	1
opvolgingsplan	1	2
<hr/>		
Supranationale beperkingen		
Europese staatssteunregels	14	20

verantwoording gebruik		
middelen	2	4
invloed op praktische uitwerking	2	3
geen invloed op werking	2	2
gebruikt als excuus	1	1
meer dan vroeger	2	2
ja, vormt een beperking	4	4
nu minder streng	1	1
afhankelijk van beleidsdomein	1	1
nee, vormt geen beperking	9	9
vernietigen regels	1	1
verplichten regels	4	9
valt deels onder Europese regelgeving	1	1
VN verdragen	2	2
federale beperking sterker	1	1
<hr/>		
Beslissingscriteria		
<i>Voorkeur van kabinet</i>		
suggereert bepaalde optie	6	8
vereist bepaalde optie	7	11
knoop doorhakken bij onenigheid	9	11
vereist tegemoetkoming aan bepaalde doelstelling	20	45
kiest bepaalde optie	6	6
ideologie	10	14
hoogte subsidies	2	2
verwerpt optie	4	5
<i>draagvlak stakeholders</i>	9	10
compensatie	6	7
uitwerking via samenwerking	6	8
onderhandeling-compromis	18	31
<i>voorkeur van stakeholder</i>		
suggereert bepaalde optie	29	59
vereist bepaalde optie	5	5

vereist tegemoetkoming aan bepaalde doelstelling	9	12
Suggereert tegemoetkoming aan bepaalde doelstelling	8	12
Optie dient eigenbelang	5	6
hoogte subsidies	4	5
overdreven standpunten	1	1
suggesties voor uitwerking	9	11
ideologie	2	2
veto	6	6
<i>uitwerking door administratie</i>		
bepalen praktische uitvoering	5	10
neemt geen beslissingen	2	2
stelt zaken voor	14	21
stuurt aan op beslissingen	3	3
ook voorkeuren, weerstanden	2	3
selecteert bruikbare ideeën van stakeholders	1	1
weet niet op voorhand wat werkt	1	1
weinig betrokken bij beslissing	1	2
minder gevoelige zaken	1	2
communicatie met stakeholders	1	1
met stakeholders	4	5
<i>empirische vaststelling cijfers</i>		
gegevens stakeholder	1	1
gegevens administratie	2	2
praktijk stakeholder	4	5
praktijk administratie	2	2
proeftuin	4	6
proefproject	3	3
proefproject	5	5
externe studie	5	5
resultaten niet eenduidig	10	13
verkeerd geïnterpreteerd	1	1
	2	2

studie door administratie	5	6
impactanalyse stakeholders	3	3
afwijken van beleidsnota	1	1
tijdsdruk	7	7
makkelijke-haalbare uitvoering	20	47
kostprijs	33	61
komt tegemoet aan doelstelling	24	48
het bestaande	7	14
gewoonte	3	4
praktijkervaring	18	23
organische groei	2	3
optie lag al vast	3	3
logisch gevolg van andere keuze	4	4
draagvlak regering	16	25
mogelijk misbruik	8	13
de crisis	2	3
eenvormigheid	3	6
maakt totstandkoming		
moeilijker	1	1
Europese eis	4	9
negatieve gevolgen voor		
doelgroep	5	6
druk van parlement	1	3
stond al in ministerieel besluit	1	1
advies Raad van State	5	9
geen bevoegdheid	5	6
vereenvoudiging	2	4
duidelijkheid	1	1
rechtvaardigheid	5	7
moeilijk te definiëren of		
onderscheiden	1	1
juridisch niet mogelijk	1	1
druk in de media	1	1

