

Vlaams
Parlement

ingediend op **61** (2014-2015) – Nr. 1
21 september 2015 (2014-2015)

Advies

van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie
in en door het Vlaams Parlement



Advies

Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement

Brussel, 21 september 2015

SERV_20150921_decreetsevaluatie_ADV_i.docx

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen • Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11
info@serv.be • www.serv.be

Adviesvraag: Ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement

Adviesvrager: Jan Peumans, Voorzitter Vlaams Parlement

Ontvangst adviesvraag: 18 mei 2015

Goedkeuring raad: 21 september 2015

SERV_20150921_decreetsevaluatie_ADV_i.docx

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

De heer Jan Peumans
Voorzitter

Vlaams Parlement
Leuvenseweg 86

1000 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be
Tim Buyse
tbuyse@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20150921_decreetsevaluatie_pvit

Brussel
21 september 2015

Advies ex post decreetsevaluatie

Mijnheer de voorzitter

Op 18 mei 2015 vroeg u de SERV om voorstellen te formuleren over de aanpak van ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement. De SERV is graag op deze adviesvraag ingegaan.

Hierbij vindt u het advies. Het bevat tien concrete denksporen als antwoord op de gestelde vragen, alsook enkele belangrijke uitgangspunten en randvoorwaarden om als parlement een grotere rol op het vlak van ex post decreetsevaluatie op te nemen. Het advies is mee gebaseerd op een informatief achtergronddocument van SERV-Secretariaat dat als bijlage aan het advies is gevoegd.

Wij hopen dat het Vlaams Parlement inspiratie vindt in dit advies en er verder mee aan de slag wil gaan. De SERV is in elk geval bereid - als het Vlaams Parlement dat vraagt - om een actieve rol op te nemen in de verdere ontwikkeling en uitrol van een beleid rond ex post decreetsevaluatie in en door het parlement.

Hoogachtend,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen	7
Advies	11
1 Inleiding	11
2 Ex post decreetsevaluatie en de rol van het parlement	12
3 Uitgangspunten en randvoorwaarden	14
4 Tien denksporen voor het parlement	20
4.1 Bestaande informatie en evaluaties actief gebruiken	20
4.2 De controlefunctie versterken	24
4.3 Zelf evaluaties (laten) uitvoeren	28
5 Mogelijke initiatieven op korte termijn	33
Achtergronddocument	35
1 Inleiding	36
2 Ex post decreetsevaluatie: wat en waarom?	38
2.1 Wat?	38
2.2 Waarom?	41
2.3 Plaats in het wetgevingsbeleid	46
2.4 Rol van parlementen in decreetsevaluatie	50
3 Initiatieven in Vlaanderen	55
3.1 Vlaamse Regering	55
3.2 Vlaams Parlement	61
4 Ex post decreetsevaluatie in enkele andere parlementen	70
4.1 Algemeen overzicht	71
4.2 Samenvatting van modellen en praktijken in andere landen	76
4.3 Beschrijving van modellen en praktijken in andere parlementen	80
Referenties	108

Krachtlijnen

Ex post decreetsevaluatie kan worden omschreven als het doelgericht verzamelen en analyseren van informatie over de werking van een wettelijke regeling in de praktijk en de beoordeling daarvan aan de hand van bepaalde criteria en volgens een bepaalde methodologie, die wetenschappelijk verantwoord is. Typische vragen voor een ex post decreetsevaluatie zijn of de met het decreet beoogde effecten werden bereikt (en wat daarin het aandeel van het decreet was), of een decreet of het daarin uitgewerkte instrument daarvoor de meest geschikte maatregel is/was, welke eventuele moeilijkheden er zijn gerezen bij de implementatie, enz.

Ex post evaluatie van regelgeving is om diverse redenen belangrijk, in het bijzonder ook vanuit het perspectief van het **Vlaams Parlement**. De hoofdreden is dat decreetsevaluaties het democratisch debat voeden, funderen en verdiepen door informatie ('evidence') aan te dragen over de reële resultaten en effecten op het terrein van de genomen overheidsmaatregelen en ingezette overheidsbudgetten. Dat is belangrijk voor elk van de drie institutionele hoofdopdrachten van het parlement: de wetgevende taak, de controletaak en de budgettaire taak.

Dat ex post evaluaties voor het parlement belangrijk zijn, betekent nog niet dat het parlement ook zelf (alle) ex post decreetsevaluaties moet uitvoeren. Dat blijkt ook uit de voorbeelden in andere landen: steeds is er een wisselwerking, afstemming of afbakening t.o.v. de rol van de **uitvoerende macht**, die op het vlak van ex post evaluatie van regelgeving ook een belangrijke verantwoordelijkheid heeft en over meer capaciteit en middelen beschikt om dat structureel te doen.

Wel is er een belangrijke **rol voor het parlement** om erop toe te zien dat ex post evaluaties door de uitvoerende macht (goed) gebeuren en dat ze worden gebruikt voor bijsturing van de regelgeving waar nodig. Los daarvan heeft het parlement hoe dan ook steeds de bevoegdheid om eigen evaluaties op te zetten los van wat op regeringsniveau gebeurt. In dat geval is er vaak een duidelijke rolverdeling tussen de evaluatoren/ondersteunende diensten enerzijds en de parlementairen anderzijds: de parlementsleden kiezen de thema's en formuleren de evaluatievragen, de evaluatoren voeren de evaluatie onafhankelijk uit maar formuleren geen beleidsconclusies en – aanbevelingen. Dat laatste is de rol van de parlementsleden.

Voor het parlement lijken er bijgevolg **drie mogelijke rollen** of opdrachten te zijn inzake ex post decreetsevaluatie, die elkaar niet uitsluiten: (1) het parlement als actieve gebruiker van evaluaties door anderen aangedragen (en daar meer systematiek in brengen); (2) een ambitieuzer traject waarbij de evaluatiepraktijk bij de Vlaamse overheid mee wordt gevoed en 'aangejaagd' door het parlement (agendasetting, controlefunctie verder uitbouwen); (3) het parlement dat zelf decreetsevaluaties uitvoert of in eigen beheer laat uitvoeren.

Voorliggend SERV-advies bevat tien **denksporen** voor de concrete invulling van deze drie rollen (zie figuur). Het gaat om denksporen omdat er geen pasklare blauwdruk mogelijk is. Randvoorwaarden zoals ambitie, politieke wil, beschikbare capaciteit en (financiële) middelen bepalen in belangrijke mate wat mogelijk is. Essentieel in elk van de drie mogelijke rollen zijn een aangepaste **politieke cultuur** met ruimte voor samenwerking tussen meerderheid en oppositie en een **adequate ondersteuning** binnen het parlement die afgestemd is op de gestelde ambities.

Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement



De denksporen beogen een reeks **structurele maatregelen** die ex post evaluatie beter kunnen institutionaliseren binnen het Vlaams Parlement, zonder evenwel te vervallen in formalistische structuren en procedures. Tegelijk werd, voortbouwend op wat al bestaat aan (collectieve) instrumenten binnen het Vlaamse Parlement en op voorbeelden en ervaringen in andere parlementen, geprobeerd om haalbare en toch voldoende ambitieuze ideeën te formuleren.

Binnen deze denksporen, is de belangrijkste aanbeveling voor de **korte termijn** om het instrument van de *themadebatten* (met een commissie ad hoc) nieuw leven in te blazen (denkspoor 7). Binnen het huidige kader lijkt dat immers het meest geschikte instrument voor het parlement om zelf ex post decreetsevaluaties uit te voeren. De ambitie zou kunnen zijn om, zoals het reglement van het Vlaams Parlement toelaat, twee ex post evaluaties onder de vorm van een themadebat per jaar te organiseren.

Ten tweede zijn er ook verbeteringen mogelijk in de wijze waarop themadebatten worden voorbereid en georganiseerd. De SERV suggereert om tijdens deze legislatuur een aantal elementen uit het Franse systeem van de 'rapports d'information' bij wijze van *proeftuin* in het Vlaams Parlement toe te passen voor één of twee decreetsevaluaties. Dat vergt onder andere afspraken met het Rekenhof over structurele samenwerking rond ex post decreetsevaluatie (denkspoor 8).

