



Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze

Beschrijving en bevindingen van
onderzochte beleidsinitiatieven:
Beleidsdomein Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin

> **Rapport**

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

Inhoudstafel

Inhoudstafel	i
Lijst van tabellen	iii
Managementsamenvatting	1
Inleiding	8
1. Decreet Huizen van het Kind	10
> <i>1.1. Omschrijving</i>	<i>10</i>
> <i>1.2. Totstandkoming</i>	<i>16</i>
> 1.2.1. Totstandkomingsproces	16
> 1.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	17
> 1.2.3. Beslissingscriteria	22
> <i>1.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	<i>25</i>
2. Besluit ondersteuning jongvolwassenen met een handicap	35
> <i>2.1. Omschrijving</i>	<i>35</i>
> <i>2.2. Totstandkoming</i>	<i>38</i>
> 2.2.1. Totstandkomingsproces	38

> 2.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	40
> 2.2.3. Beslissingscriteria	43
> 2.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	45
3. Besluit alternatieve investeringswaarborg VIPA	54
> 3.1. <i>Omschrijving</i>	54
> 3.2. <i>Totstandkoming</i>	62
> 3.2.1. Totstandkomingsproces	62
> 3.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	63
> 3.2.3. Beslissingscriteria	66
> 3.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	69
4. Besluit subsidiëring kinderopvang	79
> 4.1. <i>Omschrijving</i>	79
> 4.2. <i>Totstandkoming</i>	87
> 4.2.1. Totstandkomingsproces	87
> 4.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	89
> 4.2.3. Beslissingscriteria	100
> 4.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	103

5.Moeilijkheden en beperkingen	114
6.Conclusie beleidsdomein WVG	128
Referenties	132

Lijst van tabellen

Tabel 1 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de Huizen van het Kind.....	12
Tabel 2.1 - Implementatie	26
Tabel 2.2 - Doelgroepkenmerken	28
Tabel 2.3 - Informatie en kennisvoorziening	29
Tabel 2.4 - Governance en coördinatie	31
Tabel 2.5 - Beleidsdoelstellingen	32
Tabel 2.6 - Rol van de overheid	32
Tabel 2.7 - Kenmerken van instrumenten	33
Tabel 3 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de jongvolwassenen met een handicap	36
Tabel 4.1 - Implementatie	46

Tabel 4.2 - Doelgroepkenmerken	48
Tabel 4.3 - Informatie en kennisvoorziening	49
Tabel 4.4 - Governance en coördinatie	50
Tabel 4.5 - Beleidsdoelstellingen	51
Tabel 4.6 - Rol van de overheid	52
Tabel 4.7 - Kenmerken van instrumenten	53
Tabel 5 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het VIPA- waarborgbesluit	56
Tabel 6.1 - Implementatie	70
Tabel 6.2 - Doelgroepkenmerken	72
Tabel 6.3 - Informatie en kennisvoorziening	73
Tabel 6.4 - Governance en coördinatie	74
Tabel 6.5 - Beleidsdoelstellingen	75
Tabel 6.6 - Rol van de overheid	76
Tabel 6.7 - Kenmerken van instrumenten	78
Tabel 7 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de subsidiëring van de kinderopvang	81

Tabel 8 - Overzicht trappensysteem van de subsidiëring van de kinderopvang.....	86
Tabel 9 - Overzicht van de onderzochte financieringsmodellen voor de subsidiëring van de kinderopvang.....	91
Tabel 10.1 - Implementatie.....	104
Tabel 10.2 - Doelgroepenkenmerken.....	106
Tabel 10.3 - Informatie en kennisvoorziening	107
Tabel 10.4 - Governance en coördinatie	109
Tabel 10.5 - Beleidsdoelstellingen.....	110
Tabel 10.6 - Rol van de overheid	111
Tabel 10.7 - Kenmerken van instrumenten	112

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 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 behandelt de cases uit het beleidsdomein WVG en is veeleer beschrijvend van aard. Voor een meer algemene conclusie van de onderzochte cases verwijs ik graag door naar het rapport: 'Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: conclusies en pistes voor optimalisatie'. In dat rapport worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden er pistes voor de optimalisatie van de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze aangereikt.

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 (bv. informatiecampagnes, sensibilisering).
- **Authority** (juridische beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag via het opleggen van wettelijke bepalingen (bv. regels, geboden, verboden, overeenkomsten)
- **Treasure** (financiële beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten gericht op het stimuleren of ontraden van gedrag door gebruik te maken van geldelijke stimuli (bv. subsidies, accijnzen, BTW).
- **Organisation** (organisationele beleidsinstrumenten): beleidsinstrumenten waarbij de overheid direct zelf optreedt om bepaald gedrag te beïnvloeden (bv. 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 (bv. SWOT-analyse, multicriteria-analyse, etc.). In praktijk vloeien beleidsinstrumentenkeuzes namelijk ook vaak voort uit informele 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) Onderzoeksopzet 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 besluiten en decreten uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Dit gebeurde via een analyse van beleidsdocumenten en via semi-structureerde 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. Voor het beleidsdomein WVG werden de volgende beleidsinitiatieven onderzocht:

- 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

3) Bevindingen voor het beleidsdomein WVG

- De voornaamste **beslissingscriteria** op basis waarvan in de onderzochte cases uit het beleidsdomein WVG voor een beleidsinstrument of -alternatief werd gekozen zijn: de tegemoetkoming aan de beleidsdoelstellingen van het kabinet, het draagvlak bij belangenorganisaties en de kostprijs. In mindere mate speelden ook administratieve haalbaarheid, onderzoeksresultaten en het draagvlak binnen de regering een belangrijke rol.
- Net zoals in de andere beleidsdomeinen werd over verschillende aspecten gereflecteerd tijdens de **ex ante beleidsevaluatie**: aspecten met betrekking tot 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 aandacht voor de implementatie van het beleid lijkt ook in de onderzochte cases uit het beleidsdomein WVG sterker dan voor de andere aspecten.

- Over de vraag of er voldoende **tijd** beschikbaar is om een grondige **ex ante** beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze te maken waren de respondenten verdeeld. Respondenten uit andere beleidsdomeinen leken hier positiever over.
- Over de **beschikbaarheid van gegevens** voor de **ex ante** beleidsevaluatie waren de respondenten over het algemeen tevreden. In het beleidsdomein WVG werd vaker verwezen naar intern beschikbare gegevens dan naar gegevens aangeleverd via belangenorganisaties.
- Wanneer de **impact op de doelgroep** werd ingeschat, werd vaak gefocust op het mogelijke bereik van de maatregel en op de optimale subsidiebedragen.
- In twee ‘gewichtiger’ cases werd gebruik gemaakt van formele **ex post beleidsevaluaties** van het vroegere beleid uitgevoerd via externe studies. In de twee ‘kleinere’ cases gebeurde deze ex post evaluatie van de bestaande situatie eerder informeel via overleg met betrokken actoren. In twee van de vier cases werd een **ex post** beleidsevaluatie van het nieuwe beleidsinitiatief ingeschreven in de regelgeving.

- De **impact van het beleidsinitiatief op de bredere maatschappij of op de langere termijn** werd niet ingeschat tijdens de beleidsvoorbereiding. De respondenten achtten dit te complex en te moeilijk.
- Er bestond een relatief intensieve betrokkenheid van **belangenorganisaties** bij de totstandkoming van het beleidsinitiatief. Opvallend in het beleidsdomein WVG is de betrokkenheid van belangenorganisaties via de Raadgevende Comit es van de agentschappen. De betrokkenheid van belangenorganisaties werd hier - net zoals in andere beleidsdomeinen - gewaardeerd door de respondenten omwille van de creatie van draagvlak en het bieden van inzicht in de beleidspraktijk. Anderzijds zouden belangenorganisaties soms te weinig oog hebben voor het algemeen belang en aanpassingen voorstellen die de coherentie en de consistentie van het beleidsinitiatief onderuithalen.
- Andere **beleidsdomeinen** werden ook betrokken bij de informele ex ante beleidsevaluatie in het beleidsdomein WVG, maar hun betrokkenheid was weinig intensief.
- Het **supranationale kader**, onder de vorm van Europese bepalingen, werd slechts in  en onderzochte case aangehaald als bepalend voor de beleidsinstrumentenkeuze.
- De **RIA** werd ook in het beleidsdomein WVG vaak pas opgesteld in de latere fasen van de

beleidsvoorbereiding en had zelden een invloed op de beleidsinstrumentenkeuze.

Inleiding

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 na te gaan 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.

Om een antwoord te vinden op de vraag hoe de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze in praktijk verloopt werden 16 specifieke besluiten en decreten uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Hiertoe worden 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 met behulp van het softwareprogramma NVivo. Kladversies van de rapportering van de cases werden doorgestuurd naar de geïnterviewde respondenten voor feedback. In dit rapport worden de vier onderzochte beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) besproken. Het betreft de volgende cases:

- 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

Dit rapport is voornamelijk beschrijvend van aard. Hieronder vindt u voor elk van de bovengenoemde cases een overzicht van de voornaamste resultaten en bevindingen van de analyse. Voor elke case wordt eerst een omschrijving gegeven van de regelgeving en de belangrijkste wijzigingen die eraan werden aangebracht. Daarna wordt voor de keuze van elk beleidsinstrument- en alternatief besproken op basis van welke criteria en overwegingen hiervoor gekozen werd. De belangrijkste beslissingscriteria worden vervolgens nog eens kort besproken voor de hele case. Ten slotte geven we een overzicht van de verschillende aspecten die tijdens de totstandkoming van de regelgeving in beschouwing werden genomen. Na de bespreking van de cases volgt per beleidsdomein een overzicht van een aantal algemene moeilijkheden en beperkingen die ervaren werden bij de totstandkoming van het besluit en volgt een algemene conclusie voor alle cases uit het beleidsdomein.

In het rapport 'Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: conclusies en pistes voor optimalisatie' worden de begrippen 'beleidsinstrumenten' en 'ex ante beleidsevaluatie' nader verklaard, worden de onderzoeksvragen van de studie beantwoord en zullen pistes

voor de verbetering van de ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze worden aangereikt.

1. Decreet Huizen van het Kind

Betreft de totstandkoming van: het *Decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning* (BS 29.01.2014) en het *Besluit de Vlaamse regering van 28 maart 2014 tot uitvoering van het decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning* (BS 04.08.2014).

> 1.1. Omschrijving

De Huizen van het Kind zijn samenwerkingsverbanden tussen de verschillende actoren in de preventieve gezinsondersteuning. Preventieve gezinsondersteuning omvat ondersteuning aan kinderen en ouders inzake opvoeding en preventieve gezondheidszorg. De Huizen van het Kind hebben de bedoeling om een uniek loket voor ouders en kinderen te bieden waar zij terecht kunnen voor al hun vragen en noden omtrent preventieve gezinsondersteuning. Op die manier wordt ook de onduidelijkheid als gevolg van het versnipperd aanbod van preventieve gezinsondersteuning verholpen. Bovendien heeft het decreet tot doel om de samenwerking en afstemming tussen de betrokken actoren te bevorderen. De

actoren erkend en gesubsidieerd door Kind en Gezin en de betrokken lokale besturen moeten verplicht participeren in het Huis van het Kind. Andere actoren (bvb. middenveldorganisaties, artsen, etc.) kunnen ook aansluiten (Vlaamse overheid, 2013a).

Hieronder een overzicht van de belangrijkste aspecten uit de nieuwe regelgeving:

Tabel 1 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de Huizen van het Kind

	Voor	Na
Uniek loket	-Samenwerking tussen actoren in de preventieve gezinsondersteuning is toegestaan, maar wordt niet opgelegd via regelgeving.	Oprichting van ‘Huizen van het kind’: uniek loket (met uniek logo) waar ten minste volgende actoren aanwezig zijn: -de consultatiebureaus (CB’s): preventieve medische consulenten en de consulten uitgevoerd door Kind en Gezin -alle aanbod dat door Kind en Gezin erkend of gesubsidieerd wordt ter uitvoering van de preventieve gezinsondersteuning (dit omvat de CB’s, opvoedingswinkels, prenatale steunpunten, inloopteams, expertisecentra kraamzorg en projecten i.h.k.v. opvoedingsondersteuning) -alle kinderopvangvoorzieningen die een kwaliteitslabel of subsidie ontvangen van Kind en gezin

		-minimaal twee vormen van het volgende aanbod: inzetten op ontmoeting, aanbieden van groepswork, voorzien van laagdrempelige individuele ondersteuning, organiseren van een onthaal- en informatiepunt
Erkennings-voorwaarden	n.v.t.	<p>Bij erkenning:</p> <ul style="list-style-type: none"> -bepaalde actoren zijn verplicht betrokken (zie hierboven) -verplichte samenwerking met het lokaal bestuur die initiatief moet nemen tot de oprichting van een Huis van het Kind indien ander initiatief uitblijft -werkingsgebied (intragemeentelijk, gemeentelijk of intergemeentelijk) dat het werkingsgebied van de zorgregio niveau kleine stad niet overstijgt <p>Ten minste twee jaar na erkenning:</p> <ul style="list-style-type: none"> -geen strikte voorwaarden, wel tegemoetkoming aan bepaalde doelstellingen¹

¹ De doelstelling (het welbevinden van ouders en kinderen verbeteren) behalen, moeten de Huizen van het kind minstens doen door: “1° aanstaande ouders, gezinnen, hun kinderen en jongeren gepast te ondersteunen op het vlak van gezondheid,

		<ul style="list-style-type: none"> - nastreven van progressief universalisme: een basisdienstverlening voor alle kinderen en ouders aangevuld met specifieke aandacht voor kwetsbare kinderen en ouders - actieve doorverwijzing naar actoren uit de preventieve gezondheidszorg - openstellen van werking naar andere actoren die willen aansluiten - aansluiting bij het lokale sociale beleid
--	--	--

de ontwikkeling en de opvoeding van hun opgroeiende kinderen en jongeren; 2° de sociale, informele netwerken rondom gezinnen en hun kinderen en jongeren te bevorderen en te ondersteunen; 3° risico's, problemen inzake gezondheid, ontwikkeling, opvoeding en onderwijs bij kinderen vroegtijdig op te sporen, op te volgen en/of te verwijzen; 4° infectieziekten bij kinderen te voorkomen, onder meer door toediening van vaccinaties; 5° te werken aan de versterking van kwetsbare aanstaande ouders en gezinnen met kinderen en jongeren in het kader van de bestrijding van kinderarmoede; 6° door middel van sensibilisering en het promoten van ondersteunende maatregelen ten aanzien van aanstaande ouders en gezinnen met kinderen en jongeren bij te dragen aan het creëren van een gezinsvriendelijk klimaat in de gehele samenleving.” (Vlaamse overheid, 29.01.2014)

		-aanbod bekendmaken en afstemming van werking op Lokaal Overleg Kinderopvang en op Intersectoraal Regionaal Overleg
Subsidie	n.v.t.	Voorwaarden: -vorm aannemen van feitelijke vereniging of vzw -voldoen aan erkenningsvoorwaarden Berekening: -op basis van de anciënniteit van het personeel, het aantal minderjarigen in het werkingsgebied en het aantal minderjarigen in een kansarm gezin

(Vlaamse overheid, 20.01.2014; Vlaamse overheid, 04.08.2014)

> 1.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 1.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het decreet. Vervolgens wordt onder titel 1.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 1.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 1.2.1. *Totstandkomingsproces*

In opdracht van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werd in 2010 een **evaluatie** uitgevoerd van het decreet van 13 juli 2007 houdende de organisatie van de opvoedingsondersteuning (Respondent AR, 27.04.2015). Dit decreet installeerde een lokale samenwerking rond opvoedingsondersteuning onder de vorm van opvoedingswinkels. De evaluatie stelde onder meer vast dat de opvoedingsondersteuning beter zou worden ingebed in een breder geheel en aangeboden op plaatsen waar ouders reeds komen in plaats van in aparte opvoedingswinkels (Nys, 2010; Van den Bruel en Blancke, 2010).

Binnen Kind en Gezin werd op basis van deze evaluatie een **concepttekst** rond de Huizen van het Kind uitgewerkt. Deze concepttekst werd afgetoetst bij een grote groep van

belangenorganisaties en betrokkenen bij het beleid² en vervolgens aangepast. Dit gebeurde ook voor het BVR. Daarna volgde steeds de **formele routine van de totstandkomingsprocedure van een BVR (o.a. inwinnen van advies bij de Raad van State en bij Inspectie van Financiën, stemming in het parlement, etc.)**. Bovendien werden drie **pilotprojecten** gestart om het concept Huizen van het Kind in praktijk uit te testen (Respondent AR, 27.04.2015). Deze pilotprojecten werden vervolgens aan een analyse onderworpen door het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Frees, De Peuter en Steen, 2013).

> 1.2.2. *Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten*

-Alternatieve beleidsinstrumenten

De Huizen van het Kind kunnen worden opgevat als **organisationeel beleidsinstrument**, een vierde categorie van beleidsinstrumenten die in de het NATO-model van Hood (1984) geïdentificeerd wordt. Dit wordt aangevuld met **juridische beleidsinstrumenten** (erkenningsvoorwaarden) en

² Dit waren: de door kind en gezin gesubsidieerde sectoren (CB's, opvoedingswinkels, inloopteams, etc.), lokale besturen (voornamelijk via VVSG), middenveldorganisaties actief op vlak van opvoedingsondersteuning, medische en zorgberoepen (artsen, vroedvrouwen, diensten voor gezinszorg), algemeen welzijnswerk, CLB's, Vlaamse administraties en agentschappen (o.a. Integrale Jeugdhulp, Agentschap Zorg en Gezondheid), de Gezinsbond, meso-structuren zoals de (boven-)lokale netwerken opvoedingsondersteuning, VIGEZ, Vlaams Netwerk waar Armen het Woord nemen (Vlaamse overheid, 2013a).

financiële beleidsinstrumenten (subsidie) die de optimale werking van deze Huizen van het Kind moeten faciliteren.

Het lijkt er niet op dat er een grondige overweging gebeurd is van andere beleidsinstrumenten naast de Huizen van het Kind om de preventieve gezinsondersteuning vorm te geven. Er werd in het totstandkomingsproces voornamelijk gereflecteerd over de mate waarin de Huizen van het Kind vrij zouden worden gelaten om zelf invulling te geven aan hun taak. In een zeer prille fase van de totstandkoming zou even een meer vastere structuur met vast omschreven deelnemers zijn overwogen (Respondent AS, 27.04.2015).

-Uniek loket

De keuze om het Huis van het Kind als een uniek loket in te voeren is ingegeven door de **doelstelling van de minister** van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin om samenwerking en afstemming tussen de verschillende actoren in de preventieve gezinsondersteuning te versterken. Het concept van Huizen van het Kind is vervolgens tot stand gekomen en **uitgewerkt binnen de administratie** van Kind en Gezin. Het Huis van het Kind heeft niet noodzakelijk de vorm van een fysiek huis. Het omschrijft een netwerk van actoren die binnen een bepaald territorium preventieve gezinsondersteuning aanbieden en onderling met elkaar afstemmen. In een prille fase van de totstandkoming zou overwogen geweest zijn om meer duidelijk omschreven, vastere structuren op te leggen waarbij duidelijker wordt omschreven welke actoren het Huis van het Kind zou moeten omvatten. Uiteindelijk werd geopteerd voor regelluwte: de initiatiefnemers krijgen de vrijheid om zelf te

bepalen wie er allemaal in de Huizen van het Kind wordt opgenomen (Respondent AR, 27.04.2015; Respondent AS, 27.04.2015).

Desondanks moeten de actoren die erkend zijn en gesubsidieerd worden door Kind en Gezin verplicht aansluiten. Op die manier wordt een **minimale samenwerking verzekerd** en kan men er zeker van zijn dat overal een initiatief wordt genomen om een Huis van het Kind op te richten. Voor het overige werd de vrijheid gegeven aan de Huizen van het Kind om zelf te bepalen welke andere actoren toetreden. Voor deze optie is enerzijds gekozen omdat de Vlaamse regering **niet de bevoegdheid** heeft om bepaalde actoren verplicht te laten aansluiten en anderzijds om tegemoet te komen aan de **doelstelling** van meer regelluwte en de creatie van Huizen van het Kind die aangepast zijn aan de lokale noden en context (Respondent AR, 27.04.2015; Respondent AS, 27.04.2015).