**Context beperkingen (micro,
meso, macro)**

suboptimaal omdat o.b.v.		
onderhandeling	2	3
<i>deelnemers</i>		
kenden elkaar niet	2	2
diverse achtergrond	5	7
complementair	1	1
vertrouwen		
want administratie ook		
ervaring	2	2
want kennen elkaar	2	2
kabinet kent praktijk niet	3	3
meer onderzoek	1	1
persoonlijkheid	7	10
controversieel topic of niet	4	5
meer studie als controversieel	1	1
slechte verstandhouding tussen		
regeringspartners	1	1
bevoegdheidsverdeling	1	2
suboptimaal omdat budget		
beperkt	2	2
politiek al gekozen	3	3
kiezersbeloften	1	1
beperkte deskundigheid	1	2
neiging naar regelgeving	2	4
padafhankelijk	1	1
Verbeteringen kwaliteit EAE		
goede samenwerking	4	4
planning en timing	3	3
vertrokken vanuit doelstellingen		
actieplan	1	2
Verbeteringen context	0	0
stakeholders dichter betrekken		
en tot op laatste moment	6	6
in vraag stellen bestaande	4	6
RIA ernstiger nemen	2	2

onderhandelingsruimte op voorhand aangeven	1	1
minder procedures	1	1
visie	4	6
meer overgangsmaatregelen	1	1
RIA bespreken met stakeholders	1	1
<hr/>		
Organisatie		
totstandkomingsproces		
overleg op kabinet met administratie en stakeholders	16	30
kabinet en administratie	18	21
ideologie minister bepaalt betrokkenheid	1	1
werkgroep binnen administratie	8	12
informeel en formeel	2	2
kabinet en stakeholders	11	14
IKW	5	6
o.b.v. adviezen stakeholders	1	1
stakeholders onderling afstemmen	5	7
administratie en stakeholders	13	23
brief aan minister	2	3
ronde tafel	2	2
terreinbezoeken	1	2
werkgroep binnen stakeholder	1	2
<hr/>		
Focus van ex ante evaluatie		
<i>Implementatie</i>		
budget	26	47
invoeringstermijn en fasen (technische details)	7	9
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	16	23
communicatie	11	21
controle en monitoring	14	25

databeheer	5	7
<i>doelgroepkenmerken</i>		
haalbaarheid-weerstand	11	14
toegang en bereik	11	17
kost (winst-verlies)	9	11
afhankelijk v.h. instrument	5	7
rechtszekerheid	5	6
<i>informatie en kennisvoorziening</i>		
buitenlandse voorbeelden	10	17
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	10	13
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	11	20
beschikbare ex post evaluaties	5	5
<i>governance en coördinatie</i>		
relatie met andere instrumenten	1	3
relatie met andere beleidssectoren	15	23
relatie met andere beleidsniveaus	10	14
beleidsruimte gelaten door Europa	16	34
<i>beleidsdoelstellingen</i>		
effectiviteit van instrument succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	9	12
assessment of reaching policy goals	10	13
assessment of reaching policy goals	1	1
<i>rol v.d. overheid</i>		
maatschappelijke vraag of noden	8	10

kosten, risico's en baten voor de overheid	9	12
staatssteun vermijden	5	9
marktfalen corrigeren	7	7
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	1	1
<i>kenmerken van instrumenten</i>		
flexibiliteit	7	9
vernieuwend karakter	1	1
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	13	23
toegankelijkheid	1	2
dwang en vrijblijvendheid	13	26
<hr/>		
RIA		
rapportering van traject enkel grote lijnen	15	17
proces gebeurt ook zonder RIA	1	1
geeft mooi overzicht	3	4
geen correcte weergave opties	4	6
niet bij wijzigingsbesluit	9	12
is niet volledig want administratie kent praktijk niet	1	1
administratieve last	3	3
om te verantwoorden	6	6
nuttig voor reflectie	1	1
in realiteit niet mogelijk	3	3
wel degelijk richtinggevend	4	6
zorgt voor input nieuwe ideeën	1	1
enkel voor grote regelgeving van nut	2	3
nu meer in vroege fase dan vroeger	1	1
probeert aan te ontsnappen	1	1
<hr/>		