Ten derde suggereert de SERV om de voorgestelde werkwijze voor de vaststelling van een '*parlementaire evaluatieagenda*' (denkspoor 10) een eerste keer te doorlopen omdat dit ook voor de nodige input en dynamiek kan zorgen om het instrument van de themadebatten opnieuw te activeren. Die werkwijze houdt in dat het parlement periodiek met externe input van de zgn. 'geïnstitutionaliseerde stakeholders' (ombudsdienst, Rekenhof, SERV, strategische adviesraden, Raad van State, de rechterlijke macht, ...) in aanvulling op de eigen informatie en na afstemming met de Vlaamse Regering bepaalt rond welke onderwerpen een decreetsevaluatie door het parlement wordt opgezet.

Wellicht ook op korte termijn te realiseren zijn de aanbevelingen om vanuit de parlementaire diensten bestaande evaluaties toegankelijker te maken voor de parlementsleden (denkspoor 1), om de informatievoorziening vanuit de rechterlijke macht te organiseren (denkspoor 2), en om de gecoördineerde evaluatieagenda die werd aangekondigd in de beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019 bij de Vlaamse Regering op te vragen en voor bespreking te agenderen (denkspoor 4).

Daarnaast stelt de SERV voor dat het parlement de nodige tijd neemt om **ten gronde de discussie** te voeren over de mogelijke invoering van *beleidsopvolgingsbrieven* teneinde de aandacht voor ex post evaluatie en beleidsresultaten structureel in te bouwen in de werking en de agenda van het parlement (denkspoor 5). De idee is om af te stappen van het hybride karakter van de beleidsbrieven van de regering, die vandaag zowel informatie over het komende jaar als informatie over het voorbije begrotingsjaar moeten bevatten. Voor informatie die relevant is voor de beleidsopvolging en beleidsevaluatie zouden 'beleidsopvolgingsbrieven' kunnen worden gemaakt waarvan de indiening en bespreking elk jaar plaatsvindt in het voorjaar. Op die manier wordt jaarlijks een momentum gecreëerd waarop het gevoerde regeringsbeleid (de realisaties, niet de intenties) besproken en geëvalueerd kan worden, los van de tijdsdruk die met begrotingsbesprekingen gepaard gaat. De beleidsopvolgingsbrieven zouden ook kunnen leiden tot een rationalisering en

stroomlijning van (de bespreking van) diverse voortgangsrapportages, jaarverslagen enz. die vandaag op uiteenlopende tijdstippen aan het parlement moeten worden bezorgd.

Andere voorstellen zullen wellicht **meer tijd of overleg** vergen, waaronder het opkuisen en stroomlijnen van evaluatiebepalingen in decreten (denkspoor 3), de invoering van beleidseffectenrapportage in het kader van de uitbouw van een prestatiegerichte begroting (denkspoor 6), de inschakeling van de Raad van State voor juridische-technische evaluaties (denkspoor 9) en het realiseren van een publieke databank bij de Vlaamse overheid waarin alle beleidsrelevante onderzoekswerkzaamheden (afgeronde en lopende) worden opgenomen, met inbegrip van beleidsgerichte, niet-technische syntheses ('systematic reviews') (onderdeel van denkspoor 1);

De **SERV** is bereid om, indien het Vlaams Parlement dat vraagt, een actieve rol op te nemen in de verdere ontwikkeling en uitrol van een beleid rond ex post decreetsevaluatie in het parlement.

Advies

1 Inleiding

Het Vlaams Parlement vroeg de SERV om voorstellen te formuleren over de aanpak van **ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement**: welke rol kan het Vlaams Parlement spelen inzake decreetsevaluatie, hoe kan het daarbij desgevallend tewerk gaan, wat is daarvoor nodig, enz.?

In dit **advies** formuleert de SERV enkele denksporen als antwoord op deze vragen. Ze zijn mee gebaseerd op een analyse van het SERV-Secretariaat, een reeks gesprekken met experts en bevoorrechte getuigen en een informele workshop op 14 juli 2015 met leden van het VEP (Vlaams Evaluatieplatform) en het ICW (Interuniversitair Centrum voor Wetgeving). De SERV wenst uitdrukkelijk zijn dank uit te spreken voor de aangeleverde informatie, standpunten en ideeën.

De analyse van het SERV-Secretariaat is opgenomen in een documentair **achtergronddocument** bij dit advies. Daarin wordt ingegaan op het wat en waarom van ex post decreetsevaluatie in het parlement, op de initiatieven die de Vlaamse Regering en van het Vlaams Parlement op het vlak van ex post wets- en beleidsevaluatie de voorbije jaren hebben genomen, en op een reeks modellen en praktijken in andere landen en op federaal niveau van hoe men daar ex post decreetsevaluatie op parlementair niveau invult.

Voor meer informatie bij verwijzingen in het advies naar de situatie in andere landen wordt dan ook verwezen naar dit achtergronddocument.

Het advies is als volgt opgebouwd. In een eerste deel bevestigt de SERV het **belang** van ex post evaluatie, en van de grotere rol die het parlement daarin kan opnemen. In een tweede deel schetst de SERV enkele **uitgangspunten en randvoorwaarden** indien het Vlaams Parlement inderdaad een grotere rol ambieert.

Die uitgangspunten en randvoorwaarden vormen ook het kader voor de **denksporen** die in deel 3 worden overlopen. Het betreft denksporen, omdat de SERV **geen pasklare blauwdruk** heeft willen uitwerken. Dat kan ook niet, omdat er meerdere opties zijn voor het parlement om zijn rol inzake decreetsevaluatie in te vullen en omdat randvoorwaarden zoals ambitie, politieke wil, beschikbare capaciteit en middelen in belangrijke mate bepalen wat mogelijk is.

De SERV hoopt dat het Vlaams Parlement **inspiratie** vindt in dit advies en bereid is om ten gronde het debat te voeren over de rol die het ambieert op het vlak van decreetsevaluatie en over de randvoorwaarden en mogelijke maatregelen om dat goed te doen.

2 Ex post decreetsevaluatie en de rol van het parlement

Het Vlaams Parlement heeft al langer aandacht voor ‘**slimme decreetgeving**’ en decreetsevaluatie in het bijzonder. De vaststelling, ook binnen het parlement zelf, is dat er positieve zaken zijn gebeurd de afgelopen jaren, maar dat er nog geen structurele aanpak is rond decreetsevaluatie.

Daarom lijkt het belangrijk om dit advies te beginnen met een korte schets van ex post decreetsevaluatie, het belang ervan en de rol die het parlement daarin kan opnemen.

Ex post decreetsevaluatie

Ex post decreetsevaluatie is het doelgericht verzamelen en analyseren van informatie over de werking van een wettelijke regeling in de praktijk en de beoordeling daarvan aan de hand van bepaalde criteria (zoals doelbereiking, effectiviteit, efficiëntie enz.) volgens een bepaalde methodologie, die wetenschappelijk verantwoord is¹. Ex post decreetsevaluatie kan ook betrekking hebben op de evaluatie van de juridisch-technische kwaliteit (legistieke kwaliteit, consistentie met andere regelgeving, duidelijkheid van de tekst, inpasbaarheid in het rechtssysteem, schrappen van verouderde regelgeving, enz.).

Kenmerkend voor veel ex post decreetsevaluaties is dat de **beleidsdoelen** van het decreet **als gegeven** worden beschouwd en ze zich bijgevolg uitdrukkelijk beperken tot de vraag of de met het decreet beoogde effecten werden bereikt (en wat daarin het aandeel van het decreet was), of een decreet of het daarin uitgewerkte instrument daarvoor de meest geschikte maatregel is of was, welke moeilijkheden zijn gerezen bij de implementatie, enz. Het betreft dan geen beoordeling van de beleidsdoelstellingen zelf (wat wle gebeurt in sommige andere ex post evaluaties). Bovendien is er een ‘moment’ waarop ‘de wetenschap’ **geen** rol meer speelt, nl. bij de **politieke beoordeling**. Het trekken van beleidsconclusies uit het analysemateriaal en uit de eventuele beleidsaanbevelingen die voortkomen uit decreetsevaluaties, behoort tot het primaat van de politiek.