Deze beslissing voor regelluwte is deels ingegeven door **negatieve ervaringen** met meer strikt gereguleerde netwerkstructuren in het verleden. De **evaluatie** van het decreet opvoedingsondersteuning stelde ook dat het aanbieden van opvoedingsondersteuning op plaatsen waar ouders reeds komen voor andere diensten (zoals preventieve gezondheidszorg) in plaats van in aparte opvoedingswinkels de vertrouwensrelatie met de ondersteuner en de tevredenheid van de ouder kan vergroten. Bovendien stelde de evaluatie dat de versnippering en verkokering binnen de preventieve gezinsondersteuning best gestroomlijnd wordt (Respondent AR, 27.04.2015; Respondent AS, 27.04.2015; Nys, 2010; Van den Bruel en Blancke, 2010).

Het Huis van het Kind kan zowel een intragemeentelijk, gemeentelijk als intergemeentelijke werkingsgebied hebben. In een eerdere fase van het totstandkomingsproces werkte Kind en Gezin een voorstel uit waarbij het werkingsgebied sterk gebaseerd zou zijn op het werkingsgebied van de CB's³. De werkingsgebieden zouden de minimale werkingschaal vormen voor de Huizen van het Kind. Dit werd uiteindelijk uit de regelgeving gehaald **op vraag van de VVSG** die vond dat deze bepaling te sterk ingreep op de vrijheid van de lokale besturen om zelf op maat van de lokale noden de werkingsgebieden van de Huizen van het Kind vorm te geven (Respondent AS, 27.04.2015; Respondent AT, 20.05.2015; Vlaamse overheid, 2013a).

-Erkenningsvoorwaarden

Er werd gekozen om te werken met strategische en weinig concrete doelstellingen **ter compensatie van het reeds bestaande hoge aantal reglementeringen** in de preventieve gezinsondersteuning. De betrokken **belangenorganisaties** waren eveneens vragende partij voor regelluwte (Respondent AR, 27.04.2015; Respondent AT, 20.05.2015). In het **onderzoeksrapport over de pilootprojecten** kwam naar voren dat er nood was aan een regierol voor de lokale besturen. Bijgevolg werd in de regelgeving opgenomen dat de lokale besturen verplicht betrokken moeten zijn bij de Huizen van het Kind en dat zij initiatief moeten nemen voor de

³ CB's hebben geen formeel vastgelegd werkingsgebied, maar binnen Kind en Gezin wilde men in het kader van het decreet Huizen van het Kind deze werkingsgebieden gaan uittekenen (Respondent AT, 20.05.2015).

opstart van een Huis van het Kind indien initiatief door een andere actor uitblijft (Frees e.a., 2013; Respondent AR, 27.04.2015). Een financiële of andere sanctie voor lokale besturen bij het uitblijven van initiatief is echter **nooit overwogen** geweest (Respondent AT, 20.05.2015).

-Subsidie

De keuze om bij de bepaling van de subsidie zowel rekening te houden met het totale aantal minderjarigen in het werkingsgebied als met het aantal minderjarigen uit een kwetsbaar gezin is ingegeven door de **doelstelling** van het progressief universalisme (Respondent AR, 27.04.2015). Op basis van eigen berekeningen argumenteerde de VVSG dat het subsidiebedrag te laag lag en ijverden zij voor een hoger subsidiebedrag. Omwille van **budgettaire beperkingen** werd het bedrag echter niet verhoogd. Hoewel het Huis van het Kind niet noodzakelijk de vorm moet aannemen van een fysiek huis, was de VVSG van mening dat er financiering van VIPA voor de bouw van infrastructuur moest worden voorzien. Een bijkomend argument hiervoor was dat veel CB's in suboptimale bebouwing zouden gehuisvest zijn. Echter, omdat een fysiek huis niet de **doelstelling** was van het kabinet en omdat de **budgettaire middelen beperkt** waren, werd aan deze vraag niet tegemoet gekomen door het kabinet. Om een subsidie te kunnen verkrijgen moet het Huis van het Kind de vorm aannemen van een feitelijke vereniging of van een vzw. Aanvankelijk was opgenomen dat het Huis van het Kind enkel de vorm van een vzw kon aannemen. De **VVSG was er voorstander van** om ook de vorm van een feitelijke vereniging toe te laten omdat zij de last die komt kijken bij een formele

organisatievorm met rechtspersoonlijkheid wilden vermijden (Respondent AT, 20.05.2015).

> 1.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

-Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen: De Huizen van het Kind zijn er gekomen omdat de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin zich tot doel had gesteld om de samenwerking en de afstemming tussen verschillende actoren uit de preventieve gezinsondersteuning te verbeteren (Respondent AR, 20.04.2015). De regelluwe en de beslissing om te werken met strategische doelstellingen volgt uit de doelstelling om de lokale actoren de mogelijkheid te geven om de Huizen van het Kind vorm te geven op een manier die aangepast is aan de lokale context en noden (Respondent AS, 20.04.2015). De beslissing om bij de subsidiëring rekening te houden met zowel het totale aantal kinderen in het werkingsgebied van het Huis van het Kind als het aantal kinderen uit kwetsbare gezinnen komt tegemoet aan de doelstelling van het progressief universalisme (Respondent AR, 20.04.2015).

-Draagvlak bij belangenorganisaties: De beslissing om de werkingsgebieden van de Huizen van het Kind niet te sterk af te stemmen op de werkingsgebieden van de CB's is ingegeven door een vraag van VVSG om lokaal zelf de invulling van de werkingsgebieden te kunnen bepalen. Op aandringen van het Kinderrechtencommissariaat zou de focus van de regelgeving ook deels verlegd zijn van een focus op ouders naar een focus op zowel ouders als kinderen. De belangenorganisaties waren bovendien voorstander van regelluwte en van de keuze om de erkenningsvoorwaarden niet te rigide te maken (Respondent AR, 20.04.2015; Respondent AT, 27.05.2015).

-Onderzoeksresultaten: De beslissing om de Huizen van het Kind als uniek loket voor preventieve gezondheidszorg in te stellen is geïnspireerd op bevindingen uit de evaluatie van het decreet opvoedingsondersteuning. Hieruit bleek dat de opvoedingswinkels die middels dit decreet werden opgericht best zouden worden ingebed in een bredere dienstverlening en dat hun diensten best zouden worden aangeboden op plaatsen waar ouders reeds komen voor andere diensten (Respondent AR, 27.04.2015; Nys, 2010; Van den Bruel en Blancke, 2010). Ook het onderzoek naar de pilootprojecten van Huizen van het Kind beïnvloedde de beleidskeuzes. Zo is de keuze om het initiatief voor de oprichting van een Huis van het Kind bij het lokale bestuur te leggen in geval geen enkele andere actor initiatief neemt

beïnvloedt door de aanbeveling uit het onderzoek naar de pilootprojecten om een regierol voor de lokale besturen in te stellen (Frees e.a., 2013; Respondent AR, 20.04.2015).

In mindere mate hadden ook volgende criteria een invloed op de gekozen beleidsalternatieven:

-Haalbaarheid van de uitvoering: Het principe van regelluwte inzake de erkenningsvoorwaarden, de subsidiëring en het werkingsgebied van de Huizen van het Kind werd ingevoerd omdat zowel het kabinet, de administratie als de belangenorganisaties het niet wenselijk achtten om in het reeds sterk gereguleerde terrein van preventieve gezondheidszorg nog meer regels en verplichtingen te gaan opleggen. Op die manier worden de betrokken actoren niet extra belast en wordt de oprichting en werking van de Huizen van het Kind vergemakkelijkt (Respondent AR, 20.04.2015).

-Kostprijs: VVSG was vragende partij van hogere subsidies voor de Huizen van het Kind alsook voor extra VIPA-financiering voor de infrastructuur van de Huizen van het Kind. Omwille van de beperkte budgettaire ruimte werd aan deze vragen geen gevolg gegeven (Respondent AT, 27.05.2015).

-Draagvlak binnen de regering: Op de IKW werden niet veel wijzigingen meer aangebracht aan de regelgeving, met uitzondering van enkele kleinere

wijzigingen zoals de definitie van de term ‘jongeren’ en deels de beslissing om een regierol voor het lokale bestuur te voorzien (Respondent AR, 20.04.2015; Respondent AS, 20.04.2015).

Het supranationale kader, eenvormigheid, de economische context en de adviezen van de Raad van State of Inspectie van Financiën werden niet vermeld als bepalende criteria waarop beleidsbeslissingen werden gebaseerd.

> 1.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten die tijdens de totstandkoming van de regelgeving met betrekking tot de Huizen van het Kind aan bod kwamen.

Tabel 2.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Hoewel er binnen Kind en Gezin enkele inschattingen werden gemaakt van de financiële impact van de nieuwe regelgeving op de administratie, werd het **budget** niet op voorhand vastgelegd. Het was namelijk zeer moeilijk om op voorhand na te kunnen gaan hoeveel de nieuwe regelgeving zou kosten aan bijvoorbeeld subsidies aan Huizen van het Kind aangezien dit volledig afhankelijk is van de vorm en grootte van de Huizen van het Kind die nog moesten worden opgericht. Wel bestond er de intentie om binnen de beschikbare budgettaire ruimte te blijven (Vlaamse overheid, 2013a; Respondent AR, 20.04.2015; Respondent AS, 20.04.2014).

Wat betreft **invoeringstermijn en fasen** werd in het decreet opgenomen dat de nieuwe regelgeving ten laatste op 1 april 2014 in werking zou moeten treden. In het BVR werd bovendien vastgelegd dat de bestaande subsidiesystemen voor

bepaalde organisaties en projecten binnen de preventieve gezondheidszorg nog blijven lopen tot 31 december 2014 en dat zij een voorlopige erkenning krijgen tot 31 maart 2016. Aan de Huizen van het Kind werd de mogelijkheid gegeven om reeds een erkenning als Huis van het Kind te krijgen op een moment dat zij bepaalde van de vereiste doelstellingen nog niet bereikt hebben. Deze moeten zij dan binnen de twee jaar bereiken (Vlaamse overheid, 29.01.2014; Vlaamse overheid, 04.08.2014).

Inzake **implementatie en toetredingsvoorwaarden** werd gekozen voor een regelluw kader (zie titel 1.1). Wat betreft **communicatie** wordt de nieuwe regelgeving bekendgemaakt op de website van Kind en Gezin. Ook wordt bilateraal en regionaal overleg georganiseerd met de initiatiefnemers van de Huizen van het Kind, alwaar zij terecht kunnen met hun vragen (Vlaamse overheid, 2013a). Ook VVSG verstrekt informatie aan haar leden over de nieuwe regelgeving via workshops en vormingen (Respondent AT, 27.05.2015).

Ook **controle en monitoring** maakten deel uit van het totstandkomingsproces van de regelgeving. De Huizen van het Kind moeten jaarlijks een financieel verslag overmaken aan Kind en Gezin en minstens elke vijf jaar rapporteren over hun werking en aanbod. Op verzoek van Kind en Gezin moeten zij ook kunnen rapporteren over hun samenwerkingsverbanden en werkzaamheden (Respondent AR, 20.04.2015; Vlaamse overheid, 2013a). Over **data-beheer** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 2.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Haalbaarheid en weerstand speelden een rol in het totstandkomingsproces in die zin dat de regelgeving werd afgetoetst bij een brede groep van belangenorganisaties en betrokkenen en dat hun opmerkingen bepalend waren voor de inhoud van het decreet en het BVR. Een voorbeeld is de weerstand van de VVSG tegen de beslissing om het werkingsgebied van de Huizen van het Kind te laten samenvallen met het werkingsgebied van de CB's. Inzake **toegang en bereik** werd afgewogen welke organisaties en projecten verplicht zouden moeten aansluiten en welke dit vrijwillig kunnen doen. Ook de grenzen van het werkingsgebied stonden ter discussie tijdens het beleidsvoorbereidend proces. Over de **kosten** voor de doelgroep werd eveneens gereflecteerd tijdens het beleidsvoorbereidende proces. De VVSG was bijvoorbeeld voorstander van hogere subsidies en bijkomende VIPA-financiering. Deze pistes werden afgewezen omwille van budgettaire beperkingen (Respondent AR, 20.04.2015; Respondent AS, 20.04.2015; Respondent AT, 27.05.2015).

Door de vroegere veelheid aan regelgeving inzake subsidiëring aan de diverse organisaties en projecten in het kader van preventieve gezinsondersteuning te vervangen door één nieuwe regelgeving, werd duidelijkheid en **rechtszekerheid** geschapen voor de betrokken partijen (Vlaamse overheid, 2013a). Over de **afhankelijkheid van het instrument** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 2.3 – Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

De Huizen van het Kind zijn deels geïnspireerd op het voorbeeld van ‘Family centers’ in het **buitenland** (Vlaamse overheid, 2013a). Negatieve **ervaringen** met te strikt gereguleerde netwerkstructuren - in het interview wordt het voorbeeld gegeven van het sociaal huis - zouden de aanleiding gegeven hebben om te kiezen voor regelluwt bij

de uitwerking van de regelgeving rond de Huizen van het Kind (Respondent AR, 20.04.2015).

Bij de totstandkoming van de regelgeving kon ook gebruik gemaakt worden van beschikbare **onderzoeksgegevens**. Enkele pilootprojecten van de Huizen van het Kind werden onderzocht door het Instituut voor de Overheid in het kader van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Frees e.a., 2013). Daarnaast publiceerde de vzw Kind en Preventie een onderzoeksrapport dat aan de hand van overleg met verschillende actoren conclusies probeerde te trekken over de manier waarop vrijwilligers optimaal kunnen worden ingezet in de Huizen van het Kind (Kind en Preventie, s.d.). Een ander onderzoeksrapport ging aan de hand van bevestigingen na op welke manier de Huizen van het Kind optimaal kunnen worden ingezet om hun functie van ontmoetingsplaats voor ouders te vervullen (Hulpia en Van der Mespel, 2013).

Er bestaat ook een **ex post evaluatie** van het decreet opvoedingsondersteuning (Nys, 2010; Van den Bruel en Blancke, 2010). Deze vormde de aanleiding voor de herziening van de regelgeving rond de preventieve gezinsondersteuning (Respondent AR, 20.04.2015).

Tabel 2.4 – Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

In het beleidsvoorbereidend proces werd afgestemd met **andere beleidsdomeinen**. Met het beleidsdomein Onderwijs en Vorming werd afgestemd over de betrokkenheid van de CLB's in de Huizen van het Kind. Er is ook afgestemd met de afdeling Welzijn en Samenleving van het departement WVG vermits zij verantwoordelijk waren voor een deel van de vroegere projectfinanciering. In een vroege fase van het totstandkomingsproces zou ook onderhandeld geweest zijn over een vorm van klaverbladfinanciering waarbij andere beleidsdomeinen betrokken zouden worden binnen een systeem van cofinanciering aan de Huizen van het Kind. Aangezien de taken van de Huizen van het Kind grotendeels binnen het beleidsdomein WVG vallen, is echter afgestapt van deze piste. Wat betreft de afstemming met **andere beleidsniveaus** is met het lokale niveau onderhandeld via de VVSG. Het federale beleidsniveau werd niet betrokken (Respondent AR, 20.04.2015). Wat betreft **andere**

beleidsinstrumenten en beleidsruimte gelaten door Europa werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 2.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

De **effectiviteit van het instrument en de succesfactoren voor het bereiken van de doelstellingen** werden onderzocht in het kader van de analyse van de pilootprojecten van Huizen van het Kind (Frees e.a., 2013).

Tabel 2.6 – Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

Het voornaamste doel van het aanbieden van preventieve gezinsondersteuning via de Huizen van het Kind is om optimaler tegemoet te kunnen komen aan opvoedings- en gezondheidsvragen en noden van ouders. De nieuwe regelgeving verminderde ook de administratieve **kosten voor de overheid** doordat een veelheid aan subsidiëringsregels voor verschillende organisaties en projecten in het kader van de preventieve gezinsondersteuning kon worden afgeschaft en vervangen door een vereenvoudigd uniek regelgevend kader (Vlaamse overheid, 2013a). Over het **vermijden van staatssteun**, het **corrigeren van marktfalen** en de keuze tussen een **directe en indirecte tussenkomst naar de doelgroep** werd niets vermeld in de interviews.

Tabel 2.7 – Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Aan de lokale initiatiefnemers van de Huizen van het Kind wordt in de regelgeving heel veel ruimte gelaten om zowel wat betreft werkingsgebied als samenstelling een eigen invulling te geven aan het Huis van het Kind. De Huizen van het Kind worden geacht bepaalde strategische doelstellingen te behalen in plaats van concrete beslissingen te nemen of regels op te volgen. Op die manier werd een **flexibel** regelgevend kader gecreëerd. Het totstandkomingsproces van de Huizen van het Kind wordt **ondersteund** door informatieactiviteiten door Kind en Gezin maar ook door VVSG (Respondent AR, 20.04.2015; Respondent AT, 27.05.2015). Er is ook sprake van een werkgroep bestaande uit Kind en Gezin, belangenorganisaties en betrokkenen die problemen bij de vormgeving van de Huizen van het Kind ter sprake brengt (Vlaamse overheid, 2013a).

Inzake **dwang en vrijblijvendheid** werd aanvankelijk overwogen om striktere werkingsgebieden en erkenningsvoorwaarden op te leggen aan de Huizen van het Kind (Respondent AR, 20.04.2015). Over het **vernieuwend karakter** en **toegankelijkheid** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

2. Besluit ondersteuning jongvolwassenen met een handicap

Betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 houdende vaststelling van maatregelen ter ondersteuning van kwetsbare jongvolwassen personen met een handicap* (BS 09.08.2013).

> 2.1. Omschrijving

In de regelgeving voor de wijziging mochten minderjarigenvoorzieningen voor personen met een handicap personen opvangen tot en met de leeftijd van 21 jaar. Meerderjarigenvoorzieningen mogen personen opnemen vanaf de leeftijd van 18 jaar. Na de leeftijd van 21 jaar hadden sommige jongvolwassenen met een handicap nog steeds nood aan opvang, maar was voor hen soms niet mogelijk om opgevangen te worden in een meerderjarigenvoorziening. Anderzijds konden bepaalde jongeren met een handicap al vanaf de leeftijd van 16 jaar gebaat zijn bij een opname in een meerderjarigenvoorziening. Om aan deze knelpunten tegemoet te komen werden de leeftijdsgrenzen voor de opname in een meerderjarigen- en een minderjarigenvoorziening aangepast (Respondent AU, 17.12.2014).

Hieronder een overzicht van de wijzigingen aan de regelgeving die aangebracht werden via het besluit:

Tabel 3 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de jongvolwassenen met een handicap

	Voor	Na
Opname jongvolwassene in minderjarigen-voorziening	<ul style="list-style-type: none"> -Mogelijk tot de leeftijd van 21 jaar -Voorziening beslist over opname tot 18 of tot 21 jaar 	<ul style="list-style-type: none"> -Mogelijk na de leeftijd van 21 jaar tot en met de leeftijd van 25 jaar Voorwaarden: -Hij of zij komt niet in aanmerking voor opvang in een meerderjarigenvoorziening -Hij of zij komt wel in aanmerking voor opvang in een meerderjarigenvoorziening, maar zal er op korte termijn geen gebruik van maken => Verdere opvang onder de vorm van mobiele ondersteuning mogelijk -Hij of zij heeft een zware ondersteuningsnood en nog geen plaats in een meerderjarigenvoorziening

		=> Verdere opvang in de voorziening zelf mogelijk
Opname jongvolwassene in meerderjarigen-voorziening	-Mogelijk vanaf de leeftijd van 18 jaar	-Mogelijk vanaf de leeftijd van 16 jaar Voorwaarde: -Hij of zij heeft een ernstige of diepe verstandelijke handicap of een lichte of matige verstandelijke handicap in combinatie met gedrags- of emotionele stoornissen

(Vlaamse overheid, 11.03.1994; Vlaamse overheid, 09.08.2013)

> 2.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 2.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit. Vervolgens wordt onder titel 2.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 2.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 2.2.1. *Totstandkomingsproces*

De regelgeving kaderde in een problematiek waarvan reeds lang sprake was. De volwassenenzorg kon al langere tijd niet meer bijbenen met de uitstroom van jongvolwassenen uit de minderjarigenzorg. Om hieraan tegemoet te komen werden reeds in de periode dat Steven Vanackere minister van Welzijn was (2007-2008) maatregelen genomen. Dit gebeurde via een **uitbreidingsbeleid waarbij onder andere meer financiële middelen werden uitgereikt** (o.a. persoonlijke assistentiebudgetten) zodat minderjarigenvoorzieningen meer mogelijkheden kregen om de instroom vanuit de minderjarigenvoorzieningen beter op te kunnen vangen. Deze maatregel bleek echter niet toereikend. Met de doelstelling om de vraag van gebruikers naar zorgcontinuïteit te garanderen nam de minister van Welzijn bijgevolg het **initiatief om nieuwe regelgeving te voorzien** (Respondent AV, 22.01.2015).

Een bijkomende aanleiding van de nieuwe regelgeving vormde de **praktijkervaring** dat bepaalde jongeren onder de 18 jaar een profiel hadden dat eerder geschikt was voor opvang in een meerderjarigenvoorziening. Omwille van de strikte leeftijdsgrenzen was het in het verleden echter niet mogelijk om hen in een meerderjarigenvoorziening op te nemen (Respondent AV, 22.01.2015).

In maart 2011 werd een **Taskforce Minderjarigen** opgericht⁴: een werkgroep binnen het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) die in het kader van het Actieplan Jongvolwassenen - dat geïnitieerd werd door de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin - maatregelen met betrekking tot zorgverlening aan jongeren moest uitwerken. Hierbinnen bestond een **subwerkgroep die werkte rond jongvolwassenen** (Vlaamse overheid, 2012). Deze vormde de kern van het totstandkomingsproces van het besluit. Deze werkgroep heeft ongeveer anderhalf jaar bestaan en kwam ongeveer om de twee maanden samen. De taskforce leverde input aan het beleidsvoorbereidende proces. Een interne jurist binnen het VAPH ging met de opmerkingen uit de taskforce aan de slag en schreef een **ontwerp-BVR**. Deze werd vervolgens voorgelegd aan het **raadgevend comité van het VAPH** voor advies en vervolgens aan het **kabinet en de Vlaamse regering**. Het totstandkomingsproces volgde nadien

⁴ In deze werkgroep zaten vertegenwoordigers van: het VAPH, het Agentschap Jongerenwelzijn, het departement WVG, het kabinet van de minister van Welzijn, het kabinet en het departement Onderwijs, vertegenwoordigers van voorzieningen, gebruikersorganisaties en vakbonden (Respondent AU, 17.12.2014).

de formele stappen van de totstandkomingsprocedure van een BVR (Respondent AU, 17.12.2014).

> **2.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten**

-Alternatieve beleidsinstrumenten

De verhoging en verlaging van de leeftijdsgrenzen voor respectievelijk minderjarigen- en meerderjarigenvoorzieningen, alsook de daaraan gekoppelde voorwaarden, kunnen begrepen worden als (een versoepeling van) **juridische beleidsinstrumenten**. In deze case bestond een duidelijke afweging tussen enerzijds de keuze voor een juridisch beleidsinstrument (de leeftijdsgrenzen versoepelen) en een **financieel beleidsinstrument** (de verhoging van de budgetten voor meerderjarigenvoorzieningen zodat zij extra opvangplaatsen kunnen creëren).

-Opname jongvolwassene in minderjarigenvoorziening

De beslissing om de maximumleeftijd voor opname in een minderjarigenvoorziening op te trekken van 21 naar 25 jaar is er voornamelijk gekomen **op aanvraag van de gebruikers zelf en hun ouders**. Ook de minister van Welzijn hechtte belang aan de **doelstelling** om zorgcontinuïteit te kunnen garanderen. Door het beperkte aantal plaatsen en de lange wachtlijsten in de meerderjarigenvoorzieningen konden jongvolwassen gehandicapten vaak niet opgevangen worden, waardoor er een plotse druk ontstond op de ouders van de

jongvolwassene in kwestie om na de leeftijd van 21 jaar volledig zelf in te staan voor de zorg van de jongvolwassene. Daarnaast bestond er ook een problematiek van jongvolwassenen die niet geacht werden door te stromen naar de meerderjarigenvoorzieningen, maar die desondanks op 21 jaar nog onvoldoende over de capaciteit beschikten om zelfstandig te kunnen leven, of nog de tijd moesten krijgen om hun schoolloopbaan te vervolgen. Om die reden werd de maximumleeftijd opgetrokken tot 25 jaar. De leeftijdsgrens van 25 jaar is eerder **arbitrair** gekozen. Het is ook gebaseerd op de vaststelling dat er binnen Jongerenwelzijn ondersteuningsvormen bestaan die tot de leeftijd van 25 jaar jongeren blijven ondersteunen (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015).

Een alternatieve piste zou er in bestaan om een automatische doorstroom van jongeren naar de meerderjarigenvoorzieningen te organiseren. Er werd ook nog voorgesteld door bepaalde voorzieningen om de bepaling op te nemen dat de opname in een internaat geen reden tot weigering mag zijn voor een jongvolwassen kandidaat. Hun argument was dat voornamelijk jongvolwassenen die in een leefgroepsysteem zitten met soms veel jongere kinderen sterk beperkt en benadeeld zouden kunnen worden door een langere opname in een minderjarigenvoorziening. Echter, dit zou de facto betekenen dat jongvolwassenen die doorstromen voorrang krijgen op de reeds volwassen gehandicapten die op de wachtlijst voor de meerderjarigenvoorziening staan. Dit werd echter **niet rechtvaardig** geacht en werd **gecontesteerd door de belangenvertegenwoordigers van deze gebruikers** (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015;

Respondent AX, 03.11.2015). Anderzijds werd in richtlijnen wel meegegeven dat het ondersteund worden door een minderjarigenvoorziening op zich geen argument mocht zijn om betrokkene geen kans te geven op doorstroom. (Respondent AU, 14.03.2016). De optie om de leeftijdsgrens op 21 jaar te houden is eveneens overwogen geweest, maar werd verworpen omdat dan niet kan voldaan worden aan de **doelstelling** van zorgcontinuïteit (Respondent AU, 17.12.2014).

Na 21 jaar is de opvang door de minderjarigenvoorzieningen van jongvolwassenen zonder een zware ondersteuningsnood beperkt tot mobiele ondersteuning. Een opname in de voorziening voor alle jongeren tot 25 jaar werd niet voorzien in de regelgeving of overwogen tijdens het totstandkomingsproces omdat hiervoor **geen nood** bestaat. Bovendien zou dit een **te hoge kostprijs** hebben. Het uitbreiden van het aantal plaatsen in de meerderjarigenvoorziening werd eveneens afgewezen omwille van **de hoge kostprijs** hiervan. Er werd voor de nieuwe regelgeving namelijk geen extra budget voorzien (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015; Belangenorganisatie W, 06.03.2015; Belangenorganisatie X, 13.03.2015). Bovendien werd een langere opname in de minderjarigenvoorziening - zeker voor zij die niet geacht worden door te stromen naar een meerderjarigenvoorziening - verkozen omdat dit tegemoet komt aan de **doelstelling** om de zorgcontinuïteit te garanderen, en eventueel ondersteunde overdracht naar andere welzijnsactoren te realiseren (Respondent AU, 17.12.2014).

-Opname jongvolwassene in meerderjarigenvoorziening

De verlaging van de minimale leeftijdsgrens voor meerderjarigenvoorzieningen van 18 jaar naar 16 jaar kwam er op vraag van de voorzieningen. In de praktijk merkten de voorzieningen dat bepaalde profielen met een zware ondersteuningsnood in feite op een meer optimale manier in de meerderjarigenvoorzieningen konden worden opgevangen. Bovendien achtten zij het soms zinloos om voor deze jongeren die waarschijnlijk hun hele leven lang ondersteuning zouden blijven nodig hebben en die vlak voor hun 18^e verjaardag instroomden in een minderjarigenvoorziening nog een heel ontwikkelingsparcours te ontwikkelen (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015). De leeftijdsgrens van 16 jaar is **arbitrair** bepaald (Respondent AU, 17.12.2014).

> 2.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

-Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen: De doelstelling van de minister om zorgcontinuïteit te garanderen lag aan de basis van de keuze om de maximumleeftijd voor opvang in minderjarigenvoorzieningen op te trekken naar 25 jaar (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015). De aanpassing van deze regelgeving

paste ook binnen de doelstellingen op basis waarvan de taskforce werd opgericht (Vlaamse overheid, 2012; Respondent AU, 17.12.2015).

-Draagvlak bij belangenorganisaties: De beslissing om de maximumleeftijd voor opvang in minderjarigenvoorzieningen te verhogen naar 25 jaar kwam er op aandringen van de gebruikers en hun ouders (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015). Zij zouden hiervoor ook druk hebben uitgeoefend via de media (Respondent AW, 06.03.2015). Een automatische overgang naar meerderjarigenvoorzieningen werd niet ingevoerd omdat daartegen sterke tegenkanting kwam van oudere gebruikers en hun verzorgers die daardoor gediscrimineerd zouden kunnen worden. De beslissing om de minimumleeftijd voor opname in een meerderjarigenvoorziening voor personen met een zware ondersteuningsnood te verlagen van 18 naar 16 jaar kwam er op vraag van de voorzieningen zelf (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015).

-Kostprijs: Voor de regelgeving werd geen extra budget voorzien. Een opname in de voorziening zelf na 21 jaar voor alle jongeren of een uitbreiding van het aantal plaatsen in de meerderjarigenvoorzieningen werd niet gekozen omdat de kostprijs hiervan te hoog zou liggen (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015; Belangenorganisatie W, 06.03.2015; Belangenorganisatie X, 13.03.2015).

Onderzoeksresultaten, eenvormigheid, de economische context, de haalbaarheid van de uitvoering, het draagvlak binnen de regering, het advies van de Raad van State of Inspectie van Financiën en het supranationale kader werden niet vermeld als bepalende criteria waarop beleidsbeslissingen werden gebaseerd.

> 2.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder een overzicht van de aspecten die aan bod kwamen tijdens de totstandkoming van de regelgeving over de ondersteuning van jongvolwassenen met een handicap.

Tabel 4.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Er werden geen extra **budgettaire** middelen voorzien voor het besluit en het had ook geen financiële impact op de overheid of op de doelgroep. Bijgevolg was er geen sprake van een budgettaire inschatting (Vlaamse overheid, 2012; Respondent AU, 17.12.2015). Inzake **invoeringstermijn en fasen** werd bepaald in het besluit dat de regelgeving in werking zou treden op 1 september 2012 en dat het besluit ten laatste voor 31 december 2015 geëvalueerd zou moeten worden (Vlaamse overheid, 09.08.2013).

Er werd ook aandacht besteed aan de **voorwaarden** waaronder de zorgbehoevende jongvolwassenen al dan niet kunnen toetreden tot de meerderjarigen- of minderjarigenvoorzieningen en op welke vorm van ondersteuning (mobiele ondersteuning of opname in de voorziening) zij dan recht hebben. Ook werd gekeken naar de aanvraagprocedure voor een verlenging van de opvang tot 25

jaar door de voorziening of voor de opname in een volwassenenvoorziening vanaf 16 jaar. Om de omzetting van plaatsen in mobiele begeleidingen voor gehandicapte jongvolwassenen ouder dan 21 jaar mogelijk te maken, moeten deze een convenant afsluiten met het VAPH. De nieuwe regelgeving brengt dus wat beperkte extra administratieve lasten mee voor de voorzieningen. Deze zijn op voorhand ingeschat (Respondent AU, 17.12.2015; Bursens, 2012).

Wat betreft de inhoud van de nieuwe regelgeving en de relevante aanvraag- en erkenningsprocedures werd ook **gecommuniceerd** naar alle voorzieningen aan de hand van een omzendbrief. Inzake **databeheer** moeten voorzieningen alle mobiele begeleidingen registreren in een cliëntenregistratiesysteem (Bursens, 2012).

De **controle en monitoring** door het VAPH gebeurt aan de hand van dit cliëntenregistratiesysteem. Het VAPH voert ook controle uit door middel van de erkenning die ze verleend aan meerderjarigenvoorzieningen om jongeren onder de 18 jaar op te nemen. Zij controleren of de jongeren in kwestie voldoen aan de criteria om in een meerderjarigenvoorziening opgenomen te kunnen worden (Vlaamse overheid, 2012).

Tabel 4.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Haalbaarheid en weerstand werd in overweging genomen bij de totstandkoming van het besluit. De sterke druk van de gebruikers van gehandicaptenvoorzieningen en hun ouders vormde de aanleiding voor de regelgeving. **Toegang en bereik** werd eveneens in overweging genomen: er werd gereflecteerd over de leeftijdsgrenzen en over welke vorm van opvang op welke leeftijd nog toegestaan is (mobiel of opname in de voorziening) (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015).

Ook met **kosten** voor de doelgroepen werd rekening gehouden in het totstandkomingsproces, hoewel hier geen kwantitatieve studie in termen van bijkomende financiële inspanningen voor deze groepen tegenover stond. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten voor de ouders bij de opvang van hun gehandicapte zoon of dochter in een situatie wanneer er geen plaats meer is in een voorziening of de kost voor een voorziening om nog een begeleidingstraject op te zetten voor een 16-jarige gehandicapte omdat hij nog niet in een

meerderjarigenvoorziening kan worden opgenomen (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015).

Omwille van het feit dat oudere gehandicapten ook op wachtlijsten staan en sterk **afhankelijk** zijn van opvang in een voorziening voor een goede zorg, werd een automatische overgang van een minderjarigen- naar een meerderjarigenvoorziening niet gekozen als optie (Respondent AU, 17.12.2014; Respondent AV, 22.01.2015). Over **rechtszekerheid** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 4.3 – Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

De nieuwe regelgeving is er gekomen op basis van de melding van negatieve **praktijkervaringen** in de voorzieningen en door de gebruikers en hun ouders. Op die manier vormden deze dus

een input voor het beleid. Wat betreft **beschikbare data en onderzoeksgegevens** zouden de rapporten van de centrale zorgvraagregistratie van nut geweest zijn bij de totstandkoming van de regelgeving (Respondent AV, 22.01.2015; Respondent AU, 17.12.2014). Er waren geen formele **ex post evaluaties** van het vorige beleid beschikbaar en in de interviews met de betrokkenen werd evenmin verwezen naar **buitenlandse voorbeelden**.

Tabel 4.4 – Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Met het **beleidsdomein** Onderwijs en Vorming werd overleg gepleegd in verband met de rol van het Buitengewoon Onderwijs in deze transitie. De langere opname in een minderjarigenvoorziening betekende dat jongeren langer zouden schoollopen in het Buitengewoon Onderwijs. Binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming bestond hier tegenkanting tegen aangezien dit de instroom van nieuwe jongeren in het Buitengewoon Onderwijs zou kunnen hypothekeren. Uiteindelijk hadden zij echter geen

inhoudelijke invloed op de regelgeving (Respondent AV, 22.01.2015). Er bestond ook afstemming met andere entiteiten binnen het beleidsdomein (Respondent AU, 17.12.2014). De **relatie met andere beleidsinstrumenten en andere beleidsniveaus** en de **beleidsruimte gelaten door Europa** werden bij de totstandkoming van het besluit voor zover bekend niet in overweging genomen.

Tabel 4.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

De voornaamste beleidsdoelstelling was het verzekeren van zorgcontinuïteit. Hierover werd tijdens het totstandkomingsproces gereflecteerd. Door een jongvolwassene langer binnen een minderjarigenvoorziening te houden kan de zorgcontinuïteit beter gegarandeerd worden dan wanneer deze opnieuw voor korte periode moet worden geïntegreerd in een meerderjarigenvoorzieningen. Andersom wordt aan een jongere jonger dan 18 jaar met een zware zorgbehoefte een betere zorgcontinuïteit gegarandeerd wanneer deze direct in een meerderjarigenvoorziening terecht kan waar hij de rest van zijn leven kan blijven dan wanneer hij eerst nog enkele maanden of jaren in een minderjarigenvoorziening moet verblijven. In functie van de

effectiviteit voor het bereiken van beleidsdoelen werd dus gekozen voor het verleggen van de leeftijdsgrenzen in plaats van voor bijvoorbeeld een uitbreiding van de plaatsen in de meerderjarigenvoorzieningen voor 21-plussers (Respondent AV, 22.01.2015; Respondent AU, 17.12.2014). Voor zover geweten werden de **succesfactoren voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen** niet op voorhand in kaart gebracht.

Tabel 4.6 – Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De nieuwe regelgeving komt tegemoet aan een **maatschappelijke vraag of nood** bij de gebruikers, hun ouders en de voorzieningen. Aangezien er geen extra budgettaire middelen werden vrijgemaakt voor het besluit, was men genooddaakt op zoek te gaan naar middelen om de zorgcontinuïteit te garanderen op manieren die geen bijkomende **staatssteun** behoeven (Respondent AV, 22.01.2015; Respondent AU, 17.12.2014). Over **kosten, risico's en baten** voor de overheid, het **corrigeren van**

marktfalen en een **directe of indirecte tussenkomst** naar de doelgroep werd niets vermeld in de interviews.

Tabel 4.7 – Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

In de nieuwe regelgeving werd gekozen voor **flexibelere** leeftijdsnormen in vergelijking met de vroegere regelgeving. Bovendien werd een communicatief instrument - een omzendbrief - als **ondersteunend instrument** gebruikt om de nieuwe regelgeving bekend te maken bij de voorzieningen. Er werd daarnaast gereflecteerd over de **toegankelijkheid** van de minderjarigen- en meerderjarigenzorg voor jongvolwassenen van respectievelijk boven de 21 en onder de 18 jaar. Bovendien werden bepaalde opties (bvb. automatische overgang van een minderjarigenvoorzieningen naar een meerderjarigenvoorziening vanaf een bepaalde leeftijd) afgewezen omwille van de repercussies die dit zou kunnen hebben op de toegankelijkheid van meerderjarigenvoorzieningen voor oudere instromers

(Respondent AV, 22.01.2015; Respondent AU, 17.12.2014). Over **dwang en vrijblijvendheid** en het **vernieuwend karakter** van de regelgeving werd voor zover geweten niet gereflecteerd tijdens de totstandkoming van het besluit.

3. Besluit alternatieve investeringswaarborg VIPA

Betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 tot facilitering van de infrastructuur financiering via de alternatieve investeringswaarborg, verstrekt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden* (BS 19.12.2013).

> 3.1. Omschrijving

Traditioneel gaan welzijnsinstellingen zoals ziekenhuizen, woonzorgcentra (WZC's) en instellingen voor personen met een handicap klassieke leningen aan bij de bank voor de betaling van infrastructuurinvesteringen. Om de kosten van deze leningen onder controle te houden voorziet het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) hiervoor in een waarborg aan de financier. Deze waarborg doet het risico voor de financier dalen, waardoor de interest lager komt te liggen. Bovendien heeft een

welzijnsinstelling als onderpand vaak weinig waarde doordat het moeilijker verkoopbaar is. Een waarborg kan hiervoor compenseren en zo de kosten van de lening drukken. Doordat banken sinds de financiële crisis en de val van Dexia - de meest prominente financier van overheidsinvesteringen - niet zo snel meer kredieten verstrekken, gaan welzijnsinstellingen vaker op zoek naar alternatieve investeringsvormen (bvb. obligatieleningen, leningen via pensioenfondsen, etc.). In de vroegere regelgeving voorzag de overheid hiervoor echter geen waarborgregeling. Met de nieuwe regelgeving wordt ook voor alternatieve leningen een waarborgregeling voorzien (Respondent AZ, 28.01.2015; Moens en Haeck, 04.10.2013).