Ex post decreetsevaluatie kan maar hoeft geen betrekking te hebben op de evaluatie van een volledig **decreet**. Het kan ook gaan om de evaluatie van een hoofdstuk of artikel van een decreet, een ‘decreetsoverstijgende’ evaluatie die a.h.w. door meerdere decreten heen snijdt (d.i. een onderzoek naar de werking van meerdere decreten of decreetsbepalingen, bv. om het samenspel of de coherentie tussen instrumenten in diverse regelgeving te onderzoeken) of een ‘systematic review’ (het samenbrengen en beoordelen van meerdere reeds uitgevoerde decreetsevaluaties). Vaak zal de scope niet beperkt kunnen blijven tot de decretale bepalingen maar moeten ook de uitvoeringsbesluiten mee in de evaluatie worden betrokken, weliswaar in functie van het decreet (en dus niet zozeer de uitvoering op zich).

¹ Voor enkele praktijkvoorbeelden, zie het achtergronddocument bij dit advies.

Belang van ex post decreetsevaluatie

Ex post evaluatie van regelgeving is om diverse redenen **belangrijk**. Het zorgt voor informatie over de resultaten en effecten op het terrein van de genomen overheidsmaatregelen en ingezette overheidsbudgetten. Die informatie ('evidence') is eigenlijk onmisbaar om te kunnen nagaan of het beleid in de praktijk 'werkt' zoals het bedoeld is, effectief, efficiënt en rechtvaardig is, nog beantwoordt aan de actuele behoeften, bijsturing of extra maatregelen behoeft. Ex post evaluatie zou zo in principe ook het startpunt moeten zijn van elk nieuw beleid ('levenscyclusbenadering'). Informatie uit ex post evaluaties is ook belangrijk voor burgers, organisaties en bedrijven, die in toenemende mate vragen dat de overheid transparant is over wat zij doet, beleid bijstuurt waar nodig en daar verantwoording over aflegt ('accountability'). Het proces van het ex post evalueren zelf houdt bovendien steeds een zekere inbreng of betrokkenheid van de belanghebbenden op het terrein in. Dat versterkt het democratisch gehalte, het vertrouwen in de overheid en de legitimiteit van het overheidsbeleid.

Op niveau van de **Vlaamse Regering** en haar administratie lijkt de aandacht voor ex post evaluatie toe te nemen. De beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019 bijvoorbeeld hecht veel belang aan (een echt beleid rond) ex post evaluaties. Er kan ook worden gewezen op de (nieuwe) dynamiek in diverse beleidsdomeinen op het vlak van (ex post) beleids- en wetsevaluatie (o.a. in EWI, WVG, OV, WSE, VDAB, Ruimte,...).

De **redenen** zijn divers. Ten eerste doen de stijgende onzekerheid, complexiteit en samenhang van de maatschappelijke uitdagingen een grotere vraag ontstaan naar coördinatie, rationalisering en professionalisering van beleidsprocessen. Ten tweede doet de toenemende vraag naar verantwoording, versterkt door de besparingen als gevolg van de financieel-economische crisis, beleidsmakers streven naar meer 'evidence-informed policy' en evaluaties ter verantwoording van de effectiviteit en efficiëntie van de ingezette middelen. Ten derde is in sommige beleidsdomeinen de impact van de 6^e staatshervorming een belangrijke hefboom voor ex post evaluatie, met name met het oog op het beantwoorden van de vraag welke vroegere federale beleidsmaatregelen behouden moeten blijven ('what works?') en welke beter vervangen worden door nieuwe maatregelen (ook gelet op de beperktere budgetten). Ten vierde is er de invloed van de nieuwe klemtoon die Europa legt op ex post evaluatie (cf. 'evaluate first', fitness checks) die bovenop de bestaande Europese vereisten komt. Tot slot vormt de beslissing van de Vlaamse Regering om de cofinanciering van de steunpunten vanuit wetenschapsbeleid vanaf 2016 te schrappen de aanleiding in diverse beleidsdomeinen om structureler na te denken over hun onderzoeksagenda (met inbegrip van ex post evaluaties) en over de aansturing en uitvoering daarvan.

Ex post decreetsevaluatie en het parlement

Ook voor het **Vlaams Parlement** zijn ex post decreetevaluaties om diverse redenen belangrijk. Ex post evaluatie maakt het parlement sterker. De hoofdreden is dat ze informatie aandragen die het democratisch debat kan voeden, funderen en verdiepen. Dat geldt voor elk van de drie institutionele hoofdopdrachten van het parlement. Het opvolgen en evalueren van de effecten van de goedgekeurde regelgeving maakt inherent deel uit van de wetgevende taak. Het verzamelen van of zorgen voor

informatie over de uitvoering van de decreten is een kernopdracht voor parlementen in het licht van hun controletaak (controle op de regering en het regeringsbeleid). Decreetsevaluaties zijn tot slot ook cruciale instrumenten om te weten of op te volgen of het overheidsgeld op een goede manier besteed wordt, hetgeen past binnen de budgettaire taak (goedkeuring van de middelen- en uitgavenbegrotingen en de rekeningen).

De voorgaande, eerder logisch-rationele argumenten en motieven voor ex post decreetsevaluatie kunnen enkel gehoor vinden en doorslaggevend zijn als de **politieke cultuur** daar voor open staat. In dat verband wordt soms gewezen op de noodzaak van een cultuurverandering in het omgaan met beleidsevaluaties zowel bij de wetgevende als de uitvoerende macht (zie ook verder).

Dat ex post evaluaties voor het parlement belangrijk zijn, betekent nog niet dat het parlement ook zelf (alle) ex post decreetsevaluaties moet uitvoeren. Dat blijkt ook uit de voorbeelden in andere landen: steeds is er een wisselwerking, afstemming of afbakening t.o.v. de **rol van de uitvoerende macht**, die op het vlak van ex post evaluatie ook een belangrijke verantwoordelijkheid heeft en over meer capaciteit en middelen beschikt om dat structureel te doen. Alleen is de aandacht voor ex post evaluatie op regeringsniveau (in Vlaanderen en elders) vaak ondermaats. Bijgevolg is er een **rol voor het parlement** om er op zijn minst toe te zien dat ex post evaluaties gebeuren, dat het van de evaluatieagenda en evaluatieresultaten in kennis wordt gesteld, zelf ruimte maakt voor de bespreking ervan, opvolgt of evaluaties doorwerken in (aanpassing van bestaand) beleid en regelgeving enz. Naarmate er binnen de regering en in de diverse beleidsdomeinen geen goed uitgebouwd systeem bestaat van ex post evaluatie, lijkt er voor het parlement een grotere rol weggelegd als aanjager of initiator van ex post evaluaties. Bovendien heeft het parlement hoe dan ook steeds de bevoegdheid om eigen evaluaties op te zetten los van wat op regeringsniveau gebeurt.

In elk geval rapporteert de OESO dat parlementen recent **meer initiatief** nemen op het vlak van ex post evaluatie. Het is mee op basis van die ontwikkelingen dat de SERV hierna een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden schetst en vervolgens denksporen formuleert voor de mogelijke toekomstige werking van het Vlaams Parlement rond ex post decreetsevaluatie.

3 Uitgangspunten en randvoorwaarden

Voor een goed begrip van de denksporen die in dit advies worden geformuleerd, zijn een aantal achterliggende uitgangspunten en randvoorwaarden belangrijk. Ze worden hierna kort besproken.

Uitgangspunten en randvoorwaarden

Algemene conclusies uit de vergelijking met andere parlementen

- Geen 'beste praktijk'
- Structurele maatregelen wenselijk
- Flexibiliteit en maatwerk nodig
- Discussie over decreetsvaluatie vs. beleidsevaluatie vermijden
- Meerdere opties overwegen/testen interessanter dan blauwdruk

Ambitieniveau en mogelijke rollen

- Voldoende realistisch én ambitieus zijn
- Drie mogelijke ambities: parlement als actieve gebruiker van evaluaties, als aanjager/controleur, als opdrachtgever/uitvoerder
- Ex post evaluatie vooral binnen de controlefunctie uitbouwen
- Voortbouwen op wat al bestaat in het parlement
- Geen dubbel werk doen

Een aangepaste politieke cultuur en praktijk

- Negatieve spiraal doorbreken
- Samenwerking meerderheid-oppositie realiseren
- Waarde en geloofwaardigheid van ex post evaluaties versterken
- Zorgen voor een duidelijke rolverdeling

Capaciteit, expertise, ervaring opdoen

- Externe kennis en expertise inschakelen
- Een professionele ondersteuning binnen het parlement voorzien
- Specialisatie van geïnteresseerde parlementsleden toelaten
- Inbreng van stakeholders realiseren
- Praktische ervaring opdoen

Algemene conclusies uit de vergelijking met andere parlementen

- **Geen 'beste praktijk'.** Voorbeelden en ervaringen in andere parlementen kunnen zeer inspirerend zijn voor het Vlaams Parlement. Maar er is geen duidelijke 'beste praktijk'. De OESO-lidstaten verschillen sterk in de mate waarin en wijze waarop parlementaire evaluatie werd geïnstitutionaliseerd. Bovendien hangt de situatie samen met de specifieke institutionele, politieke, culturele en wettelijke setting. Die kan sterk verschillen tussen landen. Ook de omvang en beschikbare middelen van de parlementen speelt een belangrijke rol. Het blijft dus 'maatwerk' om decreetsevaluatie binnen het Vlaams Parlement verder uit te bouwen.
- **Structurele maatregelen wenselijk.** Aandacht voor de kwaliteit van het beleid en de wetgeving vergt een structurele aanpak, ook op niveau van het parlement. 'Slimme decreetgeving' en decreetsevaluatie in het bijzonder kunnen niet enkel overgelaten worden aan het initiatief van individuele volksvertegenwoordigers of ad hoc politieke beslissingen. Er is nood aan structurele maatregelen die ex post evaluatie institutionaliseren.
- **Flexibiliteit en maatwerk nodig.** Te formalistische structuren en procedures worden beter vermeden. Er moet rekening gehouden worden met de beschikbare capaciteit en middelen. In functie daarvan moet ernaar gestreefd worden om de tijd en middelen voor ex post evaluatie in te zetten waar ze het meeste nut hebben. Liever een beperkt aantal goede evaluaties van belangrijke regelgeving dan een oppervlakkige evaluatie van heel veel decreten. Decreten verschillen ook onderling sterk, bv. qua tijd die nodig is om de effecten in de praktijk te kunnen vaststellen. Ook dat gegeven noopt tot maatwerk.
- **Discussie over decreetsvaluatie vs. beleidsevaluatie vermijden.** Een van de lessen die kunnen getrokken worden uit de ervaringen in bv. het Britse en Franse Parlement, is dat het weinig productief en dus vaak tijdverlies is om (te proberen) een formeel onderscheid te maken tussen decreetsevaluatie en beleidsevaluatie. Het onderscheid is klein en vaak weinig relevant voor de praktijk: het gaat in beide

gevallen meestal om de evaluatie van beleidsinhoudelijke effecten en het meeste beleid is vastgelegd in wetten of decreten. Ook qua aanpak of methode is er in wezen weinig of geen verschil.

- **Meerdere opties.** Het is niet mogelijk of wenselijk om een pasklare blauwdruk uit te werken in dit advies. Er zijn immers meerdere opties voor het parlement om zijn rol inzake decreetsevaluatie in te vullen. Randvoorwaarden zoals ambitie, politieke wil, beschikbare capaciteit en middelen bepalen in belangrijke mate wat mogelijk is. Bovendien zijn er maatregelen die op korte termijn kunnen genomen worden en maatregelen die wellicht meer discussie en tijd vergen.

Ambitieniveau en mogelijke rollen

- **Voldoende realistisch én ambitieus.** Het parlement kan ambitieuzer zijn in zowel het controleren van de uitvoerende macht op het vlak van de ex post evaluatieactiviteiten als in het (laten) uitvoeren van evaluaties op eigen initiatief. Het lijkt echter belangrijk om het juiste evenwicht te vinden tussen realisme en ambitie, gelet op de beschikbare middelen, de benodigde expertise, en de ervaringen van de voorbije jaren. Dat impliceert wellicht dat er op korte termijn geen grote 'institutionalisering' van ex post evaluatie binnen het parlement op poten moet worden gezet. Het lijkt ook beter om een beperkt aantal evaluaties goed te doen dan om meer evaluaties op de agenda te zetten dan haalbaar is. Ook in andere parlementen ligt het aantal ex post evaluaties uiteindelijk niet zo hoog (max. 10 evaluaties per jaar, vaak eerder rond 3).
- **Drie mogelijke ambities.** Voor het parlement lijken er drie mogelijke rollen weggelegd bij het uitbouwen van ex post decreetsevaluatie: (1) het parlement als actieve gebruiker van evaluatie door anderen aangedragen (en daar meer systematiek in brengen); (2) een ambitieuzer traject waarbij de evaluatiepraktijk bij de Vlaamse overheid mee wordt gevoed en 'aangejaagd' door het parlement (agendasetting, controlefunctie verder uitbouwen); (3) het parlement dat zelf decreetsevaluaties uitvoert of in eigen beheer laat uitvoeren.
- **Ex post evaluatie vooral binnen de controlefunctie uitbouwen.** Een belangrijke rol voor het parlement is volgens de SERV er mee over waken dat er door de uitvoerende macht voldoende ex post evaluaties gebeuren, goed gebeuren, op het juiste moment en rond de meest beleidsrelevante thema's. De centrale opdracht voor het parlement is vanuit die optiek om de nodige maatregelen te nemen of afspraken te maken om een goed zicht te krijgen op de evaluatieagenda van de regering (en de verschillende Vlaamse overheidsinstellingen), zodat de regering waar nodig kan worden aangezet om op sommige terreinen (meer) beleidsevaluaties uit te voeren, en om ervoor te zorgen dat de resultaten van evaluaties ook bekend zijn bij het parlement en indien nodig voorwerp van bespreking kunnen uitmaken. Initiatieven van het parlement zouden een impuls moeten zijn voor de aanpak van verschillende, soms in de praktijk vastgestelde, problemen, zoals een gebrek aan langetermijnplanning van het beleidsevaluatieve onderzoek, een te groot ad-hocgehalte in de keuze van geëvalueerde onderwerpen, een (vaak zeer) beperkte inbreng van de stakeholders in de keuze van te evalueren beleid en regelgeving, een tekort aan beleidsevaluaties op sommige terreinen, een gebrekkige onderlinge afstemming van beleidsevaluaties, een versnippering van de werkzaamheden en middelen, en

een lage voorspelbaarheid en transparantie, en een gebrekkige link tussen ex ante en ex post evaluatie².

- **Voortbouwen op wat al bestaat.** In het Vlaams Parlement gebeuren vandaag al regelmatig evaluaties van decreten (of onderdelen ervan) door middel van hoorzittingen, themadebatten, ad hoc commissies, conceptnota's voor nieuwe regelgeving, enz. Ook via klassieke controle-instrumenten zoals vragen en interpellaties³, moties en resoluties⁴ wordt regelmatig aan een vorm van decreetsevaluatie gedaan. Het is aangewezen om voort te bouwen op die bestaande instrumenten, en na te gaan hoe vooral de 'collectieve' instrumenten kunnen worden versterkt met het oog op ex post evaluatie omdat die de beste kansen geven op een structurele inbedding.
- **Geen dubbel werk.** Het is belangrijk dat de uitvoerende macht en het parlement complementair werken rond ex post evaluatie, en dat er bijgevolg een goede afstemming of wisselwerking is met de regering. Een gevolg van de keuze voor het maximaal afstemmen van de rol van het parlement op het vlak van ex post decreetsevaluatie op de activiteiten van de regering en in de beleidsdomeinen is dat die rol kan verschillen tussen beleidsthema's (als er geen regeringsbreed beleid is) en in de tijd (zolang het ex post evaluatiebeleid in ontwikkeling is). Concreet kan dit ook inhouden dat het parlement in sommige vakcommissies een eerder controlerende en volgende rol opneemt, en andere commissies een 'eigen' evaluatieagenda opstellen of de regering aansporen om meer ex post evaluaties te doen. Los daarvan kan er ook voor gekozen worden om het parlement een duidelijke rol t.o.v. de regering te geven, bv. door te focussen op evaluaties van beleidsdomeinoverschrijdende thema's of grote uitdagingen, omdat het parlement bij uitstek een overkoepelend zicht zou moeten hebben op het gehele beleid.