Hieronder een overzicht van de wijzigingen die aan de regelgeving werden aangebracht:

Tabel 5 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het VIPA-waarborgbesluit

	Voor	Na
Klassieke of alternatieve lening⁵	-Enkel klassieke lening mogelijk Begunstigden waarborg: -Enkel banken en de Europese Investeringsbank (EIB)	-Als minimum gewaarborgde bedrag < 50 miljoen: enkel klassieke lening mogelijk -Als minimum gewaarborgde bedrag ≥ 50 miljoen: klassieke lening, alternatieve lening of combinatie van beide mogelijk Begunstigden waarborg: -Klassieke lening: uitgebreide lijst (o.a.: verzekerings-maatschappijen, pensioenfondsen, beleggingsfondsen, coöperatieve instellingen, etc.)

⁵ Onder een klassieke lening verstaan we leningen met regelmatige aflossingen gedurende de looptijd en zonder verhandelbare effecten (=verhandelbare rechten die een meerwaarde vertegenwoordigen, zoals aandelen). Bij een alternatieve lening is er sprake van afbetalingen aan het einde van de looptijd en/of van verhandelbare effecten. Zowel een obligatie met of zonder tussentijdse kapitaalaflossingen, als een lening zonder verhandelbare effecten maar met terugbetaling van het kapitaal op eindvervaldag (bvb. een bulletlening) vallen onder alternatieve leningen (Vlaamse overheid, 19.12.2013).

		-Alternatieve lening: elke rechtspersoon die geen ongeoorloofde verwantschap heeft met de gefinancierde instelling (bvb. doordat de gefinancierde controle uitoefent op de financier)
Minimum gewaarborgde bedrag en dekking	-Minimum gewaarborgde bedrag = 100% van de maximale subsidiabele kostprijs -Waarborg dekt 90% van het kapitaalgedeelte van de	-Minimum gewaarborgde bedrag = 75% van de maximale subsidiabele kostprijs ⁷ voor ziekenhuizen en 85% van de maximale subsidiabele kostprijs voor WZC's en instellingen voor personen met een handicap -Waarborg dekt 100% van het kapitaalgedeelte van de lening en 100% van de interesten

⁷ De maximale subsidiabele kostprijs van een project bedraagt 10/6 van het totale bedrag van het project. Dit bedrag wordt berekend en vastgesteld op de datum van het bevel tot aanvang van de werken of van het plaatsen van de bestelling (Vlaamse overheid, 19.12.2013).

	lening en 90% van de interesten ⁶	
Administratieve verplichtingen	Aanvraag principiële akkoord investeringswaarborg: a) Een verklaring tot beslissing van de aanvraag van de waarborg van de bevoegde organen van de aanvrager b) Een financieel plan voor het project	Aanvraag principiële akkoord investeringswaarborg: a) Een verklaring tot beslissing van de aanvraag van de waarborg van de bevoegde organen van de aanvrager b) Een financieel plan voor het project f) De ontwerpen van financieringsovereenkomst die betrekking hebben op de totale financiering van het project => verplichtingen c, d, en e vallen weg

⁶ De investeringswaarborg dekte vroeger ook 90% van de interesten (nu 100%), maar deze mochten niet hoger zijn dan het rendement op lineaire obligaties (OLO's) op tien jaar + 15 basispunten. Nu wordt de interestvoet bepaald op basis van de reële interestvoet (er is dus sprake van een reëel aflossingsschema i.p.v. een hypothetisch) (Vlaams minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

	<p>c) Een advies van de financier over het financieel plan</p> <p>d) Een verklaring van de initiatiefnemer van akkoord met de hypotheek</p> <p>e) Een verklaring van de financier van akkoord met de pari passu regeling</p> <p>f) De ontwerpen van financieringsovereenkomst die betrekking hebben op de totale financiering van het project</p> <p>Aanvraag verlenen investeringswaarborg:</p>	<p>Aanvraag verlenen investeringswaarborg:</p> <p>b) De laatst goedgekeurde jaarrekening en indien mogelijk het verslag van de bedrijfsrevisor over de jaarrekening</p> <p>c) Een geactualiseerd financieel plan voor het project</p> <p>e) De ontwerpen van financieringsovereenkomsten die betrekking hebben op de totale financiering van het project.</p> <p>=> verplichtingen b en d vallen weg</p> <p>Nieuwe verplichtingen:</p> <p>- Doordat de waarborg wordt verleend op basis van een reëel in plaats van een hypothetisch aflossingsschema, moet de bank bepaalde gegevens - zoals de wijziging van de interestvoet - meedelen aan het VIPA</p>
--	---	---

	<p>a) Een verklaring tot beslissing van de aanvraag van de waarborg van de bevoegde organen van de aanvrager</p> <p>b) De laatst goedgekeurde jaarrekening en indien mogelijk het verslag van de bedrijfsrevisor over de jaarrekening⁸</p> <p>c) Een geactualiseerd financieel plan voor het project</p> <p>d) Een advies van de financier over het financieel</p>	
--	---	--

⁸ Deze vereiste geldt enkel wanneer er al geen jaarrekening is neergelegd bij de Nationale Bank (Vlaams minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

	plan e)De ontwerpen van financieringsovereenkomsten die betrekking hebben op de totale financiering van het project.	
Bulletleningen ⁹	-n.v.t.	-Het VIPA laat bijkomende bepalingen opnemen in de financierings-, waarborg-, en pari-passuovereenkomst, met het oog op de opbouw van reserves zodat de afbetaling gegarandeerd wordt en het risico van de lening (en dus de hoogte van het waarborgbedrag) gereduceerd

(Vlaamse overheid, 24.10.2006; Vlaamse overheid, 19.12.2013; Vlaams minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013)

⁹ Een bulletlening wordt gekenmerkt door een integrale terugbetaling van het kapitaal op de eindvervaldag (Vlaams minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

> 3.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 3.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit. Vervolgens wordt onder titel 3.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 3.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 3.2.1. *Totstandkomingsproces*

Het besluit kwam tot stand op **initiatief van het VIPA**. Het totstandkomingsproces ving aan met een **consultatieronde van bilaterale gesprekken** met belangenorganisaties en belanghebbenden (verschillende banken, Participatiemaatschappij Vlaanderen, de Nationale Bank, de EIB, het kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (PPS) en het kabinet en de administratie van het beleidsdomein Financiën en Begroting). Op basis van deze consultatieronde werd door de beleidsmedewerkers binnen het VIPA een eerste **conceptnota** opgesteld. Deze conceptnota werd vervolgens onderworpen aan een **tweede consultatieronde** met belanghebbenden en werd besproken met het **kabinet** van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Daarop werd een **ontwerpbesluit** geschreven. Het beleidsinitiatief werd ook grondig afgetoetst met het **kabinet van de minister van Financiën en Begroting**. Het totstandkomingsproces eindigde

met de **formele procedure** van de totstandkoming van een BVR (Respondent AZ, 28.01.2015).

> **3.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten**

-Alternatieve beleidsinstrumenten

De waarborg is een **financieel beleidsinstrument**. Daarnaast zijn er ook nog **juridische beleidsinstrumenten** opgenomen in het besluit (bvb. de verplichte aanleg van reserves bij een bulletlening). Het VIPA maakte ook nog gebruik van communicatieve beleidsinstrumenten om de regelgeving bekend te maken bij financiers via infosessies. Naast de waarborg werden echter **geen alternatieve beleidsinstrumenten overwogen**. Het VIPA had van bij de aanvang van het totstandkomingsproces van het besluit reeds beslist dat ze zou opteren voor een uitbreiding van de waarborg naar alternatieve leningen. Een alternatief instrument - bijvoorbeeld financiers aanmoedigen om leningen te geven aan welzijnsinstellingen via campagnes - werd niet overwogen. Over het afschaffen van de waarborgregelgeving of het behoud van de bestaande regelgeving werd in het licht van de gewenste beleidsdoelstellingen evenmin gereflecteerd (Respondent AZ, 11.09.2015). Het feit dat slechts één beleidsoptie overwogen werd, wordt ook in de nota aan de Vlaamse regering aangehaald als de reden waarom voor het besluit geen RIA werd opgemaakt (Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

- Klassieke of alternatieve lening

Op basis van de **ervaringen in de praktijk** waarbij het verkrijgen van een klassieke lening bij de bank voor infrastructuurinvesteringen moeilijker werd voor welzijnsinstellingen, **nam het VIPA het initiatief** om een waarborgregeling voor alternatieve leningen te voorzien. Er werd de beslissing genomen om een alternatieve lening pas toe te staan vanaf een minimum gewaarborgd bedrag van 50 miljoen euro. Deze grens is **aangedragen vanuit het kabinet van de minister van Financiën en Begroting en door Inspectie van Financiën**. De achterliggende redenering is dat alternatieve leningen vooral interessant zijn bij grotere projecten, omdat de emissiekosten¹⁰ dan relatief lager liggen (Respondent AZ, 28.01.2015; Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

-Maximum gewaarborgde bedrag en dekking

Terwijl de waarborg vroeger slechts 90% van de lening afdekte, is dit nu gestegen tot 100%. Dit was een uitdrukkelijke **vraag van de financiers**. Zij waren voorstander van een transparant beleggingsproduct zonder restrisico voor de financier. Hiertegenover staat wel dat het VIPA niet plots meer middelen had voor deze waarborg. **Om het risico en de potentiële kost voor de overheid te verminderen** werd deze waarborg dus van toepassing gemaakt op 85% van de maximale subsidiabele kostprijs voor WZC's en instellingen voor

¹⁰ Dit omvat de kosten die verbonden zijn aan de uitgifte van een obligatie.

personen met een handicap en 75% voor ziekenhuizen. Deze percentages zijn gebaseerd op de vaststelling dat er in praktijk respectievelijk sprake is van maximaal 15% en 25% korte termijn financieringsbehoeften (zoals meubilair en medische uitrusting). De achterliggende redenering stelt dat het niet de bedoeling is van de waarborg om deze korte termijn financieringsbehoeften te dekken. Aanvankelijk was ook voor WZC's en instellingen voor personen met een handicap de waarborg van toepassing op 75% van de maximale subsidiabele kostprijs. **Inspectie van Financiën** stelde echter dat een percentage van 85% hier correcter is, omdat hier minder sprake is van korte termijninvesteringen in medische uitrusting. De regelgeving werd daaraan aangepast (Respondent AZ, 28.01.2015; Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

-Administratieve verplichtingen

Op initiatief van het VIPA - die zich tot **doel** stelde om de administratieve last te verlichten - werden een aantal administratieve verplichtingen geschrapt. Dit had tot gevolg dat de administratieve last voor de aanvragers en het VIPA kleiner werd (Respondent AZ, 28.01.2015).

-Bulletleningen

Bulletleningen houden een groter risico in voor zowel de overheid (de waarborgpositie blijft lang op hetzelfde hoge niveau aangezien er slechts een terugbetaling is op de eindvervaldag) als voor de financier (de lening moet aan het einde nog volledig worden terugbetaald). Om dit risico en de

potentiële kostprijs voor zowel de overheid als de financiers te verminderen, werd opgenomen in de regelgeving dat bepaalde reserves moeten worden opgebouwd. **Zowel het VIPA als de financiers waren hier vragende partij** voor (Respondent AZ, 28.01.2015; Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

> 3.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

-Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen: Het VIPA stelde bij aanvang van de beleidsvoorbereiding van het nieuwe besluit drie doelstellingen voorop: het faciliterend optreden bij de kredietverlening, vermijden dat alle risico's bij de overheid komen te liggen, en het verminderen van de administratieve lasten. Zowat alle voornaamste beslissingen die genomen werden bij het totstandkomingsproces van het besluit kunnen herleid worden tot deze drie doelstellingen. Het initiatief voor het BVR werd genomen binnen het VIPA op basis van de doelstelling om kredietverlening bij alternatieve leningen via de waarborg te faciliteren. Ook onder andere het verminderen van de administratieve lasten bij de aanvraag van de waarborg of de verplichte reserveopbouw bij

bulletleningen zijn beslissingen die genomen werden om aan de voornoemde drie doelstellingen van de administratie tegemoet te komen. Merk op dat het kabinet slechts beperkt betrokken was bij de totstandkoming van de regelgeving (Respondent AZ, 28.01.2015). De doelstellingen werden dus voornamelijk bepaald door het VIPA.

-Draagvlak bij belangenorganisaties: Een aantal beslissingen werden genomen op (mede-)aandringen van de financiers. Voorbeelden hiervan zijn de beslissing om de waarborg 100% van de lening te laten dekken en om bij bulletleningen de opbouw van reserves te verplichten (Respondent AZ, 28.01.2015).

-Kostprijs: De overheid probeerde het risico te vermijden dat ze de waarborg zou kwijtraken in geval de lening door de aanvrager niet zou worden terugbetaald. De strengere regelgeving voor bulletleningen en de berekening van de waarborg op basis van slechts een percentage van de totale maximale subsidiabele kostprijs is ingegeven door de doelstelling om potentiële kosten voor de overheid te beperken (Respondent AZ, 28.01.2015).

In mindere mate hadden ook volgende criteria een invloed op de gekozen beleidsalternatieven:

-Haalbaarheid van de uitvoering: De vermindering van de administratieve verplichtingen tijdens het aanvraagproces hadden tot doel om de uitvoering van

de regelgeving te vergemakkelijken (Respondent AZ, 28.01.2015).

-Draagvlak binnen de regering: Het kabinet van de minister van financiën stelde voor om de ondergrens voor het afsluiten van een alternatieve lening te leggen op een minimum gewaarborgd bedrag van 50 miljoen euro (Respondent AZ, 28.01.2015; Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

-Advies Inspectie van Financiën: Het advies van Inspectie van financiën werd in overweging genomen bij de totstandkoming van het besluit. De Inspectie van Financiën raadde bijvoorbeeld ook aan om een alternatieve lening pas toe te staan vanaf een maximum gewaarborgd bedrag van 50 miljoen euro. Zij stelden voor de waarborg 85% van de maximale subsidiabele kostprijs voor WZC's en instellingen voor personen met een handicap te laten dekken in plaats van 75% (Respondent AZ, 28.01.2015; Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

Het supranationale kader - de EU regelgeving omtrent staatssteun - werd in overweging genomen bij de beleidsvoorbereiding maar had inhoudelijk geen impact op het BVR (Respondent AZ, 28.01.2015; Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013). Naar onderzoeksresultaten die een inhoudelijke invloed hadden op het BVR werd niet verwezen in de interviews met de

betrokkenen of in de beleidsdocumenten. Naar advies van de Raad van State, eenvormigheid en de economische context werd evenmin verwezen.

> 3.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten die tijdens de totstandkoming van de regelgeving met betrekking tot de alternatieve investeringswaarborg door het VIPA.

Tabel 6.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Inzake **budget** werd tijdens de beleidsvoorbereiding een simulatie gemaakt van de kost van de toekomstige waarborgen op basis van de bestaande waarborgdossiers en de bedragen die hierbij van toepassing waren (Respondent AZ, 28.01.2015). Er werd berekend dat de nieuwe regelgeving een bijkomende opbrengst zou betekenen ten opzichte van een situatie waarbij de oude regelgeving zou worden voortgezet dankzij hogere opbrengsten uit waarborgpremies. Daarnaast werd berekend dat de nieuwe regelgeving een verlaging van de administratieve lasten betekent. De regelgeving had geen invloed op het personeelsbudget (Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

Ook **invoeringstermijn en fasen** werden in overweging genomen tijdens de beleidsvoorbereiding. Op vraag van beleidsmedewerkers binnen het VIPA werd in een latere fase

van het totstandkomingsproces van het besluit - na aftoetsing met het kabinet van de minister van Begroting en Financiën - nog een overgangsbepaling opgenomen. Deze stelde dat ook nadat reeds een principiële akkoord voor de waarborg onder de oude regeling werd verkregen, na herrekening nog kan worden overgestapt naar de nieuwe waarborgregeling voor de verdere waarborg (Respondent AZ, 28.01.2015; Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

Voorts werden ook **implementatie en toetredingsvoorwaarden** behandeld tijdens het totstandkomingsproces van het besluit. Onder toetredingsvoorwaarden vallen onder meer de voorwaarde dat de minimale gewaarborgde bedrag 50 miljoen euro hoort te bedragen vooraleer een alternatieve lening is toegelaten. De lijst van financiers die een waarborg kunnen krijgen werd ook sterk uitgebreid. Zoals reeds vermeld betekende de nieuwe regelgeving geen bijkomende personeelskost voor de overheid. Ook inzake **controle en monitoring en databeheer** werd er tijdens de totstandkoming van het besluit gereflecteerd. Een aantal verplichte toestemmingen of verplicht aan te leveren documenten ter controle bij de aanvraag van de waarborg werden afgeschaft of vervangen door informatieverplichtingen. Inzake monitoring en databeheer werden voor het aangepast waarborgopvolgingssysteem nieuwe ICT-instrumenten ontwikkeld (Respondent AZ, 28.01.2015; Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013). Wat betreft **communicatie** organiseerde het VIPA interactieve infosessies naar financiers om de nieuwe regelgeving bekend te maken (Respondent AZ, 11.09.2015).

Tabel 6.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Via bilateraal overleg met vertegenwoordigers van voornamelijk financiers konden **haalbaarheid en weerstanden** bij de betrokkenen en belangenorganisaties in kaart worden gebracht. Zo werd bijvoorbeeld deels op vraag van de financiers bepaald dat de waarborg 100% van de lening zou dekken (Respondent AZ, 28.01.2015). Er zou bij de betrokkenen een relatief sterke steun hebben bestaan voor het voorstel van het VIPA (Respondent AZ, 11.09.2015).

Over **toegang en bereik** van doelgroepen werd eveneens gereflecteerd tijdens het totstandkomingsproces van het besluit. Er werd vastgelegd in het besluit welke actoren als financier kunnen optreden en onder welke voorwaarden een voorziening een klassieke dan wel een alternatieve lening kan aanvragen (Vlaamse overheid, 19.12.2015).

Ook mogelijke **winst en verlies** voor de doelgroepen, met name de financiële risico's die optreden bij bijvoorbeeld een bulletlening, werden in overweging genomen bij de beleidsvoorbereiding (Vlaamse minister voor Welzijn,

Volksgezondheid en Gezin, 2013). Over de mate waarin doelgroepen afhankelijk zijn van de waarborg of over de manier waarop de regelgeving de rechtszekerheid van de doelgroepen beïnvloed werden werd voor zover geweten niet gereflecteerd tijdens de totstandkoming van het besluit.

Tabel 6.3 – Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

De beslissing om de nieuwe waarborgregeling te maken zou enerzijds zijn ingegeven door kennis van **ervaringen** van financiers in eigen land. De bilaterale gesprekken met betrokken financiers en belangenorganisaties diende ook om meer inzicht te verkrijgen in de praktijk en om te weten te komen welke beleidsoplossingen al dan niet haalbaar en uitvoerbaar zouden zijn. Anderzijds werd ook gebruik gemaakt van **data** verzameld door de Vlaamse administratie (bvb. over de waarborgbedragen) en van bestaande **onderzoeksgegevens** (Respondent AZ, 28.01.2015). Wat

betreft onderzoeksgegevens zou een studie door Roland Berger naar de impact van de BASEL III-regulering¹¹ op het leengedrag van banken ook aan de basis hebben gelegen van de beslissing om een nieuwe regelgeving in te voeren (Vlaamse minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013). Voor zover bekend werd de regelgeving niet gebaseerd op **buitenlandse voorbeelden** en waren er ook geen formele **ex post evaluaties** van de vorige regelgeving beschikbaar.

Tabel 6.4 – Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Over **de relatie met andere beleidsinstrumenten** werd gereflecteerd tijdens de totstandkoming van het besluit. Zo is de VIPA-waarborg voor alternatieve leningen voornamelijk op lange termijnleningen gericht omdat korte en middellange termijn financieringsbehoeften reeds door andere regelgevende initiatieven gedekt worden (bvb. de federale

¹¹ BASEL III betreft een vrijwillig internationaal akkoord over kapitaals- en liquiditeitsvereisten voor banken.

volkslening en de Gigarant-waarborgregeling) (Vlaamse minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

Inzake de relatie met andere **beleidsdomeinen** werd de regelgeving sterk afgetoetst met het kabinet van de minister van Financiën en Begroting en in mindere mate met diens administratie (Respondent AZ, 28.01.2015). Met andere **beleidsniveaus** werd niet afgetoetst vermits dat voor dit BVR niet relevantie zou geweest zijn. In de nota aan de Vlaamse regering wordt opgemerkt dat de regelgeving geen weerslag heeft op lokale besturen (Vlaamse minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

De inhoud van het besluit werd wel afgetoetst aan **Europese regels** omtrent staatssteun. Dit had echter geen weerslag op de inhoud van het besluit. Voorts was ook de EIB betrokken bij de consultatieronde van belanghebbenden door het VIPA (Respondent AZ, 28.01.2015; Vlaamse minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013).

Tabel 6.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

Onder de vorm van brainstorming en bilateraal overleg werd gereflecteerd over hoe het besluit kon worden uitgewerkt op een zodanige manier dat de **effectiviteit** van de VIPA-waARBorg wordt geoptimaliseerd. Er was niet zozeer sprake van een keuze tussen verschillende beleidsinstrumenten op basis van hun effectiviteit, maar in het totstandkomingsproces was wel bijvoorbeeld aandacht voor het bereiken van een zo laag mogelijk risico voor zowel de overheid als de financier, wat het succes van alternatieve leningen kan faciliteren. In het totstandkomingsproces zou ook aandacht zijn besteed aan de contextfactoren en de manier waarop deze in rekening moeten worden gebracht bij de opmaak van de regelgeving. Op die manier werd ook gereflecteerd over **succesfactoren** voor het bereiken van beleidsdoelen (Respondent AZ, 28.01.2015).

Tabel 6.6 – Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

Het initiatief voor de regelgeving kwam van VIPA. Zij probeerden hiermee tegemoet te komen aan een **maatschappelijke nood** in een context waarin klassieke leningen op lange termijn moeilijker te verkrijgen zijn. De welzijnsinstellingen zijn gebaat bij de regelgeving. **Kosten, risico's en baten voor de overheid** werden bij de beleidsvoorbereiding ook sterk in rekening gebracht. Het VIPA wilde vermijden dat teveel risico bij de overheid zou komen te liggen. Vandaar bijvoorbeeld de verplichting om reserves op de bouwen bij een bulletlening (Respondent AZ, 28.01.2015).

In zekere zin corrigeert het waarborgbesluit **marktfalen**. Zonder de overheidswaarborg zouden welzijnsinstellingen minder kans hebben om een lening voor infrastructuurinvesteringen vast te krijgen of zouden zij hiervoor duurdere leningen moeten afsluiten. Het vermijden van staatssteun of de keuze tussen een directe of indirecte tussenkomst naar de doelgroep waren voor zover geweten geen afwegingen tijdens de totstandkoming van het besluit.

Tabel 6.7 – Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Er wordt gebruik gemaakt van een **ondersteunend communicatief instrument**: een interactieve infosessie georganiseerd door VIPA om de regelgeving bekend te maken bij financiers (Respondent AZ, 11.09.2015). Over de **toegankelijkheid** van het instrument werd ook gereflecteerd tijdens het beleidsvoorbereidend proces. Enerzijds door af te wegen welke financiers zouden worden toegelaten om een waarborg te verkrijgen via een klassieke of een alternatieve lening. Anderzijds door een minimaal gewaarborgd bedrag vast te stellen waaronder de kredietnemer geen waarborg kan aanvragen voor een alternatieve lening (Respondent AZ, 28.01.2015).

Inzake **dwang en vrijblijvendheid** werden een aantal controleverplichtingen voor financiers afgezwakt tot informatieverplichtingen (Vlaamse minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2013). Voor zover bekend waren de

flexibiliteit en het vernieuwend karakter van het beleidsinstrument geen aspecten die afgewogen werden bij de beleidsvoorbereiding van het besluit.

4. Besluit subsidiëring kinderopvang

Betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse regering van 22 november 2013 houdende de subsidies en de eraan gekoppelde voorwaarden voor gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters* (BS 13.01.2014).

> 4.1. Omschrijving

Naar aanleiding van het nieuwe kinderopvangdecreet wilde men de wetgeving omtrent subsidies voor kinderopvangvoorzieningen stroomlijnen en in lijn brengen met dit nieuwe decreet. Deze subsidies worden nodig geacht omdat de financiële draagkracht van het modale gezin niet volstaat om de werkelijke kostprijs van kwaliteitsvolle kinderopvang te kunnen bekostigen. Via een financiële ondersteunende tussenkomst door de overheid kan voldoende, kwaliteitsvolle, voor de ouders betaalbare en toegankelijke en voor de organisatoren leefbare kinderopvang worden verzekerd (Vlaamse overheid, 2013b; Respondent BA, 18.11.2015).

Hieronder een overzicht van de wijzigingen die aan de regelgeving werden aangebracht¹²:

¹² Merk op dat onderstaande tabel een versimpelde voorstelling is om de veranderingen voor de lezer bevattelijker te maken. In het verleden bestond er geen eenduidige subsidieregelgeving, maar wel een heterogeen en weinig geïntegreerd subsidielandschap. Begrippen als ‘basissubsidie’ en ‘subsidie voor inkomenstarief’ stammen van na de beleidswijziging (Respondent BA, 18.11.2015).

Tabel 7 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de subsidiëring van de kinderopvang

	Voor	Na
Basissubsidie	<p>Erkende kinderopvang: -Erkenning van Kind en Gezin -Wordt quasi-volledig gesubsidieerd (m.u.v. ouderbijdrage o.b.v. wettelijke opvangprijs)</p> <p>Zelfstandige kinderopvang: -Melding (minimaal verplicht) of ‘attest van toezicht’ (vrijblijvend) -Zelfstandige opvangvoorzieningen met een attest van toezicht kunnen een beperkte jaarlijkse financiële basisondersteuning aanvragen onder bepaalde voorwaarden. Anderen krijgen deze financiering niet.</p>	<p>Alle vergunde kinderopvang (zowel vroegere erkende als vroegere zelfstandige opvang): - Verplichte vergunning - Kunnen basissubsidie (<u>trap 1</u>) aanvragen als ze minstens 220 openingsdagen hebben per jaar En als alle kinderbegeleiders en de verantwoordelijke een actieve kennis van het Nederlands hebben.</p>

<p>Subsidie voor inkomstarief</p>	<p>Erkende kinderopvang: -Moet opvangprijs steeds laten afhangen van het inkomen -Moeten voorrangsregels respecteren (20% van de plaatsen voorbehouden voor kwetsbare gezinnen) -Nog vele andere voorwaarden voortkomend uit het feit dat erkennings- en subsidievoorwaarden voor het nieuwe decreet samenvielen.</p> <p>Zelfstandige kinderopvang: -Indien zij over een attest van toezicht beschikken kunnen zij een beperktere IKG (inkomensgerelateerd)-vergoeding krijgen ter compensatie van het</p>	<p>Alle vergunde kinderopvangvoorzieningen krijgen inkomensgerelateerde subsidie (<u>trap 2</u>) als: -Ze voldoen aan voorwaarden voor de basissubsidie -voorrangsregels toepassen voor kwetsbare gezinnen en prijs o.b.v. inkomen hanteren (minstens 20%) -11 ononderbroken uren open zijn tussen 6u en 20u -Een bezetting van 80% per kalenderjaar halen -In Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorrang geven aan kinderen waarvan minstens één ouder het Nederlands</p>
--	--	---

	<p>afstemmen maken van de opvangprijs op het gezinsinkomen</p> <p>-Moeten voorrangregels respecteren (20% van de plaatsen voorbehouden voor kwetsbare gezinnen)</p>	<p>mchtig is (tot maximum 55% van het aantal opgevangen kinderen)</p> <p>Vroegere zelfstandige kinderopvang, enkele plaatsen bij lokale besturen en alle plaatsen ten gevolge van nieuwe uitbreidingsronden:</p> <p>-Moeten aan dezelfde voorwaarden voldoen, maar zij ontvangen voorlopig nog een lager subsidiebedrag (trap 2B). Dit groeit stelselmatig toe naar het subsidiebedrag van de vroegere plaatsen in de erkende kinderopvang (trap 2A)</p>
<p>Subsidie voor ondersteuning kwetsbare</p>	<p>Vroegere erkende kinderopvang:</p> <p>-Historisch gegroeid konden een aantal (maar niet alle) erkende opvangvoorzieningen zich laten omvormen tot een 'lokale dienst</p>	<p>Alle vergunde kinderopvangvoorzieningen krijgen plussubsidie (<u>trap 3</u>) als:</p>

gezinnen¹³ (plussubsidie)	buurtgerichte kinderopvang' die focust op kwetsbare gezinnen en die hier een extra subsidiebedrag voor ontvangen.	-Ze voldoen aan de voorwaarden voor de basissubsidie en de inkomensgerelateerde subsidie -Voorrang geven aan kinderen uit kwetsbare gezinnen, die minstens 30% van de opgevangen kinderen uitmaken.
Subsidies voor inclusieve kinderopvang	Zowel erkende als zelfstandige kinderopvang: -'Individuele inclusieve opvang': aanvraag van prestatievergoeding voor de opvang van een kind met een specifieke zorgbehoefte indien zij beschikken over een "aangepaste infrastructuur en een aangepaste aanpak" Erkende kinderopvang:	Alle vergunde kinderopvang: -Kunnen een subsidie voor 'individuele inclusieve opvang' en 'structurele plaatsen' aanvragen. Het subsidiebedrag ligt ook hoger. -Opvangvoorzieningen op trap 2 kunnen ook gesubsidieerd worden als Centrum Inclusieve Kinderopvang (CIK). Zij hebben als taak de opvangvoorzieningen

¹³ Hieronder vallen bijvoorbeeld gezinnen met een lager inkomen of met gehandicapte gezinsleden.

	-‘Structurele plaatsen’: naast de prestatievergoeding is het voor erkende opvangvoorzieningen ook mogelijk om een jaarlijkse subsidie voor gereserveerde structurele plaatsen voor inclusieve kinderopvang aan te vragen.	die inclusieve kinderopvang aanbieden te begeleiden.
Subsidies voor flexibele kinderopvang	Zelfstandige kinderopvang: -Kunnen subsidie voor flexibele opvang aanvragen onder voorwaarde dat zij minstens 440 uren extra opvang aanbieden.	-Het bestaande systeem van heterogene subsidies voor flexibele kinderopvang dat reeds bestond van voor het decreet is voorlopig behouden. Een vernieuwd systeem dat ook aansluit bij het trappensubsidiesysteem moet nog worden uitgewerkt.

(Vlaamse overheid, 19.04.2001; Vlaamse overheid, 20.08.2008; Vlaamse overheid, 09.04.2009; Vlaamse overheid, 15.05.2009; Vlaamse overheid, 09.06.2009; Vlaamse overheid, 15.06.2012; Vlaamse overheid, 13.01.2014; Respondent BA, 18.11.2015)

Onderstaande tabel geeft een overzichtelijke weergave van de nieuwe subsidieregelgeving voor kinderopvang. Om aanspraak te kunnen maken op een subsidie uit een hogere trap moet een kinderopvangvoorziening voldoen aan de voorwaarden van de lagere trappen. De subsidie voor inclusieve en flexibele opvang zijn toegankelijk voor alle opvangvoorzieningen ongeacht op welke trap ze zich bevinden (Agentschap Ondernemen, 21.04.2015; Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BB, 24.06.2015):

Tabel 8 – Overzicht trappensysteem van de subsidiëring van de kinderopvang

		Trap 3		Subsidie voor inclusieve opvang
	Trap 2	Plussubsidie		
		Subsidie voor inkomenstarief		
		Trap 2A (vroegere erkende kinderopvang)	Trap 2B (vroegere zelfstandige kinderopvang)	
	Trap 1	Basissubsidie		Subsidie voor flexibele opvang
Trap 0	Geen subsidie			

(Agentschap Ondernemen, 21.04.2015; Respondent BA, 24.06.2015)

> 4.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 4.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van de regelgeving. Vervolgens wordt onder titel 4.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 4.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

> 4.2.1. Totstandkomingsproces

De basisprincipes voor de subsidieregeling werden reeds vastgelegd in het *decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters*. De verdere uitwerking van deze principes gebeurde in het *BVR van 22 november 2013 houdende de subsidies en de eraan gekoppelde voorwaarden voor gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters*. In het *regeerakkoord* en in de *beleidsnota* van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werd de doelstelling opgenomen om in het kader van de uitbreiding van het aantal plaatsen in de kinderopvang een nieuw, meer eenvormig kaderdecreet voor kinderopvang te creëren (Vlaamse regering, 2009; Vandeurzen, 2009).

De vroegere subsidieregels waren nogal heterogeen: naargelang het soort opvang bestonden er verschillende regelgevingen. Bovendien vereiste de tegemoetkoming aan de

Europese regelgeving inzake overheidssteun een meer gestroomlijnd regelgevend kader. Daarom werd beslist om te streven naar een meer duidelijke en eenvormige regelgeving. Ter voorbereiding van het decreet werd in 2010 reeds een **SWOT-analyse** uitgevoerd in samenwerking met onderzoekers van verschillende universiteiten en hogescholen. In deze SWOT-analyse werden 21 verschillende mogelijke modellen van financiering (aanbodfinanciering aan de voorzieningen, vraagfinanciering van ouders en gemengde modellen) tegenover elkaar afgewogen (Vancoppenolle, 2010; Respondent BA, 18.11.2015).

De nieuwe regelgeving werd ontwikkeld binnen de **Afdeling Kinderopvang van Kind en Gezin**, in overleg met vertegenwoordigers van de sector enerzijds (Raadgevend Comité, specifieke werkgroepen, ...) en in afstemming met het politieke beleid (kabinet, IKW, ...) anderzijds. In concreto werd binnen de Afdeling Kinderopvang de ontwerpregelgeving opgebouwd in samenspraak met zowel inhoudelijke, technische als juridische experts, waar nodig afgetoetst met de sector en het kabinet, en vervolgens naar het Raadgevend Comité van Kind en Gezin gebracht voor advies. Waar het **kabinet** dit nodig achtte werden ontwerpen vooraf of nadien ook afgetoetst op de **IKW's**, alwaar het vaak opnieuw werd herzien en vervolgens terug werd gestuurd naar Kind en Gezin (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BA, 18.11.2015; Respondent BB, 24.06.2015). De beleidsvoorbereiding mondde dan uit in de **formele routine** van de totstandkomingsprocedure van een BVR: taal- en legistiek advies, advies Inspectie Financiën, begrotingsakkoord, vervolgens principiële akkoord Vlaamse Regering, waarna

advies Raad van State, en definitief akkoord Vlaamse regering (Respondent BA, 18.11.2015).

> **4.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten**

-Alternatieve beleidsinstrumenten

De subsidiereggeving bestaat uit een combinatie van financiële beleidsinstrumenten (subsidie aan voorzieningen) gecombineerd met juridische beleidsinstrumenten (voorwaarden om de subsidie te ontvangen). Een volledige **afschaffing van de subsidiereggeving** werd niet grondig overwogen en was ook volstrekt niet aan de orde. Dit zou de kostprijs van de kinderopvang voor de ouders op een onbetaalbaar hoog peil brengen. Ook een **volledig dekkende subsidie aan voorzieningen** waardoor ouders geen bijdrage meer zouden moeten betalen werd niet grondig overwogen in het totstandkomingsproces. Dit zou een veel te hoge budgettaire kost met zich meebrengen. Er bestond bovendien niet veel beleidsruimte om voor een ander systeem dan het **getrapte subsidiesysteem** te kiezen. De Europese subsidiereggeving bepaalde namelijk dat subsidiëring enkel mag differentiëren op basis van de opdracht van de voorziening en niet - zoals voorheen - op basis van de aard van de voorziening (zelfstandige of erkende kinderopvang) (Respondent BC, 08.07.2015; Respondent BD, 02.09.2015; Respondent BA, 18.11.2015; Respondent BB, 24.06.2015).

In een vroege fase van het totstandkomingsproces werd door het kabinet de haalbaarheid overwogen van **een vorm van vraagfinanciering voor alle ouders** in plaats van een aanbodfinanciering aan de voorzieningen. Een overgang naar meer vraagfinanciering paste binnen de beleidslijn van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BA, 18.11.2015). In de aanloop van het decreet werd een SWOT-analyse uitgevoerd door enkele academici waarin 21 verschillende financieringsmodellen tegenover elkaar werden afgewogen. Doordat op basis van deze SWOT-analyse en uit buitenlandse voorbeelden bleek dat een vraagfinanciering een onhaalbare hoge budgettaire meerkost met zich zou meebrengen, werd gekozen om in de nieuwe subsidieregelgeving met aanbodfinanciering te werken (Vancoppenolle, 2010; Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BA, 18.11.2015; Respondent BB, 24.06.2015).

Hieronder een overzicht van de besproken financieringsmodellen in deze SWOT-analyse:

Tabel 9 – Overzicht van de onderzochte financieringsmodellen voor de subsidiëring van de kinderopvang

Aanbodfinancieringsmodellen	
Model AS IS	De vroegere bestaande regelgeving.
Model A1	Alle basiskosten en werkingskosten worden volledig betaald door Kind en Gezin.
Model A2	Er is een aanzienlijke basissubsidie door Kind en Gezin voor de basiskost. Ouders betalen een aanvullende door de voorziening bepaalde gezinsbijdrage die niet geplafonneerd is.
Model A3	Er is een aanzienlijke basissubsidie door Kind en Gezin voor de basiskost. Ouders betalen een aanvullende door de voorziening bepaalde gezinsbijdrage die geplafonneerd is met een maximumbedrag.
Model A4	Er is een beperkte basissubsidie door Kind en Gezin voor de basiskost. Ouders betalen een aanvullende door de voorziening bepaalde gezinsbijdrage die geplafonneerd is met een maximumbedrag.
Model A5	Er is een aanzienlijke basissubsidie door Kind en Gezin voor de basiskost. Ouders betalen een aanvullende IKG (inkomensgerelateerde)-ouderbijdrage in alle

	voorzieningen. Kind en Gezin betaalt de voorziening een bedrag per opvangprestatie die compenseert voor de IKG-ouderbijdrage.
Model A6	Er is een aanzienlijke basissubsidie door Kind en Gezin voor de basiskost. Ouders betalen een aanvullende IKG (inkomensgerelateerde)-ouderbijdrage in voorzieningen die ingeschreven zijn in het IKG-systeem. Kind en Gezin betaalt deze voorzieningen een bedrag per opvangprestatie die compenseert voor de IKG-ouderbijdrage.
Vraagfinancieringsmodellen	
Model V1	Alle gezinnen ontvangen van Kind en Gezin een vast bedrag tegemoetkoming per opvangprestatie per kind. Voorzieningen bepalen vrij de gezinsbijdrage.
Model V2	Alle gezinnen ontvangen van Kind en Gezin een geplafonneerd inkomensgerelateerd bedrag per kind. Voorzieningen bepalen vrij de gezinsbijdrage.
Model V3	Alle gezinnen ontvangen van Kind en Gezin een geplafonneerd inkomensgerelateerd bedrag per kind. Voorzieningen bepalen vrij de gezinsbijdrage tot een bepaalde maximumprijs.

Model V4	Alle gezinnen ontvangen van Kind en Gezin een geplafonneerd inkomensgerelateerd bedrag per kind. Ouders met eenzelfde inkomen betalen in elke voorziening hetzelfde bedrag.
Model V5	Enkel gezinnen onder een bepaalde inkomensgrens ontvangen van Kind en Gezin een geplafonneerd inkomensgerelateerd bedrag per kind. Voorzieningen bepalen vrij de gezinsbijdrage.
Model V6	Enkel gezinnen onder een bepaalde inkomensgrens ontvangen van Kind en Gezin een geplafonneerd inkomensgerelateerd bedrag per kind. Voorzieningen bepalen vrij de gezinsbijdrage tot een bepaalde maximumprijs.
Gemengde financieringsmodellen	
Model M1	Voorzieningen worden rechtstreeks gefinancierd met een aanzienlijke subsidie per plaats. Ouders krijgen een beperkt vast bedrag per kind per opvangprestatie. Voorzieningen bepalen vrij de gezinsbijdrage.
Model M2	Voorzieningen worden rechtstreeks gefinancierd met een aanzienlijke subsidie per plaats. Ouders krijgen een beperkte inkomensgerelateerd bedrag per kind per opvangprestatie. Voorzieningen bepalen vrij de gezinsbijdrage.