² Zie SERV (2015) Advies toekomstige organisatie beleidsrelevant onderzoek.

³ Parlementsleden hebben verschillende mogelijkheden om controle uit te oefenen op de regering. Ze zijn vastgelegd in het reglement van het Vlaams Parlement. Het betreft o.a. interpellaties (in commissies; de minister krijgt de vraag vooraf op papier en geeft een mondeling antwoord tijdens de commissievergadering), actuele interpellaties (in de plenaire vergadering, voor dringende aangelegenheden en het stellen van vragen (schriftelijke vragen, actuele vragen en vragen om uitleg). Bij een vraag om uitleg deelt de vraagsteller het onderwerp van zijn of haar vraag vooraf schriftelijk mee aan de voorzitter van de commissie en brengt de commissievoorzitter de betrokken minister op de hoogte. De vraagsteller mag tijdens de commissievergadering een toelichting geven bij de vraag. Nadat de vraag is toegelicht krijgt elke fractie de kans om hier nog iets aan toe te voegen. Daarna antwoordt de minister op de vraag. De procedure voor een interpellatie verloopt op een gelijkaardige manier. De vragen om uitleg en interpellaties verlopen grotendeels mondeling in de commissievergaderingen, maar de vragen en antwoorden worden uitgeschreven en gepubliceerd in de handelingen van de commissievergadering.

⁴ Een resolutie is een tekst van het parlement met aanbevelingen aan de Vlaamse Regering. Een resolutie houdt geen verplichtingen in, maar heeft wel politiek gezag. Elke volksvertegenwoordiger kan een voorstel van resolutie indienen. Een voorstel van resolutie wordt net zo behandeld als een voorstel of ontwerp van decreet.

Met een motie doet het Vlaams Parlement aanbevelingen aan de Vlaamse Regering over gewenste maatregelen of beleidsopties. Een motie houdt geen verplichtingen in voor de Vlaamse Regering maar heeft wel politiek gezag. Moties zijn (na een interpellatie) mogelijk na een regeringsverklaring; na een regeringsmededeling; na het debat over een beleidsbrief of een beleidsnota; na een actualiteitsdebat in plenaire vergadering; op basis van een maatschappelijke beleidsnota. Over deze moties wordt gestemd in een volgende plenaire vergadering.

Een aangepaste politieke cultuur en praktijk

- **Negatieve spiraal doorbreken.** Aangezien het parlement een politieke instelling is, zal decreetsevaluatie in het parlement, hoe men het ook draait of keert, altijd een politieke activiteit zijn, die zich afspeelt in de dynamiek en machtsstrijd tussen politieke partijen, tussen meerderheid en oppositie, tussen parlement en regering. Als de inbreng uit ex post evaluaties interessant is, is die bijna per definitie ook politiek gevoelig en wordt het snel een spel tussen partijen of meerderheid-oppositie. Dan ontstaat een heel andere dynamiek waarbij evaluaties vooral worden gezien of gebruikt als een manier om beleidsmakers op het gevoerde beleid af te rekenen, en niet als een kans tot leren en verbeteren. Dit creëert een nefaste spiraal en een voedingsbodemp voor terughoudendheid bij politici tegenover decreets- en beleidsevaluaties. Het 'rampscenario' is dan dat er nooit iets gebeurt of evaluaties beperkt blijven tot politiek en maatschappelijk minder interessante onderwerpen, omdat elke evaluatie wordt gezien als munitie voor de oppositie en als een bedreiging voor de stabiliteit binnen de regering. Het is absoluut nodig om die negatieve spiraal te doorbreken.
- **Samenwerking meerderheid-oppositie.** De politieke cultuur ombuigen is niet eenvoudig en is wellicht werk van lange adem. Het vergt voorvechters onder de politieke verantwoordelijken, die kwaliteit van het beleid centraal stellen, bereid zijn te investeren in een 'lerende overheid' en beleidsevaluatie zien als een inherent onderdeel van goed bestuur en decreetsevaluatie als een onmisbaar instrument voor beter beleid en regelgeving. Om ex post decreetsevaluatie goed te laten functioneren, moet er een open leercultuur zijn waarin 'sportiviteit' tussen meerderheid en oppositie en binnen meerderheid tussen partijen, voortschrijdend inzicht en klemtoon op wat wel en niet werkt in de praktijk hun plaats kunnen hebben, zonder dat dit automatisch leidt tot het culpabiliseren van beleidsverantwoordelijken. Een mooi voorbeeld is de samenwerking tussen oppositie en meerderheid in het Franse parlement, waar alle ex post evaluaties in het parlement steeds gebeuren onder de gezamenlijke leiding van twee rapporteurs (één van de meerderheid en één van de oppositie).
- **Waarde en geloofwaardigheid van ex post evaluaties versterken.** De sfeer of indruk die men soms creëert is dat elke positie/partij zijn eigen expert heeft en er voor elke mening van een wetenschapper wel een wetenschapper kan worden gevonden met een tegenovergestelde mening. Ook dit is een nefaste opvatting die het geloof ondergraaft dat 'evidence' iets kan bijdragen aan het debat. Dit doorbreken vergt o.a. duidelijke eisen of richtlijnen rond wetenschappelijke kwaliteit en systematiek (evaluatievragen, evaluatiecriteria, methode...), een goede 'bewijsvoering', transparantie over werkwijzen en hypothesen, ...
- **Een duidelijke rolverdeling.** Evaluatie is geen exacte wetenschap: er is steeds een normatief kader, dat moet worden geëxpliciteerd aan de hand van evaluatiecriteria, de beleidstheorie, ... Daarom is er in de meeste parlementen die zelf ex post evaluaties uitvoeren een duidelijke rolverdeling tussen de evaluatoren/ondersteunende diensten enerzijds en de parlementairen anderzijds: de parlementsleden kiezen de thema's en formuleren de evaluatievragen, de evaluatoren voeren de evaluatie onafhankelijk uit maar formuleren geen beleidsconclusies en –aanbevelingen. Dat laatste is de rol van de parlementsleden.

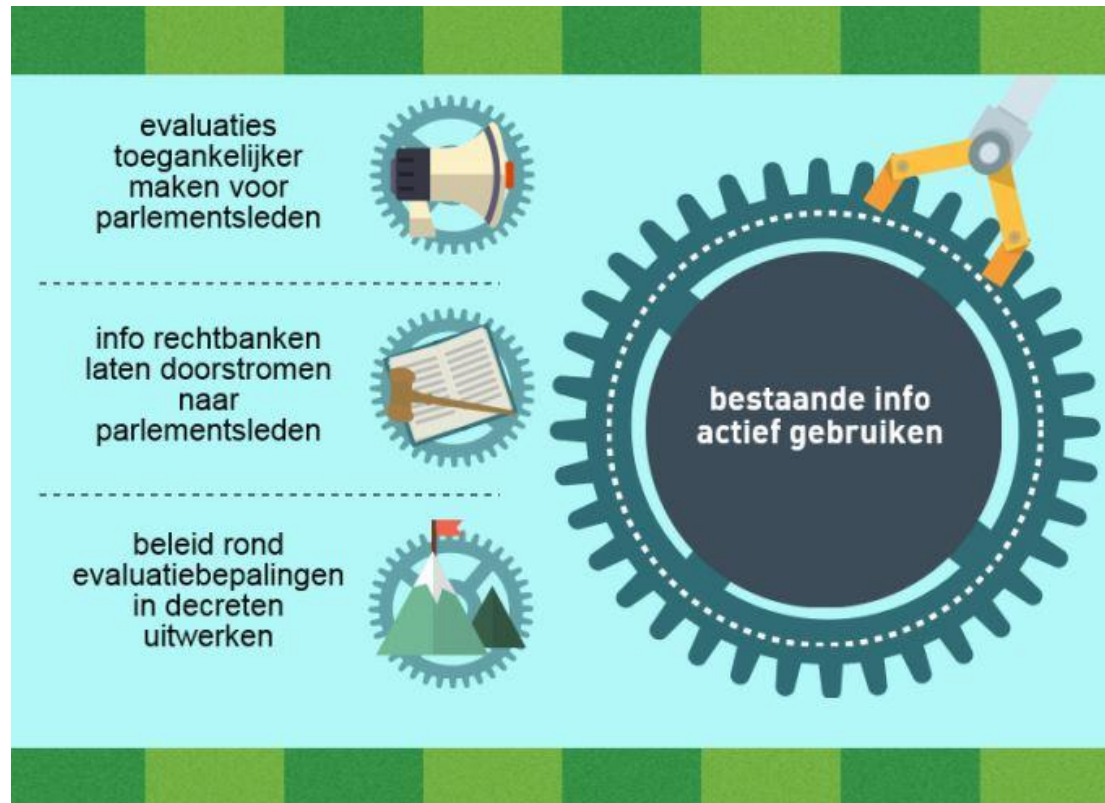
Capaciteit, expertise, ervaring opdoen

- **Externe kennis en expertise inschakelen.** De meeste parlementen hebben slechts beperkte middelen en expertise voor ex post evaluatie. Tegelijk is er buiten het parlement veel informatie en expertise beschikbaar: bij de regering en haar administratie, het Rekenhof, de adviesraden, de steunpunten voor wetenschappelijk onderzoek, consultants en experts, universiteiten en hogescholen, stakeholders, ombudsdienst... Het is aangewezen om maximaal gebruik te maken van die externe kennis en expertise, en waar mogelijk structurele samenwerkingsverbanden uit te bouwen (bv. met het Rekenhof, cf. het voorbeeld van het Franse parlement).
- **Een professionele ondersteuning binnen het parlement.** Een belangrijke voorwaarde voor het parlement om zelf aan ex post decreetsevaluaties te doen, is de opbouw van een zekere evaluatiecapaciteit binnen het parlement. Evaluatiecapaciteit heeft verschillende dimensies: financiële middelen, personeel, beleidskennis en een zekere expertise over het evaluatieproces en evaluatietechnieken. Ook indien men ervoor kiest om evaluaties uit te besteden, is een interne capaciteit vereist. De vraag is dus niet of er een interne capaciteit nodig is, maar wel hoe uitgebreid men de interne capaciteit ontwikkelt en in welke mate men (daarnaast) beroep doet op een externe evaluatiecapaciteit. In dat verband lijken opleidingen over evaluatie voor parlementsleden en hun medewerkers belangrijk, maar vooral voor een (kleine) staf binnen de parlementaire diensten die de 'ambtelijke voorbereiding' doet. Ondersteuning daarvan door experts en netwerken voor beleidsevaluatie (i.c. bv. het Vlaams Evaluatie Platform VEP) kan nuttig zijn (cf. het voorbeeld van Zwitserland).
- **Specialisatie van geïnteresseerde parlementsleden.** Hier is de ervaring in Zweden instructief. Daar bestaan er 'evaluatiegroepen' in elke commissie met parlementsleden uit verschillende politieke partijen, die functioneren als een soort gespecialiseerde werkgroep. Daardoor kan er voldoende tijd en focus zijn, en worden de werkzaamheden niet doorkruist door de actualiteit, de agenda van de regering of parlementaire vagen. Door de invoering van evaluatiegroepen is ook de kennis over evaluatie en het gebruik van evaluatieresultaten sterk toegenomen. In Frankrijk bestaat er een apart Comité dat goed functioneert.
- **Inbreng van stakeholders.** Als het parlement zelf ex post evaluaties wil opzetten, is, naast de inbreng van de parlementsleden zelf, ook de betrokkenheid van stakeholders zeer belangrijk, en dit zowel bij de selectie van thema's en evaluatievragen (aandragen van knelpunten en behoeften aan decreten of bepalingen die geëvalueerd moeten worden) als tijdens de uitvoering van evaluaties. Zij beschikken immers over belangrijke expertise en terreinkennis en zorgen mee voor draagvlak (cf. het voorbeeld van het Franse parlement).
- **Praktische ervaring opdoen.** De diverse argumenten voor een rol van het parlement in decreetsevaluatie nemen niet weg dat ook praktische ervaring met ex post evaluaties belangrijk is om de interesse van parlementsleden te wekken of te behouden. Dit pleit ervoor om op korte termijn 'proeftuinen' te installeren en om ex post evaluaties concreet en regelmatig op de agenda van de verschillende commissies in het parlement te zetten zodat parlementsleden meer met ex post evaluaties geconfronteerd worden en 'de smaak te pakken krijgen'.

4 Tien denksporen voor het parlement

Hierna formuleert de SERV **tien denksporen** voor de uitbouw van ex post decreetsevaluatie in het Vlaams Parlement (zie kader). Het betreft concrete zaken die het parlement zou kunnen doen of initiëren, in het licht van de bovenstaande uitgangspunten en randvoorwaarden. Een aantal denksporen is vrij ambitieus en vernieuwend, en vergen wellicht verdere discussie. Andere bouwen meer voort op bestaande instrumenten en praktijken en lijken bijgevolg sneller implementeerbaar.

4.1 Bestaande informatie en evaluaties actief gebruiken



1. Bestaande evaluaties toegankelijker maken voor de parlementsleden

Er vindt zoals reeds vermeld heel wat evaluatieonderzoek plaats buiten het parlement. Daarom kan een eerste rol weggelegd zijn voor de **parlementaire informatiediensten** om dergelijke ex post decreetsevaluaties op te sporen en beschikbaar te stellen van de parlementsleden. Dat geldt in de eerste plaats voor evaluaties door de regering en haar administratie en voor evaluaties door 'geïstitutionaliseerde stakeholders' zoals de Vlaamse ombudsdienst, het Rekenhof, de SERV en de (strategische) adviesraden. Maar het zou ook moeten kunnen gebeuren voor decreetsevaluaties door de steunpunten voor wetenschappelijk onderzoek, consultants en experts, universiteiten en hogescholen, stakeholders, ...

Voor een deel gebeurt dat vandaag al⁵, maar de informatie die wordt verzameld en verspreid lijkt nog weinig gebruikt te worden door het parlement. Een reden zou kunnen zijn dat de rapporten en evaluaties niet altijd direct bruikbare aanbevelingen bevatten waar het parlement op kan verder werken. Daarom kan er ook een rol weggelegd zijn voor de parlementaire informatiediensten om een **synthesenota** te maken van het uitgevoerde onderzoek, met informatie op maat van het parlement⁶.

In een eerder advies⁷ deed de SERV het voorstel om een **publieke databank bij de Vlaamse overheid** uit te bouwen waarin idealiter alle beleidsrelevante onderzoekswerkzaamheden (afgeronde én lopende) worden opgenomen en actueel worden gehouden. Hierdoor ontstaat een grotere transparantie, krijgen het parlement, de diverse beleidsdomeinen en de stakeholders een duidelijk zicht op de onderzoekswerkzaamheden en kan overlap in het onderzoek worden tegen gegaan. De databank zou ook decreetsevaluaties moeten bevatten én beleidsgerichte, niet-technische syntheses daarvan ('systematic reviews')⁸. Zo'n databank zou het gemakkelijker maken voor de parlementaire informatiediensten om ex post decreetsevaluaties op te sporen en parlementsleden erop attent te maken.