Model M3	Voorzieningen worden rechtstreeks gefinancierd met een aanzienlijke subsidie per plaats. Ouders krijgen een beperkte inkomensgerelateerd bedrag per kind per opvangprestatie. Voorzieningen bepalen vrij de gezinsbijdrage tot een bepaalde maximumprijs.
Model M4	Voorzieningen worden rechtstreeks gefinancierd met een beperkte subsidie per plaats. Ouders krijgen een inkomensgerelateerd bedrag per kind per dag a rato van de geplafonneerde opvangbehoefte.
Model M5	Voorzieningen worden rechtstreeks gefinancierd met een beperkte subsidie per plaats. Een deel van de ouders krijgt een inkomensgerelateerd bedrag per kind per dag. Voorzieningen bepalen vrij de gezinsbijdrage.
Model M6	Voorzieningen kunnen rechtstreekse financiering krijgen indien ze een toegankelijke, flexibele, inclusieve of plusfunctie vervullen en de ouderbijdrage plafonneren. De basissubsidie aan de voorzieningen gebeurt indirect via een geplafonneerde inkomensgerelateerde tegemoetkoming aan de ouders.
Model M7	Voorzieningen kunnen rechtstreekse financiering krijgen indien ze een flexibele, inclusieve of plusfunctie vervullen. De ouderbijdrage wordt verplicht geplafonneerd

	in alle voorzieningen. De basissubsidie aan de voorzieningen gebeurt indirect via een inkomensgerelateerde tegemoetkoming aan de ouders.
Model M8	Voorzieningen die een toegankelijke functie vervullen en een maximum ouderbijdrage respecteren krijgen hiervoor een extra aanbodfinanciering per plaats en kunnen ook een plussubsidie aanvragen. De voorzieningen die de ouderbijdrage niet plafonneren kunnen geen aanspraak maken op deze extra financiering. De basissubsidie aan de voorzieningen gebeurt indirect via een inkomensgerelateerde tegemoetkoming aan de ouders.

(Vancoppennolle, 2010)

-Basissubsidie

In de vroegere regelgeving werd een onderscheid gemaakt tussen de erkende kinderopvang en de zelfstandige kinderopvang (met attest van toezicht of gemeld). Hoewel het nooit een bewuste doelstelling was van de beleidsmakers, kreeg de heterogene regelgeving onbewust vorm op een manier dat hoe meer een kinderopvangvoorziening zich moest houden aan bepaalde voorwaarden, hoe hoger het subsidiebedrag was waarop ze aanspraak kon maken. In het nieuwe kinderopvangdecreet is voor zowel de vroegere zelfstandige als voor de vroegere erkende kinderopvangvoorzieningen een vergunningsplicht opgenomen. Bijgevolg is het onderscheid tussen de erkende en de zelfstandige kinderopvang op zich niet meer van belang voor de berekening van de subsidiebedragen: zowel de vroegere erkende als de vroegere zelfstandige kinderopvangvoorzieningen kunnen aanspraak maken op de subsidies uit de drie trappen. Wel is omwille van budgettaire beperkingen een transitietijd ingebouwd alvorens de subsidiebedragen zelf ook per trap gestroomlijnd kunnen worden (met name op trap 2). Over de invoering van een verplichte vergunning bestond een eensgezindheid met de belangenorganisaties. Echter, de vertegenwoordigers van de kinderopvangvoorzieningen eisten dat over de zwaarte van de vergunningsvoorwaarden maar pas grondig kon worden onderhandeld van zodra er duidelijkheid bestond over de subsidiebedragen die tegenover deze vergunningsplicht zouden staan (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BA, 18.11.2015; Respondent BB, 24.06.2015).

Omwille van **budgettaire beperkingen** werd beslist om ook een trap 0 in te voeren. Op deze trap bevinden zich de vergunde voorzieningen die geen subsidie krijgen (m.u.v. eventueel voor inclusieve kinderopvang). De trap 0 werd ingevoerd omdat er onvoldoende budgettaire middelen voorhanden waren om alle voorzieningen van een basissubsidie te voorzien (Respondent BB, 24.06.2015).

De verplichting van een actieve kennis van het Nederlands voor alle begeleiders om aanspraak te kunnen maken op een basissubsidie werd ingevoerd **op vraag van bepaalde regeringspartners**. Aanvankelijk was het de bedoeling om deze verplichting op te nemen in de vergunningsvoorwaarden, maar dit stuitte op **negatief advies van de Raad van State**. De bedoeling hiervan was voornamelijk om kinderopvang voor Nederlandstalige kinderen in Brussel in hun eigen taal te verzekeren. De verplichting om minstens 220 dagen per jaar kinderopvang aan te bieden vloeit voort uit de **wederkerige logica** dat tegenover een bepaald subsidiebedrag een bepaalde inspanning moet staan vanwege de voorziening (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BA, 18.11.2015).

-Subsidie voor inkomenstarief

De subsidie voor inkomenstarief moest omwille van budgettaire redenen noodzakelijk nog een onderscheid maken tussen een trap 2A (vroegere erkende voorzieningen) en trap 2B (vnl. vroegere zelfstandige voorzieningen). Het subsidiebedrag op trap 2A is hoger. De reden hiervoor is historisch gegroeid: voor het decreet lag het subsidiebedrag voor de erkende kinderdagverblijven een stuk hoger dan de IKG-subsidie voor zelfstandige kinderdagverblijven. Het subsidiebesluit voorziet een groeipad om de subsidiebedragen

voor trap 2A en trap 2B op een termijn van zes jaar naar eenzelfde niveau te brengen. Hiervoor werd gekozen omdat uit **buitenlandse voorbeelden** bleek dat het subsidiebedrag van de vroegere zelfstandige kinderopvang niet voldoende hoog was om de nodige kosten te dekken. Bovendien **stelde het kabinet zich tot doel** dat noch de erkende noch de zelfstandige sector er financieel op achteruit mochten gaan. De **budgettaire middelen om trap 2A en 2B onmiddellijk op gelijke hoogte te zetten** waren echter niet aanwezig en konden volgens de Vlaamse regering niet op middellange termijn worden vrijgemaakt. Bijgevolg voorziet het BVR om het subsidiebedrag van trap 2B stelselmatig op te trekken over een periode van zes jaar (Respondent BA, 18.11.2015)

Als mogelijkheid werd even overwogen om de zelfstandige kinderopvang op trap 2 te zetten en de erkende met een hoger subsidiebedrag op trap 3. Om bovenstaande redenen werd deze optie echter afgewezen, maar ook omdat het wellicht niet realistisch zou zijn dat alle erkende opvang zich zeer specifiek op kinderen van kwetsbare gezinnen zouden toeleggen. Bovendien bleek deze optie niet mogelijk omdat ze in strijd was met **Europese subsidiereggeving**. Deze bepaalt dat de overheid bij de uitkering van subsidiebedragen niet mag differentiëren op basis van de aard of de rechtspersoonlijkheid van de kinderopvangvoorziening, maar slechts op basis van de opdracht. **De vertegenwoordigers van de zelfstandige kinderopvang (UnieKO) waren sterk gekant** tegen het verschil in subsidiebedrag tussen de zelfstandige kinderopvang en de erkende kinderopvang (Respondent BC, 08.07.2015; Respondent BC, 03.11.2015; Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BA, 18.11.2015; Respondent BB, 24.06.2015).

-Subsidie voor ondersteuning kwetsbare gezinnen (plussubsidie)

De plussubsidie komt tegemoet aan de **doelstelling** om kinderopvang voor kwetsbare gezinnen te waarborgen. Vertegenwoordigers van erkende opvangvoorzieningen (o.a. het Vlaams Welzijnsverbond, de federatie van sociale ondernemingen SOM, ...) waren voorstander van een **hogere subsidiebedrag** voor deze plussubsidie. Zij vonden het subsidiebedrag te laag in verhouding tot de opdrachten die er tegenover stonden (Respondent BD, 02.09.2015; Respondent BA, 18.11.2015). Omdat de **budgettaire middelen beperkt** waren en een hogere plussubsidie ten koste zou gaan van de subsidiebedragen op trap 1 en trap 2 werd dit bedrag echter niet verhoogd (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BA, 18.11.2015).

-Subsidies voor inclusieve en flexibele kinderopvang

Aangezien de **doelstelling** er in bestaat dat alle opvangvoorzieningen meer inclusief en flexibel zouden werken, werden deze subsidies niet ingekanteld in het trapsysteem. De subsidiemogelijkheden van voor het nieuwe decreet voor inclusieve en flexibele kinderopvang worden **voortgezet**. De subsidie voor flexibele opvang is nog niet verder uitgewerkt en geïmplementeerd omdat de administratie van Kind en Gezin moeilijkheden ondervond om dit systeem binnen de beschikbare tijd te vertalen naar een systeem dat aansluit bij het trappensysteem. Ondertussen is een voorbereidend traject daartoe aangevangen (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BA, 18.11.2015; Respondent BB, 24.06.2015). Op het moment dat dit rapport werd afgerond

(februari 2016), was dit voorbereidend traject nog steeds lopende (Respondent BA, 24.02.2016).

> 4.2.3. *Beslissingscriteria*

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

-Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen: De doelstelling dat noch de erkende noch de zelfstandige kinderopvangvoorzieningen er in de nieuwe regelgeving mochten op achteruitgaan maakte dat ervoor gekozen werd om het subsidieniveau voor de zelfstandige kinderopvangvoorzieningen op trap 2 op te trekken naar het niveau van de erkende kinderopvangvoorzieningen. Doelstellingen rond het mogelijk maken van opvang voor kwetsbare gezinnen en kinderen en om flexibele kinderopvang te stimuleren waren bepalend voor de keuze om dit via subsidies te stimuleren. Merk op dat in het verleden reeds gelijkaardige subsidieregelingen bestonden (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BB, 24.06.2015).

-Kostprijs: Budgettaire beperkingen hadden een sterke invloed op de manier waarop de subsidieregeling werd uitgewerkt. De keuze om tijdelijk een aparte trap 2B met een lager subsidiebedrag voor de vroegere zelfstandige

kinderopvangvoorzieningen in te richten, alsook de keuze om een subsidievrije trap 0 in te stellen, waren het gevolg van de beperkte budgettaire ruimte. De keuze voor een aanbodsgerichte subsidie aan voorzieningen in plaats van een vraaggerichte subsidie aan ouders was eveneens het gevolg van de vaststelling dat een vraaggerichte subsidie te duur zou uitvallen (Respondent BA, 24.06.2015). Vertegenwoordigers van de vroegere erkende kinderopvang waren bovendien van mening dat het subsidiebedrag op trap 3 te laag lag in verhouding tot de gevraagde inspanning. Beperkte budgettaire middelen maakten echter dat dit bedrag niet kon worden verhoogd (Respondent BD, 02.09.2015).

In mindere mate hadden ook volgende criteria een invloed op de gekozen beleidsalternatieven:

-Draagvlak bij belangenorganisaties: Een reden om het subsidiebedrag voor het inkomenstarief voor de vroegere zelfstandige kinderopvang gelijk te trekken met die voor de vroegere erkende kinderopvangvoorzieningen was dat de vertegenwoordigers van de zelfstandige kinderopvang hier sterk voor ijverden. Desalniettemin zijn de krijtlijnen van de regelgeving niet sterk bepaald door input vanuit belangenorganisaties. De betrokken belangenorganisaties waren over het algemeen wel te vinden voor het trappensysteem (Respondent BC, 08.07.2015; Respondent BD, 02.09.2015; Respondent BA, 24.06.2015). Desondanks waren voornamelijk de vertegenwoordigers van de zelfstandige kinderopvang scherp voor de nieuwe regelgeving. Zij waren

voorzitter van een meer vraaggerichte subsidiëring, alsook van minder strakke vergunnings- en subsidiëeringsregels (Respondent BC, 08.07.2015).

-Draagvlak binnen de regering: De bepaling dat begeleiders in de kinderopvang de Nederlandse taal moeten kunnen beheersen om aanspraak te kunnen maken op de basissubsidie was een uitdrukkelijke vraag van bepaalde regeringspartners (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BB, 24.06.2015)

-Advies Raad van State: De Raad van State was van mening dat de voorwaarde voor begeleiders om Nederlands te kunnen spreken niet kon worden opgenomen als een vergunningsvoorwaarde. Bijgevolg is deze taalvereiste opgenomen bij de voorwaarden om een basissubsidie (trap 1) te kunnen ontvangen (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BB, 24.06.2015).

-Supranationaal kader: De Europese subsidiëeringsregels lagen aan de basis voor de keuze van het trappensysteem. Zij bepalen immers dat de subsidiëring niet mag worden afgestemd op de aard van de kinderopvangvoorziening (zelfstandig of erkend) maar enkel gerelateerd mag zijn aan de opdracht. Op basis van deze regelgeving werd het ook onmogelijk om een hogere subsidiëring voor het inkomenstarief voor erkende kinderopvangvoorzieningen in te stellen (op trap 3 in plaats van 2A) dan voor zelfstandige kinderopvangvoorzieningen (Respondent BA,

24.06.2015; Respondent BB, 24.06.2015; Respondent BC, 08.07.2015; Respondent BD, 02.09.2015).

-Onderzoeksresultaten: Uit de SWOT-analyse bleek dat een vraagfinanciering aan de ouders veel te duur zou uitvallen. Bijgevolg werd gekozen voor een aanbodfinanciering aan voorzieningen (Vancoppenolle, 2010).

Voor zover bekend had de haalbaarheid van de uitvoering geen invloed op de afweging en keuze van beleidsalternatieven. Ook naar eenvormigheid en de economische context werd niet verwezen door de betrokken geïnterviewden.

> 4.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten die tijdens de totstandkoming van de subsidieregelgeving voor kinderopvang aan bod kwamen.

Tabel 10.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databeheer	

In het beleidsvoorbereidende proces werd gereflecteerd over het **budget**. Het groeipad van subsidiëring (voor bvb. trap 2B) vereist extra budgetten in de toekomst. Binnen de administratie is nagegaan hoe het beschikbare budget kon verdeeld worden op een manier dat het verlies voor zowel de vroegere erkende als de zelfstandige opvang zoveel mogelijk vermeden zou worden. Er zijn ook inschattingen gemaakt van de kostprijs van kinderopvang door zowel Kind en Gezin als door UnieKO (Respondent BC, 08.07.2015; Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BB, 24.06.2015).

Ook **invoeringstermijn en -fasen** kwamen aan bod tijdens het totstandkomingsproces. Er werden verschillende overgangsmaatregelen ingevoerd. Zo moeten de voorzieningen om aanspraak te maken op de basissubsidie tot en met 2016 slechts 180 openingsdagen bewijzen in plaats van

220 en moeten de kinderbegeleiders pas vanaf 2016 of 2017 (afhankelijk van de opvangvorm) een actieve kennis van het Nederlands bewijzen. Om een subsidie voor het inkomenstarief te verkrijgen is pas vanaf 2016 een bezetting van 80% verplicht en moet in een aantal voorzieningen pas vanaf 2017 een ononderbroken openingsduur van minstens 11 uur van toepassing zijn. Vanaf 2020 moeten organisatoren met meer dan achttien subsidieerbare plaatsen overgegaan zijn naar een rechtspersoonlijkheid met sociaal oogmerk en een werknemersstatuut voor alle kinderbegeleiders (in plaats van schijnzelfstandigheid) (Kind en Gezin, 2015; Respondent BA, 24.06.2015).

De **implementatie** van de nieuwe regelgeving had repercussies voor de interne werking van Kind en Gezin. Ten gevolge van het meer eenvormige subsidiesysteem werd naar een meer eenvormige interne werking overgegaan en werden teams heringedeeld. Via informatiesessies, brochures en het aansturen van de teamcoördinatoren werd getracht deze verandering in goede banen te leiden. Zoals eerder aangehaald werd ook gereflecteerd over de **toetredingsvoorwaarden** om een subsidie te kunnen aanvragen (Respondent BA, 24.06.2015).

Wat betreft **communicatie** werden na de eerste principiële goedkeuring van het besluit infosessies georganiseerd. Kritiek van belangenorganisaties die naar voren kwam in deze infosessies leidde tot een aanpassing van de regelgeving (Respondent BB, 24.06.2015). Binnen Kind en Gezin werd ook een communicatieplan opgemaakt om aangepast naar verschillende doelgroepen te communiceren over de nieuwe regelgeving. Ook over **controle en monitoring** werd gereflecteerd tijdens de totstandkoming van de regelgeving

en werd afgestemd met het agentschap Zorginspectie. Hiervoor zal echter een apart handhavingsbesluit worden uitgewerkt (Vlaamse overheid, 2013b). Inzake **databaseer** moest nieuwe software worden geconstrueerd voor onder meer het doorgeven van prestaties op basis waarvan subsidies kunnen worden berekend. Hiervoor werden enkele externe consultants ingehuurd, maar werden ook interne informatici ingeschakeld (Respondent BA, 24.06.2015).

Tabel 10.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Haalbaarheid en weerstand waren bepalende factoren tijdens het totstandkomingsproces van de regelgeving. Het kabinet wilde verzekeren dat noch de erkende noch de zelfstandige kinderopvang als verliezende partij zou eindigen. Ten gevolge van grote weerstand door de betrokken belangenorganisaties werd het uiteindelijke subsidiebesluit op korte termijn nog opgevolgd door twee wijzigingsbesluiten (Respondent BB, 24.06.2015; Respondent BC, 08.07.2015; Respondent BD, 02.09.2015).

Door Kind en Gezin werden ook simulaties uitgevoerd om de **kostprijs** voor de opvangvoorzieningen van verschillende alternatieven na te gaan. Het was de bedoeling om financieel

verlies voor zowel de erkende al de zelfstandige kinderopvang te vermijden en om **de toegang en het bereik** van de kinderopvang voor kwetsbare en niet-kwetsbare kinderen en ouders te verbeteren. De **afhankelijkheid** van de kinderopvang van deze subsidies om te kunnen overleven en functioneren werd aangehaald als argument om de subsidies niet af te schaffen en om het subsidiebedrag voor het aanbieden van een inkomenstarief voor de vroegere zelfstandige kinderopvangvoorzieningen te verhogen (Respondent BB, 24.06.2015; Respondent BC, 08.07.2015; Respondent BD, 02.09.2015). Over **rechtszekerheid** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 10.3 – Informatie en kennisvoorziening

informatie en kennisvoorziening	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

De keuze om het bedrag van trap 2B op termijn op hetzelfde niveau te brengen als trap 2A is deels ingegeven door benchmarking met **buitenlandse voorbeelden** waaruit bleek dat de ware kostprijs van kinderopvang dichterbij trap 2A ligt

dan bij trap 2B. Bovendien was de perceptie dat in Nederland de vraaggerichte subsidies tot een sterke stijging van de budgetten voor kinderopvang hadden geleid een reden voor het kabinet om voor een aanbodsgerichte subsidie te kiezen (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BB, 24.06.2015). Merk op dat de vertegenwoordigers van de zelfstandige kinderopvang (UnieKO) net ook naar buitenlandse voorbeelden verwezen (bvb. Schotland) om te beargumenteren dat een vraaggericht systeem net goedkoper zou kunnen zijn (UnieKO, 2010).

Er waren ook **data en gegevens** beschikbaar (bvb. loonbarema's) die konden gebruikt worden om financiële simulaties van subsidiebedragen te maken. Hiervoor werd ook gebruik gemaakt van gegevens aangeleverd door het Agentschap Ondernemen. Er werd door Kind en Gezin eveneens gebruik gemaakt van bestaand academisch onderzoek (bvb. van pedagoog Michel Vandenbroeck van de UGent) (Respondent BA, 24.06.2015). Door UnieKO werd ook een onderzoek uitgevoerd waarin onder meer gewezen werd op de nadelen van de aanbodsgestuurde subsidie. Deze studie had geen echter invloed op de beslissingname door het kabinet (UnieKO, 2010; Respondent BC, 08.07.2015).

Bij wijze van **ex post evaluatie** werd een SWOT-analyse uitgevoerd door academici van verschillende universiteiten waarin een aantal vraag- en aanbodmodellen van financiering tegenover elkaar werden afgewogen (Vancoppenolle, 2010). Negatieve **ervaringen** met de bestaande regelgeving (bvb. de IKG-subsidie die te laag zou hebben gelegen) lagen aan de basis van de verandering van bepaalde aspecten van de subsidiëring. Desondanks uitte de vertegenwoordiger van UnieKO de bezorgdheid dat de administratie en het kabinet te

weinig kennis zouden hebben van de praktijk in de zelfstandige kinderopvang en bijgevolg suboptimale beslissingen zouden nemen (Respondent BB, 24.06.2015; Respondent BC, 08.07.2015).

Tabel 10.4 – Governance en coördinatie

governance en coördinatie	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Wat betreft **andere beleidsdomeinen** is er afgetoetst met het Agentschap Ondernemen. Het Agentschap Ondernemen leverde gegevens en informatie aan over onder meer de kostprijs van de kinderopvang voor zelfstandige kinderopvangvoorzieningen en de gevolgen van het hebben van een rechtspersoonlijkheid met een sociaal oogmerk. Het Agentschap Ondernemen werd ook ingeschakeld om ondersteuning te bieden aan zelfstandige opvangvoorzieningen die met problemen kampen inzake leefbaarheid. Binnen het beleidsdomein is er ook afgetoetst met het VIPA, het Agentschap Zorg en Gezondheid en het Agentschap Zorginspectie. Andere **beleidsniveaus** werden ook betrokken via aftoetsing met de VVSG (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BB, 24.06.2015).

De **beleidsruimte gelaten door Europa** was eveneens van belang bij de totstandkoming van de regelgeving. Europese subsidieregelgeving bepaalde dat de subsidiëring enkel mag differentiëren op basis van opdracht en niet op basis van de aard van de opvangvoorziening (zelfstandig of erkend). Bijgevolg werd een trappensysteem op basis van de opdrachten van de kinderopvangvoorzieningen uitgewerkt (Respondent BA, 24.06.2015; Respondent BB, 24.06.2015). Over de relatie met andere **beleidsinstrumenten** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 10.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

Er gebeurde een SWOT-analyse van enkele vraag- en aanbodgestuurde modellen door academici. De **effectiviteit** van de verschillende alternatieven werd hierin nagegaan. Meer specifiek werden de voor- en nadelen van alle opties voor zowel Kind en Gezin, de ouders als de kinderopvangvoorzieningen onderzocht. Ook over de **succesfactoren voor het bereiken van beleidsdoelen** werd hierbij gereflecteerd door ‘kansen’ en ‘bedreigingen’ te identificeren (Vancoppenolle, 2010).

Tabel 10.6 – Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De regelgeving komt tegemoet aan een **maatschappelijke vraag of nood**. Ze kadert in de bredere doelstelling om tegemoet te komen aan de vraag naar meer kinderopvangplaatsen. Bovendien bestaat bij de kinderopvangvoorzieningen een sterke vraag naar subsidiëring vermits zij zonder deze subsidies moeilijk kunnen overleven. Ook over de **kosten, risico's en baten voor de overheid** werd gereflecteerd tijdens de totstandkoming van de regelgeving. De budgettaire beperkingen maakten bijvoorbeeld dat er een trap 0 werd ingesteld en dat de subsidie op trap 2B slechts geleidelijk kon worden opgetrokken (Respondent BB, 24.06.2015).

Het **vermijden van staatssteun** lijkt geen prominente bekommernis te zijn geweest tijdens het totstandkomingsproces van de regelgeving. UnieKO was wel voorstander van minder vaste subsidie en meer subsidie op basis van prestaties. De vaste subsidie zou namelijk een pervers effect kunnen hebben: het trekt investeerders aan

waarvan de focus niet ligt op het organiseren van kinderopvang, wel op vaste inkomsten (nl. de vaste subsidie). Het **corrigeren van marktfalen** is in feite de reden van bestaan van de subsidies voor kinderopvang. Zonder deze subsidies zou de prijs van kinderopvang veel te hoog komen te liggen voor vele ouders. Om deze reden werd een afschaffing van de subsidies dan ook niet overwogen (Respondent BC, 08.07.2015; Respondent BC, 03.11.2015).

Er werd ook een afweging gemaakt tussen **een directe en een indirecte tussenkomst naar de doelgroep**: er gebeurde een afweging tussen een subsidiëring aan de doelgroep van kinderopvang (de ouders) en een indirecte tussenkomst via een subsidiëring aan de kinderopvangvoorzieningen (Vancoppenolle, 2010).

Tabel 10.7 – Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Als **ondersteunend beleidsinstrument** werd gebruik gemaakt van onder andere infosessies om kinderopvangvoorzieningen over de nieuwe regelgeving te informeren. Over de **toegankelijkheid** van de subsidies werd eveneens

gereflecteerd doordat een afweging gemaakt werd over de voorwaarden waaraan een kinderopvangvoorziening dient te voldoen om aanspraak te kunnen maken op een subsidie (Respondent BA, 24.06.2015). Over **flexibiliteit**, het **vernieuwend karakter** van het beleidsinstrument en **dwang en vrijblijvendheid** werd voor zover geweten niet gereflecteerd tijdens de totstandkoming van de subsidieregelgeving.

5. Moeilijkheden en beperkingen

Hierboven werd voor alle cases uit het beleidsdomein WVG besproken op basis van welke criteria gekozen werd voor bepaalde beleidsinstrumenten en -alternatieven en hoe de totstandkoming of ex ante beleidsevaluatie van deze beleidsinitiatieven verliep. In alle cases werd door de respondenten gewezen op moeilijkheden en beperkingen die zich voordeden tijdens deze ex ante beleidsevaluaties. Deze moeilijkheden hadden tot gevolg dat de beleidsvoorbereiding niet optimaal kon verlopen. Hieronder bespreken we de moeilijkheden en beperkingen die door de respondenten uit het beleidsdomein WVG werden ervaren¹⁴.

In sommige cases uit het beleidsdomein WVG werd verwezen naar **tijdsdruk** als een bemoeilijkende factor in het totstandkomingsproces. In andere cases werden geen problemen met tijdsdruk ervaren. Als oorzaak van een moeizaam totstandkomingsproces werd verwezen naar de beperkte beschikbaarheid van budgetten die moesten worden ingezet om tegemoet te komen aan de vragen van uiteenlopende doelgroepen met heterogene belangen (zie onderstaand eerste citaat). Verschillende respondenten vermeldden ook dat de snelheid waarmee beleidsinitiatieven soms moesten worden vormgegeven een negatieve impact zou hebben gehad op de kwaliteit van de nieuwe regelgeving (zie onderstaand tweede citaat). Merk op dat belangenorganisaties

¹⁴ We bespreken de moeilijkheden en beperkingen niet voor elke case afzonderlijk. Enerzijds omdat deze informatie niet steeds betrekking heeft op één specifieke case, maar ook op andere cases waar de respondenten bij betrokken waren in het verleden, en anderzijds om de anonimiteit van de geïnterviewden te vrijwaren.

soms ook kritiek uitten op de kwaliteit van beleidsinitiatieven die net een langzaam en moeizaam totstandkomingstraject kenden.

Op de vraag waarom het totstandkomingsproces moeizaam verliep en lang geduurd heeft: *“Complexiteit, budgettaire beperkingen... Als ge veel geld hebt is het gemakkelijk. Als ge geen geld hebt, hebt ge budgettaire beperkingen. [Er spelen ook] politieke belangen: heel heterogene belangen van directe betrokkenen. [...] Ge moet constant alle evenwichten blijven bewaren.”*

“Maar de snelheid waarmee er nu besluiten moeten gebrouwen worden en [er] geadviseerd [moet] worden, die zal er toe leiden dat daar mankementen in zitten [in de uitgewerkte regelgeving]. Ge kunt dat zo al voorspellen. Want dat is zo gigantisch en zo snel [dat de beleidsvoorbereiding verloopt].”

Wat betreft de beschikbaarheid van **gegevens** werd door de respondenten niet aangegeven dat er zich een groot probleem stelde, hoewel wel vermeld werd dat sommige gegevens moeilijker te verkrijgen waren. In dat geval werd soms gewerkt met aannames (zie onderstaand citaat). Er werd voornamelijk gebruik gemaakt van geregistreerde gegevens waarover de administratie beschikte. Het betreft hier bijvoorbeeld gegevens omtrent loonbarema's, uitgekeerde subsidies in het verleden of aanvraagregistraties die gebruikt werden om bepaalde ramingen en berekeningen te maken. Voorts bedienden de beleidsmedewerkers zich soms van gegevens aangeleverd via bevragingen en door andere

beleidsdomeinen. Naar gegevens aangeleverd via belangenorganisaties werd in dit beleidsdomein minder vaak verwezen.

“[...] daar hadden we niet genoeg gegevens voor om dat volledig correct te ramen en moesten we bepaalde aannames doen. Maar ik denk dat de ramingen [...] wel echt nauwkeurig gebeurd zijn, maar het zijn altijd ramingen natuurlijk. Ge moet altijd bepaalde aannames doen.”

Vaak werden deze verzamelde gegevens gebruikt om op voorhand de **impact van het geplande beleid op de doelgroep** in te schatten. Merk ook hier op dat de stakeholdersanalyse uit de RIA meestal een post-hoc analyse is die werd gemaakt nadat de effectieve beleidsinstrumentenkeuze al heeft plaatsgevonden. De inschatting van de impact op de doelgroep gebeurt op verschillende manieren door zowel de administratie als de betrokken belangenorganisaties. Afhankelijk van de zwaarte van de verwachte impact werd hier meer aandacht aan besteed (zie onderstaand eerste citaat). De impact op de doelgroep van het beleid die op voorhand ingeschat wordt, betreft bijvoorbeeld het aantal personen uit de doelgroep dat met het nieuwe beleid bereikt zal kunnen worden of de subsidiebedragen die ze zullen kunnen ontvangen. De impact op de doelgroep werd soms ook enkel gebaseerd op overleg met de belangenorganisaties die de doelgroepen vertegenwoordigen zonder dat er gebruik werd gemaakt van berekeningen en simulaties. Er werd ook aandacht besteed aan de impact van de nieuwe regelgeving op onder andere de profilering, verdeling van (nieuwe) taken en werklast van de uitvoerende administratie (zie onderstaand tweede citaat).

“Voor sommige regelgeving waarvan wij grote impact verwachten op de sector maken wij wel berekeningen of doen wij wel bevragingen om dat te kunnen zien of cijfermatig te kunnen aantonen. Bijvoorbeeld rond besparingen. Dan gaan wij na: ‘Hoe vertalen voorzieningen dat? Wat voor effect heeft dat?’ En dan gieten wij dat wel eens in een cijferrapport om aan te tonen wat de gevolgen zijn. Dat gebeurt. Maar we zijn ook maar met de mankracht die we hebben en ge kunt niet op alles zout leggen. Dus ge moet kiezen.”

“[Dat heeft] een minimale impact [gehad] op ons administratief proces. [...] Maar daar is wel naar gekeken, van: is dat te doen voor de voorzieningen om dat te registreren? Is dat te doen voor ons om dat ook te verwerken en te zorgen dat daar de gepaste subsidiëring uit volgt? [Dat is] wel nagegaan, ja.”

In het totstandkomingsproces werd geprobeerd om de **financiële impact** van nieuwe beleidsinitiatieven op voorhand in te schatten. Hierbij werden door de geïnterviewden geen moeilijkheden gemeld, hoewel soms - zoals eerder aangehaald - de beschikbare gegevens ontoereikend waren en men zich moest baseren op aannames. De financiële inschattingen hadden onder meer betrekking op de doelgroep. De hoogte van de kosten en de optimale hoogte van de subsidiebedragen voor de doelgroepen werden geraamd. In één case werd hierbij ook gebruik gemaakt van benchmarking met subsidiebedragen in andere landen. Soms probeerde de Vlaamse administratie ook in te schatten hoe de verdeling van het beperkte budget de verschillende doelgroepen zou

affecteren (zie onderstaand eerste citaat). Naast de impact op de doelgroep werden in het beleidsdomein WVG ook de kosten voor de Vlaamse overheid (bvb. inzake personeel en werkingsmiddelen) geraamd. In één case werd vermeld dat weinig aandacht werd besteed aan de inschatting van de financiële impact omdat er nauwelijks sprake was van een financiële impact op de doelgroep of de uitvoerende instanties (zie onderstaand tweede citaat).

“En dan is er gezegd geweest [...]: ‘Kijk, we hebben nu zoveel budget, hoe moeten we dat [budget] nu verdelen?’ En dan is daar... Zijn daar verschillende modellen op toegepast [...] die dan meer of minder verliezers tot gevolg hebben.”

“Financieel was het gemakkelijk. Er veranderde eigenlijk niks. Alleen bij de voorzieningen, die konden bepaalde middelen ietsje anders inzetten, maar de basissubsidiëring bleef hetzelfde. Zij kregen daar geen personeel voor bij, dat werd niet anders gesubsidieerd dat personeel... Ze kregen alleen wat meer vrijheid in inzet van middelen. [...] Dus eigenlijk op het financiële vlak was dit een heel eenvoudig besluit en daar was ook weinig rekenwerk aan. Ik wou dat ik allemaal zo'n gemakkelijke dossiertjes had.”

De impact op de bredere maatschappij van een beleidsoptie werd in de cases niet onderzocht. Hoewel er wel gewezen werd op de aanwezigheid van bredere maatschappelijke doelstellingen, gaven respondenten aan dat een dergelijke inschatting niet op voorhand kon worden ingeschat omdat de

sociale realiteit te complex is en dat de regelgeving in kwestie niet belangrijk genoeg was of zwaar genoeg doorwoog om een inschatting van de maatschappelijke impact te rechtvaardigen (zie onderstaand citaat). Wat betreft het **inschatten van de impact op langere termijn** werd er door respondenten ook op gewezen dat er langetermijndoelstellingen van toepassing waren op de uitgewerkte regelgeving, maar dat de berekening van de impact van de regelgeving op lange termijn vaak te moeilijk en te complex was. In één case werden er wel inschattingen gemaakt van de budgetten die in de toekomst voor het nieuwe beleid zouden worden vrijgemaakt, maar deze bleken eerder gebaseerd op de doelstellingen en mogelijkheden van de Vlaamse overheid dan op een inschatting van de maatschappelijke noden.

“[...] Op heel veel factoren hebt ge geen rechtstreekse impact natuurlijk. En doordat die dan ook samenhangen met heel veel andere structuren en financieringsstromen en andere keuzes [is het moeilijk om deze te berekenen].”

In de cases uit het beleidsdomein WVG werden de **belangenorganisaties** vooral betrokken bij de inhoudelijke principes en de inhoudelijke uitwerking van de beleidsinitiatieven. Voor de praktische uitwerking lag ook hier het zwaartepunt vooral bij de administratie. De betrokkenheid van de belangenorganisaties gebeurde voornamelijk op basis van overleg en aftoetsing. Deze betrokkenheid varieerde van een beperkt aantal aftoetsingen tot een maandelijkse samenkomst. In het beleidsdomein WVG valt ook de betrokkenheid van belangenorganisaties via de Raadgevende Comit es van de agentschappen op.

Wat betreft de nadelen van de betrokkenheid van belangenorganisaties werd door de geïnterviewden vooral gewezen op de perceptie dat een regelgevend initiatief aan coherentie verliest wanneer het moet worden afgestemd op de noden en voorkeuren van verschillende betrokken belangenorganisaties en dat belangenorganisaties zich soms te veel laten leiden door het eigenbelang van de achterban (zie onderstaand citaat). In mindere mate werd er ook op gewezen dat bepaalde belangenorganisaties zich oncoöperatief opstellen tijdens het totstandkomingsproces en dat hun aanwezigheid het beleidsvoorbereidende proces tijdsintensiever maakt.

“Ook een nadeel van stakeholders dat [...] ge [dikwijls] vertrekt [...] met vrij zuivere concepten en ideeën [...] Ge geeft dan toch altijd wel een beetje toe in het compromis om het een beetje voor iedereen vertaalbaar en draagbaar te maken. Eyskens heeft ooit gezegd: ‘Een dromedaris is een paard dat gemaakt is op een vergadering.’ Zo erg is het niet altijd hoor, maar ik geef maar aan [...]: uw concepten [...] blijven minder zuiver.”

De voordelen van de betrokkenheid van belangenorganisaties bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving zouden zijn dat de belangenorganisaties een maatschappelijk draagvlak kunnen faciliteren en dat hun aanwezigheid zorgt voor meer inzicht in de beleidspraktijk. De mate waarin belangenorganisaties betrokken werden en een invloed konden uitoefenen zou volgens de geïnterviewden hebben afgehangen van een aantal factoren: de aanwezigheid van een traditie van samenwerking binnen de administratie, de mate waarin de betrokken belangenorganisaties een

gemeenschappelijk belang en een inhoudelijke consensus hadden (zie onderstaand tweede citaat), of het regelgevend initiatief van het parlement of de regering kwam (bij een initiatief vanuit het parlement is de betrokkenheid lager) en de mate waarin de betrokken belangenorganisatie als een autoriteit op het thema werden beschouwd. Ook zou de betrokkenheid en invloed van belangenorganisaties zwakker zijn als deze betrokkenheid voortkwam uit een formele adviesprocedure. Daarnaast zouden belangenorganisaties zich minder coöperatief opstellen wanneer er nieuwe verkiezingen zitten aan te komen.

“[...] 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 ge niet. [...] Ik bedoel: dan hebt ge minder zeggingskracht.”

In alle cases uit het beleidsdomein WVG die onderzocht werden, waren andere **beleidsdomeinen** betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving. Meestal ging het om een (vaak beperkte) aftoetsing met betrekking tot de inhoud en de uitvoering van de nieuwe regelgeving. In één case werd een ander beleidsdomein ook betrokken voor het aanleveren van gegevens. Volgens geïnterviewden zou de betrokkenheid sterker zijn als de minister hier uitdrukkelijk voor kiest of als er al contacten bestonden met het andere beleidsdomein via samenwerkingen uit het verleden (zie onderstaand citaat).

“[...] In die tijd was er veel overleg met Onderwijs. Onder andere [...] het decreet integrale jeugdhulp was toen net gestemd of

in aanloop naar een definitieve goedkeuring. Dus [...] de contacten met onderwijs, de onderwijssector waren toen wel veelvuldig eigenlijk.”

Wat betreft het gebruik van **ex post evaluaties** ging enkel aan het decreet m.b.t. de Huizen van het Kind en het subsidiëringsbesluit kinderopvang een formele ex ante evaluatie vooraf. Beide werden uitgevoerd door externen. Enkel de ex post beleidsevaluatie voor het subsidiëringsbesluit kinderopvang kende een afweging van beleidsinstrumenten. Hierin werden via een SWOT-analyse naast het bestaande financieringsmodel 20 verschillende modellen van financiering (aanbodfinanciering aan de voorzieningen, vraagfinanciering van ouders en gemengde modellen) tegen elkaar afgewogen (Vancoppenolle, 2010).

Het decreet m.b.t. de Huizen van het Kind werd voorafgegaan door een ex post evaluatie van het decreet opvoedingsondersteuning. Deze ex post evaluatie bood op basis van een bevraging van betrokkenen en een documentenanalyse een beschrijving van de toenmalige situatie en de knelpunten die zich voordeden (Nys, 2010; Van den Bruel en Blancke, 2010). Aan de twee andere cases ging geen formele ex post evaluatie van het vroegere beleid vooraf, hoewel overleg met belangenorganisaties en betrokkenen hier wel gebruikt werd om een aantal knelpunten in het toenmalige beleid te identificeren. De beperktere zwaarte en impact van deze laatste twee cases vormt mogelijk een verklaring voor de afwezigheid van een formele ex post evaluatie van het voorgaande beleid. Voor het subsidiebesluit Kinderopvang en het besluit m.b.t. de ondersteuning jongvolwassenen met een handicap werd een ex post evaluatie ingeschreven in de

nieuwe regelgeving.