2. Informatievoorziening vanuit de rechterlijke macht organiseren

De federale wet van 25 april 2007 verplicht de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal om jaarlijks aan het Parlementair Comité belast met de Wetsevaluatie een verslag toe te zenden. Dat verslag moet een overzicht bevatten van de wetten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het voorbije gerechtelijk jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd.

Ongetwijfeld zijn er ook decreten die toepassings- of interpretatieproblemen hebben opgeleverd voor de hoven en rechtbanken. Het zou dan ook logisch zijn indien de deelstaatarlementen hierover geïnformeerd worden. Bijgevolg zouden **afspraken** gemaakt moeten kunnen worden met de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal om ook jaarlijks aan het Vlaams Parlement te **rapporteren** over de decreten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het voorbije gerechtelijk jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd.

⁵ Verschillende mechanismen om dat te doen bestaan nu reeds (stuk 60, berichten op commissiepagina's, aanwinstenlijsten, rss-feeds, enz.)

⁶ Een belangrijke kanttekening is hier wel op zijn plaats: wetenschappelijk onderzoek wordt inherent gekenmerkt door beperkingen (qua methodologie, resultaten, aanbevelingen...). Er moet gewaarborgd dat de verstrekte beleidsinformatie correct en onderbouwd is. Er moet met andere woorden aandacht kunnen blijven voor een juiste balans tussen begrijpbaarheid en beleidsconclusies enerzijds en begrip voor de onderliggende hypothesen, beperkingen en nuances anderzijds.

⁷ Voorstel van de SERV, opgenomen in SERV (2015). Advies Toekomstige organisatie van het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, 16 maart 2015.

⁸ Een interessant voorbeeld daarvan is het IZA World of Labor in Duitsland, een door academici ondersteund online-platform met begrijpbare, niet-technische samenvattingen van beleidsrelevant onderzoek rond arbeidsmarktthema's. Die worden gemaakt door toponderzoekers die dit voor het beleid en andere onderzoekers doen. De focus ligt op kort, krachtig en begrijpbaar. De samenvattingen ('onepager') hebben telkens dezelfde structuur: Elevatorpitch (jargon voor een punt snel duidelijk maken in een gesprek), Key findings en Author's main message. Er is ook telkens een link naar een uitgebreider artikel van 10 pagina's. <http://wol.iza.org>

Dit zou bovendien uitgebreid kunnen worden naar andere hoven en rechtscolleges, in het bijzonder ook naar de Vlaamse bestuursrechtscolleges (Milieuhandhavingscollege, Raad voor Vergunningsbetwistingen, ...). Het decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges bevat vandaag enkel de bepaling dat er een jaarverslag met een overzicht van de activiteiten (en evt. voorstellen om de werking van de Vlaamse bestuursrechtscolleges te verbeteren) aan het Vlaams Parlement moet worden bezorgd.

3. Beleid rond evaluatiebepalingen in decreten uitwerken

Verschillende decreten verplichten de Vlaamse Regering en/of allerlei Vlaamse overheidsinstellingen om ad hoc of met vaste regelmaat documenten, rapporten, evaluaties enz. aan het Vlaams Parlement te bezorgen. Door het opleggen van zulke rapportage- en evaluatieverplichtingen heeft de decreetgever duidelijk gemaakt dat hij regelmatig of structureel op de hoogte gehouden wil worden van de uitvoering en de beleidsresultaten. Het hangt helemaal van de individuele volksvertegenwoordiger af of en hoe die informatie gebruikt wordt.

De bestaande praktijk is sterk voor **verbetering** vatbaar. De veelheid aan decretaal opgelegde rapportages en evaluaties vormt op zich een bedreiging voor de aandacht die aan hun inhoud besteed wordt, en dus ook voor hun nut. Bovendien wordt een bepaling om het decreet na een bepaalde tijd te evalueren niet zelden gebruikt als pasmunt om een decreet goedgekeurd te krijgen, zonder dat het eigenlijk de bedoeling lijkt om een degelijke evaluatie te organiseren. Dat verklaart waarschijnlijk ook waarom de aard van de informatie die het parlement (of de regering) wenst doorgaans weinig omschreven is in zo'n evaluatiebepaling. Niet zelden is de evaluatieverplichting zo algemeen geformuleerd dat de regering volledig zelf de inhoud ervan bepaalt. Bijgevolg is het lang niet zeker dat het formeel voldoen aan de evaluatiebepaling ook beantwoordt aan de informatiebehoefte van het parlement, of is het omgekeerd voor de regering of de administratie onduidelijk wat het parlement precies wil. In elk geval is het een teken aan de wand dat veel evaluatiebepalingen in de praktijk niet (tijdig) worden uitgevoerd⁹, én dat parlementsleden daarvan op de hoogte worden gesteld via het intranet van het parlement maar met die informatie blijkbaar weinig doen.

In dit licht is het wenselijk dat het Vlaams Parlement zich bezint over het gebruik van evaluatiebepalingen in decreten en daar een **visie** rond uitwerkt¹⁰.

Een mogelijke optie is om te stimuleren dat spaarzamer en bewuster wordt omgegaan met evaluatiebepalingen in decreten en om de specifieke informatie of evaluatie die men wil duidelijker te omschrijven, met de bedoeling om de bruikbaarheid en het gebruik ervan in het parlement te vergroten (m.a.w. minder maar beter).

⁹ In de inventaris van rapportageartikelen die de diensten van het Vlaams Parlement bijhouden, zijn er 38 die expliciet verplichten om een evaluatie uit te voeren en die evaluatie aan het Parlement te bezorgen. Voor 6 van die 38 decreetsbepalingen werd aan die rapportageverplichting voldaan. Voor 27 decreetsbepalingen en is dat niet het geval (wat niet noodzakelijk betekent dat de verplichte evaluatie niet is gebeurd, enkel dat ze niet (tijdig) aan het parlement werd bezorgd). Voor 5 decreetsbepalingen ligt de deadline nog in de toekomst.

¹⁰ Zie bv. de bespreking van het Verenigd Koninkrijk in het achtergronddocument bij dit advies.

Een andere optie is de vervanging van evaluatiebepalingen in de diverse decreten door een algemene regeling zoals bv. in Nederland of Frankrijk bestaat, en die bepaalt dat alle wetten na x tijd geëvalueerd moeten worden. De SERV is daar niet zo'n voorstander van, omdat dit tot formalisme leidt en er wellicht een beter alternatief is (zie verder onder beleidsopvolgingsbrieven).