Echter, het besluit m.b.t. de ondersteuning van jongvolwassenen zal vermoedelijk toch niet geëvalueerd worden omdat de inhoud van het besluit deels irrelevant geworden is door de nieuwe regelgeving omtrent multifunctionele centra. Het subsidiebesluit kinderopvang zal wel geëvalueerd worden in 2017. Hierbij zal een focus liggen op onder meer het bereiken van de beleidsdoelstellingen en de kostprijs van het de nieuwe regelgeving. Bovendien wordt de nieuwe regelgeving op regelmatige basis geëvalueerd via voortgangsoverleg met de betrokken belangenorganisaties en de Vlaamse administratie. Dit voortgangsoverleg is er gekomen ten gevolge van de vele kritieken en opmerkingen die vanuit verschillende belangenorganisaties geuit werden nadat het besluit reeds was goedgekeurd. Wat betreft het decreet m.b.t. de Huizen van het Kind en het besluit m.b.t. de alternatieve investeringswaarborg door het VIPA werd geen ex post evaluatie in de regelgeving ingeschreven. Voor de Huizen van het Kind wordt wel een evaluatie gepland in de toekomst.

Het **supranationale kader** werd enkel in de case van het subsidiebesluit kinderopvang opgevat als een factor die de beleidsinstrumentenkeuze sterk bepaalde. In de drie andere cases uit het beleidsdomein WVG was dit niet het geval. Enkele respondenten verwezen spontaan naar VN-regelgeving als richtinggevende - maar niet noodzakelijk beperkende - factor in het beleidsvoorbereidende proces (zie onderstaand citaat).

“Maar Europa is niet bevoegd voor het gehandicaptenbeleid. [...] Misschien onderschatten wij het effect van Europa, dat zou kunnen. In elk geval weegt denk ik op het gehandicaptenbeleid in het algemeen [...] veel sterker de Verenigde Naties en het Verdrag van de rechten van personen met een handicap [...]. Die zijn heel sterk richtinggevend. Wij hebben dat verdrag ook geratificeerd. Dus da 's echt heel richtinggevend voor de regelgeving die wij moeten maken.”

Wat betreft **reguleringsimpactanalyse (RIA)** stellen de geïnterviewden uit het beleidsdomein WVG dat dit vaak een post-hoc rapportering is van het beleidsvoorbereidende traject. Bepaalde respondenten zeggen dat de RIA een mooi overzicht geeft van de overwogen opties, anderen stellen dat de RIA geen correcte weergave biedt, onder meer omdat bepaalde opties die er in vermeld worden in praktijk niet werden afgewogen en omdat de organische totstandkoming van nieuwe regelgeving moeilijk te vatten is in een RIA. De administratie zou bij de opmaak van een stakeholdersanalyse in de RIA ook blijf geven van een beperkte kennis van de implementatiepraktijk en van de gevolgen voor de doelgroepen. Sommige respondenten stelden dat de RIA een weinig nuttige administratieve last is en dat beleidsmedewerkers de opmaak van een RIA soms actief proberen te ontwijken (zie onderstaand citaat).

“Als we er kunnen aan ontsnappen dan ontsnappen we er aan. [...] Zo ’n regelgevingstraject dat is intensief. Dus dat is niet van vandaag op morgen dat daar een besluit ligt. Als daar dan nog een keer zo’n RIA bijkomt... Sorry, nee.”

Volgens andere geïnterviewden zou de RIA een nuttig instrument zijn dat ambtenaren helpt om een breder geheel van beleidsinstrumenten te overwegen (zie onderstaand citaat). Er werd ook opgemerkt dat de RIA van groter nut zou zijn bij grotere, meer invloedrijke beleidsinitiatieven. Ten slotte was er ook een respondent die stelde dat de juristen - die de RIA opmaken - tegenwoordig in een vroegere fase van de beleidsvoorbereiding betrokken worden en bijgevolg het totstandkomingsproces van nieuwe regelgeving meer in overeenstemming brengen met de RIA.

“Langs de andere kant denk ik dat [de RIA] op niveau van de ambtenaren [...] wel sensibilisering met zich heeft meegebracht, van: ‘Oké, we moeten niet slaafs één alternatief of één mogelijkheid volgen omdat die of die minister daar nu absoluut zijn directief rond geeft.’”

Enkele respondenten gaven hun visie op de manier waarop de ex ante beleidsevaluatie voor de keuze van beleidsinstrumenten volgens hen kan **verbeterd worden**. Ook hier was het opvallend dat er vaak vermeld werd dat belangenorganisaties vroeger in het totstandkomingsproces zouden moeten betrokken worden. Dit zou maken dat de belangenorganisaties een sterker gevoel van eigenaarschap zouden ervaren tijdens de beleidsvoorbereidende fase en daardoor sneller geneigd zouden zijn om het de regelgeving

die tot stand is gekomen te steunen en verdedigen. Bovendien zou het betrekken van belangenorganisaties op een te laat moment er toe kunnen leiden dat het kabinet en de administratie te veel tijdsdruk ervaren die maakt dat nog weinig wijzigingen aan het beleidsinitiatief kunnen worden aangebracht, ook indien zij geen bezwaren hebben tegen deze wijzigingen. Hieraan gelinkt kwam er ook de opmerking dat er meer aandacht zou moeten zijn voor planning en timing in het beleidsvoorbereidend proces. Enerzijds kan dit helpen om klaarheid te brengen in een totstandkomingsproces waarin verschillende partners op een asynchrone manier voortwerken. Anderzijds kan dit aan de belangenorganisaties en andere actoren duidelijk maken op welke momenten zij nog specifieke bijdragen kunnen leveren aan het totstandkomingsproces en op welke momenten het hiervoor te laat is. Een andere respondent zag een alternatieve oplossing voor dit probleem. Deze persoon stelde dat belangenorganisaties sterker vertegenwoordigd zouden moeten zijn in het overleg. Op die manier worden belangenorganisaties niet opeens geconfronteerd met plotse wijzigingen waar zij geen weet van hebben en op korte termijn een mening over moeten vormen.

Merk op dat bovenstaande voorstellen nogal sterk de nadruk leggen op de betrokkenheid van belangenorganisaties bij het beleidsvoorbereidende proces. Een veelgehoorde kritiek in de interviews is net dat geplande beleidsinitiatieven deels gaan afwijken van de oorspronkelijke doelstelling dankzij de input van verschillende belangenorganisaties, wat tot suboptimale regelgeving leidt. Echter, de bedoeling van het vroeg betrekken van belangenorganisaties en van het op voorhand plannen van hun input, is net om sterke tegenkanting en confrontaties met belangenorganisaties te vermijden.

Bovendien legden de geïnterviewden ook hier de nadruk op het belang van een duidelijke visie van de minister. De minister zou nood hebben aan een duidelijke beleidsvisie die hij aan het begin van de beleidsvoorbereiding moet duidelijk maken. Dit maakt dat het kader waarbinnen naar beleidsalternatieven moet gezocht worden duidelijk is voor alle betrokkenen en een coherente regelgeving mogelijk gemaakt wordt waarbij niet te sterk wordt afgeweken om tegemoet te komen aan de vraag van bepaalde betrokken partijen. Niettemin werd door een respondent opgemerkt dat de minister best niet op voorhand ook het beleidsinstrument bepaalt, dat werkt namelijk een grondige evaluatie en keuze van beleidsinstrumenten tegen.

6. Conclusie beleidsdomein WVG

In het rapport wordt op basis van een kwalitatieve analyse op vier beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein WVG nagegaan hoe in het beleidsvoorbereidende proces verschillende beleidsalternatieven en -instrumenten werden afgewogen en op basis van welke criteria specifieke beleidsalternatieven- en instrumenten werden gekozen.

Inzake de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden, valt het op dat meestal de tegemoetkoming aan de beleidsdoelstellingen (van het kabinet), draagvlak bij belangenorganisaties en de kostprijs een zeer belangrijke rol speelden. In mindere mate waren bij de cases uit het beleidsdomein WVG vaak ook administratieve haalbaarheid, onderzoeksresultaten en draagvlak binnen de regering bepalend voor de keuze van beleidsinstrumenten- en alternatieven. In een enkele case werd ook verwezen naar adviezen van Financiën en van de Raad van State en naar het supranationale kader als bepalende criteria.

In het beleidsdomein WVG zien we net zoals in de andere onderzochte beleidsdomeinen dat tijdens de ex ante beleidsevaluatie gewoonlijk zeer veel aspecten in beschouwing worden genomen. Het gaat hier zowel om aspecten met betrekking tot 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. Over deze aspecten wordt gereflecteerd en informatie verzameld tijdens het beleidsvoorbereidende proces van een beleidsinitiatief.

De aandacht voor de verschillende onderdelen van deze aspecten wisselt van case tot case. Aan aspecten met betrekking tot de implementatie van het beleid wordt gewoonlijk de meeste aandacht besteed. We zien ook in dit beleidsdomein dat de overweging van deze verschillende aspecten meestal niet gebeurt op een systematische manier of op basis van bepaalde analytische methoden en technieken. Het gaat dikwijls om inzichten en conclusies verkregen via overleg tussen de verschillende betrokken actoren.

Wat betreft de ervaren moeilijkheden en beperkingen bij de ex ante beleidsevaluatie en de afweging van beleidsinstrumenten zijn de respondenten uit het beleidsdomein WVG verdeeld over de vraag of er voor een degelijke afweging van beleidsinstrumenten en -alternatieven voldoende tijd beschikbaar was. In de cases uit de andere beleidsdomeinen waren de respondenten meer eenduidig gematigd positief over de beschikbare tijd. De respondenten uit het beleidsdomein WVG ervaren weinig moeilijkheden bij het vinden van relevante gegevens. Opvallend was dat in dit beleidsdomein meer verwezen werd naar geregistreerde gegevens die beschikbaar zijn bij de Vlaamse administratie en minder naar gegevens aangeleverd door betrokken belangenorganisaties.

Inschattingen van de impact op de doelgroep betroffen meestal inschattingen van het bereik en van de optimale subsidiebedragen. Deze inschattingen gebeurden zowel cijfermatig als kwalitatief via overleg. Voorts werd ook vaak de financiële impact geraamd van het geplande beleid op de doelgroep en op de uitvoerende administratie. Een ex ante inschatting van de impact van verschillende mogelijke beleidsalternatieven op de doelgroep, de administratie of het

budget vond echter zelden plaats, met uitzondering van één case. Om zich een beeld te vormen van de beperkingen van het bestaande beleid werd in twee cases gebruik gemaakt van formele ex post beleidsevaluaties uitgevoerd via externe studies. Dit zijn de ‘grotere’ cases met relatief meer impact op verschillende doelgroepen. In de twee andere cases gebeurde de ex post evaluatie van de bestaande situatie eerder informeel via overleg met betrokken actoren. Voor twee van de onderzochte cases werd nog een ex post beleidsevaluatie ingeschreven in de regelgeving.

De impact van het beleid op de bredere maatschappij of op de lange termijn werd evenmin onderzocht in de cases uit het beleidsdomein WVG. Als reden hiervoor gaven de respondenten aan dat een inschatting van de impact op de brede maatschappij en op de lange termijn te complex is en een te moeilijke oefening vergt.

Het valt op dat de betrokkenheid van belangenorganisaties tijdens het totstandkomingsproces redelijk intensief was. Het beleidsdomein WVG onderscheidt zich door de betrokkenheid van belangenorganisaties via de Raadgevende Comités van de agentschappen. Andere beleidsdomeinen werden ook vaak betrokken, maar weinig intensief. In één case werd een ander beleidsdomein ingeschakeld voor de aanlevering van gegevens. De betrokkenheid van belangenorganisaties werd door de respondenten uit het beleidsdomein WVG gewaardeerd omwille van de creatie van draagvlak en het inzicht in de praktijk die het biedt. De keerzijde is dat belangenorganisaties soms eigenbelang laten meespelen en dat hun betrokkenheid leidt tot vele aanpassingen aan de regelgeving en bijgevolg tot een verminderde coherentie en consistentie van de regelgeving.

Wat betreft het supranationale kader werd slechts in één case door de respondenten verwezen naar de Europese regelgeving als een zeer bepalende factor in de beleidsinstrumentenkeuze. Opvallend was dat in een andere case door verschillende respondenten uitdrukkelijk werd verwezen naar de inhoud van VN-verdragen als richtinggevend voor de gemaakte beslissingen. Ten slotte merken we ook hier dat de reguleringssimpactanalyse (RIA) vaak pas werd opgemaakt in een latere fase van de beleidsvoorbereiding en geen invloed uitoefende op de beleidsinstrumentenkeuze.

Referenties

- Agentschap Ondernemen. (21.04.2015). *Subsidies kinderopvang van Kind & Gezin*. [28.09.2015, Agentschap Ondernemen: <http://www.agentschapondernemen.be/maatregel/subsidies-kinderopvang-van-kind-gezin>].
- Bursens, L. (2012). *Ondersteuning kwetsbare jongvolwassenen met een handicap* [Omzendbrief]. Brussel: Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap.
- 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.
- Frees, W., De Peuter, B., en Steen, T. (2013). *Huizen van het Kind als nieuw model voor preventieve gezinsondersteuning. Lessen uit pilootprojecten*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Hood, C. (1984). *The tools of government*. New Jersey: Chatham House.

- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Hulpia, H., en Van der Mespel, S. (2013). *Ontmoetingsfunctie voor kinderen en ouders in de Huizen van het Kind*. Gent: VBJK.
- Kind en Gezin. (2012). *Concepttekst organisatie van de preventieve gezinsondersteuning*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kind en Gezin. (2015). *Overgangsmaatregelen*. Brussel: Kind en Gezin. [05.10.2015, Kind en Gezin: <http://www.kindengezin.be/img/overgangsmaatregelen.pdf>].
- Kind en Preventie. (s.d.). *Onderzoeksproject betreffende de profilering van het vrijwilligerswerk binnen de Huizen van het Kind*. Brussel: Kind en Preventie.
- Respondent AR. (27.04.2015). *Interview totstandkoming Decreet Huizen van het Kind* [Interview met J. Vandoninck].
- Respondent AS. (27.04.2015). *Interview totstandkoming Decreet Huizen van het Kind* [Interview met J. Vandoninck].
- Respondent AT. (20.05.2015). *Interview totstandkoming Decreet Huizen van het Kind* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AU. (17.12.2014). *Interview totstandkoming Besluit ondersteuning jongvolwassenen met een handicap* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AU. (14.03.2016). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent AV. (22.01.2015). *Interview totstandkoming Besluit ondersteuning jongvolwassenen met een handicap* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AW. (06.03.2015). *Interview totstandkoming Besluit ondersteuning jongvolwassenen met een handicap* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AX. (13.03.2015). *Interview totstandkoming Besluit ondersteuning jongvolwassenen met een handicap* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AX. (03.11.2015). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent AY. (01.04.2015). *Interview totstandkoming Besluit ondersteuning jongvolwassenen met een handicap* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AZ. (28.01.2015). *Interview totstandkoming Besluit alternatieve investeringswaarborg VIPA* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AZ. (11.09.2015). *Interview totstandkoming Besluit alternatieve investeringswaarborg VIPA* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent BA. (24.06.2015). *Interview totstandkoming Besluit subsidiëring kinderopvang* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent BA. (18.11.2015). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent BA. (24.02.2016). *Feedback op vraag m.b.t. actualisering rapport*. [Gesprek met J. Vandoninck].

Respondent BB. (24.06.2015). *Interview totstandkoming Besluit subsidiëring kinderopvang* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent BC. (08.07.2015). *Interview totstandkoming Besluit subsidiëring kinderopvang* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent BC. (03.11.2015). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent BD. (02.09.2015). *Interview totstandkoming Besluit subsidiëring kinderopvang* [Interview met J. Vandoninck].

UnieKO. (2010). *Naar een vernieuwde kinderopvang. De strijd om 't kind?*. Beveren: UnieKO.

- Vancoppenolle, D. (2010). *Naar een alternatieve financiering van de kinderopvang in Vlaanderen?. Overzicht van de diverse keuzemogelijkheden en hun voor- & nadelen*. Brussel: Kind en Gezin.
- Van den Bruel, B., en Blancke, E. (2010). *Evaluatie van het decreet opvoedingsondersteuning*. Brussel: Kind en Gezin.
- Vandeurzen, J. (2009). *Beleidsnota 2009-2014. Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*. Brussel: Vlaamse regering.
- Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. (2013). *Nota aan de leden van de Vlaamse regering. Betreft: Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot facilitering van de infrastructuurfinanciering via alternatieve investeringswaarborg verstrekt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden - Definitieve goedkeuring na advies Raad van State*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse overheid. (11.03.1994). *Besluit van de Vlaamse regering van 15 december 1993 tot vaststelling van de algemene regels inzake het verlenen van vergunningen en erkenningen door het Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap*. *Belgisch Staatsblad*, p. 6109.
- Vlaamse overheid. (19.04.2001). *Besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 2001 houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen*. *Belgisch Staatsblad*, p. 12757.

- Vlaamse overheid. (24.10.2006). Besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 tot regeling van de alternatieve investeringswaarborg verstrekt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden. *Belgisch Staatsblad*, p. 56528.
- Vlaamse overheid. (20.08.2008). Besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2008 houdende de voorwaarden voor toestemming voor en subsidiëring van lokale diensten buurtgerichte kinderopvang. *Belgisch Staatsblad*, p. 43911.
- Vlaamse overheid. (09.04.2009). Besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2009 houdende voorwaarden inzake financiële ondersteuning van zelfstandige opvangvoorzieningen. *Belgisch Staatsblad*, p. 27173.
- Vlaamse overheid. (13.05.2009). Ministerieel besluit van 21 april 2009 houdende voorwaarden tot toekenning van een extra financiële ondersteuning voor de inclusieve opvang van kinderen met een specifieke zorgbehoefte aan organiserende besturen en voorzieningen. *Belgisch Staatsblad*, p. 36842.
- Vlaamse overheid. (09.06.2009). Besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2009 houdende regeling van inkomensgerelateerde opvang bij zelfstandige opvangvoorzieningen. *Belgisch Staatsblad*, p. 40607.
- Vlaamse overheid. (2012). *Reguleringsimpactanalyse voor ondersteuning van kwetsbare jongvolwassen personen met een handicap*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (15.06.2012). Decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters. *Belgisch Staatsblad*, p. 33016.

Vlaamse overheid. (2013a). *Reguleringsimpactanalyse voor het decreet houdende de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning in Huizen van het Kind*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (2013b). *Reguleringsimpactanalyse voor het besluit van de Vlaamse Regering subsidie kinderopvang bij baby's en peuters*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (09.08.2013). Besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 houdende vaststelling van maatregelen ter ondersteuning van kwetsbare jongvolwassen personen met een handicap. *Belgisch Staatsblad*, p. 52247.

Vlaamse overheid. (19.12.2013). Besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013 tot facilitering van de infrastructuurfinanciering via de alternatieve investeringswaarborg, verstrekt door het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden. *Belgisch Staatsblad*, p. 99725.

Vlaamse overheid. (13.01.2014). Besluit van de Vlaamse regering van 22 november 2013 houdende de subsidies en de eraan gekoppelde voorwaarden voor gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters. *Belgisch Staatsblad*, p. 1291.

Vlaamse overheid. (29.01.2014). Decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning. *Belgisch Staatsblad*, p. 8151.

Vlaamse overheid. (04.08.2014). Besluit de Vlaamse regering van 28 maart 2014 tot uitvoering van het decreet van 29 november 2013 houdende de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning. *Belgisch Staatsblad*, p. 56862.

Vlaamse regering. (2009). *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*. Brussel: Vlaamse regering.