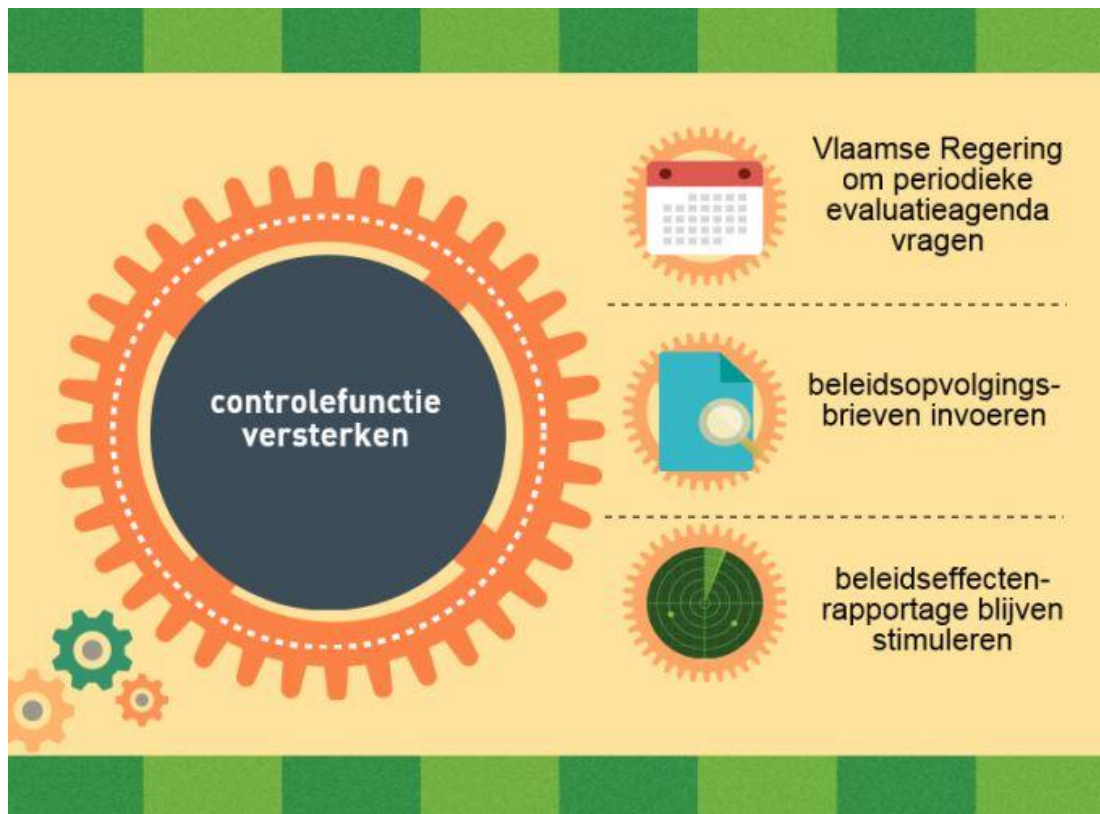
Nog een andere optie is om meer systematiek in te brengen en tegelijk meer maatwerk toe te laten door aan de regering te vragen om periodiek aan het parlement een lijst over te maken van geplande en uitgevoerde beleidsevaluaties, met bijbehorende indicatieve timing wat de geplande evaluaties betreft en met toelichting van wat de regering met de conclusies heeft gedaan of van plan is wat de uitgevoerde evaluaties betreft.

Een andere concrete suggestie is om een extra bepaling op te nemen in de omzendbrief VR 2014/11 betreffende de samenwerking met het Vlaams Parlement van 17 oktober 2014, die o.a. richtlijnen voor de inhoud van een memorie van toelichting bevat. Daarin zou, naast de reeds gestelde voorwaarden, een 9^e punt kunnen worden opgenomen, dat stelt dat de memorie van toelichting ook moet aangeven wanneer en op welke wijze het decreet na verloop van tijd zal geëvalueerd worden, en op welke criteria of doelstellingen. Het vooraf expliciteren van die criteria of doelstellingen is immers een belangrijke voorwaarde om goede ex post evaluatie toe te laten. Een andere suggestie is om te vragen dat bij de probleemstelling (1^e punt) expliciet wordt verwezen naar uitgevoerde beleidsevaluaties (cf. 'evaluate first', levenscyclusbenadering).

Overigens suggereert de SERV dat het Vlaams Parlement de naleving van deze richtlijnen voor de memorie van toelichting goed zou opvolgen, omdat zij een belangrijk instrument zijn voor de bewaking en verbetering van de kwaliteit van de regelgeving en omdat een aantal van deze bepalingen ook bijzonder relevant zijn voor ex post evaluatie (o.a. de bepaling dat de memorie van toelichting informatie moet bevatten over de probleemstelling, de doelstelling van het ontwerp en van de afzonderlijke bepalingen en de motieven voor de genomen beleidskeuze(s): deze informatie is cruciaal om in een latere fase een goede ex post evaluatie te kunnen uitvoeren).

Op basis van de keuzes die het parlement maakt, zouden de bestaande rapportage- en evaluatiebepalingen in de decreten moeten worden **gescreend en uitgekuist**. De diensten van het Vlaams Parlement inventariseren al geruime tijd alle evaluatie- en rapportageverplichtingen die decretaal zijn vastgesteld. In 2013 werd die lijst aan de diensten van de Vlaamse Regering bezorgd met de vraag naar inhoudelijke feedback door de departementen (aan welke rapportageverplichtingen werd gevolg gegeven, hoe, wanneer, en indien niet, wat was er de reden voor?) met als doel aanzetten te geven tot verbeteringen van de decreten zelf. Dit leidde nog niet tot schrapping of aanpassing van de evaluatiebepalingen in de decreten zelf.

4.2 De controlefunctie versterken



4. Periodieke evaluatieagenda aan de Vlaamse Regering vragen

Een mogelijkheid om op korte termijn de transparantie van en parlementaire controle op de evaluatie-initiatieven van de regering te versterken, is om aan de regering te vragen om elk jaar voor elk beleidsdomein een **lijst** over te maken van geplande, lopende en in deze legislatuur reeds uitgevoerde **decreetsevaluaties**, met bijbehorende indicatieve timing wat de geplande evaluaties betreft en met toelichting van wat de regering met de conclusies heeft gedaan of van plan is wat de uitgevoerde evaluaties betreft. Deze lijst zou vervolgens ter bespreking kunnen worden geagendeerd in elke vakcommissie zodat daar de nodige discussie en conclusies aan kunnen worden gekoppeld.

Dit zou geen bijkomende administratieve verplichting zijn die het parlement oplegt aan de regering, aangezien de beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019 aankondigt dat de Vlaamse Regering een gecoördineerde **evaluatieagenda** zal opstellen en die regelmatig zal opvolgen.

Het lijkt op het eerste gezicht efficiënt om die lijst op te nemen als een verplichte bijlage van beleidsbrieven en beleidsnota's en de bespreking ervan te koppelen aan de bespreking van deze beleidsbrieven en beleidsnota's. Op die manier wordt de regering gestimuleerd om beleidsevaluaties te plannen (over 5 jaar), uit te voeren en om daar transparant over te zijn, en kan het parlement indien nodig via resolutie of motie bijkomende evaluaties aan de regering vragen.

Een risico is evenwel dat zo'n lijst de zoveelste bijlage wordt bij een beleidsbrief, en dat men niet tot de bespreking ervan komt aangezien deze informatie verdrinkt in het

geheel van commentaren en discussiepunten n.a.v. beleidsnota's of beleidsbrieven. Een voordeel van een aparte **beleidsevaluatienota** zou daarom kunnen zijn dat die een bespreking op een apart moment aanmoedigt, waardoor er de nodige politieke focus kan zijn.

5. Beleidsopvolgingsbrieven invoeren

Een stap verder is het grondig doordenken van **de rol en timing van de beleidsbrieven**, met name om te onderzoeken of die omgevormd kunnen worden tot beleidsopvolgingsbrieven teneinde de aandacht voor ex post evaluatie en beleidsresultaten structureel in te bouwen in de werking en de agenda van het parlement (cf. Nederland). Dit idee wordt hierna toegelicht.

Het reglement van het Vlaams Parlement omschrijft de inhoud van de jaarlijkse beleidsbrieven¹¹. Een beleidsbrief bevat:

- (1) een overzicht van de uitvoering van de begroting tijdens het lopende begrotingsjaar;
- (2) een prognose over de beleidsinvulling tijdens het volgende begrotingsjaar;
- (3) een overzicht van de wijze waarop de Regering gevolg heeft gegeven aan het regeerakkoord en de beleidsnota's, resoluties en moties die door het Parlement aangenomen zijn;
- (4) een samenvatting van de beleidsopties en initiatieven voor het volgende begrotingsjaar als bijlage;
- (5) een uittreksel uit de regelgevingsagenda, waaruit ook de stand van uitvoering van de belangrijkste decreten in de betrokken beleidssector blijkt. Bij geplande decreetgevende initiatieven wordt in elk geval de vermoedelijke datum of het vermoedelijke semester van indiening bij het Parlement en de gewenste datum van inwerkingtreding aangegeven;
- (6) de mededeling van het gevolg dat de Regering gegeven heeft aan de arresten van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie van de Europese Unie die betrekking hebben op de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;
- (7) de mededeling van de stand van zaken inzake de opvolging van aanbevelingen van het Rekenhof.

Uit deze opsomming blijkt duidelijk dat de beleidsbrieven vandaag een wat **hybride karakter** hebben: enerzijds betreft het informatie over het komende jaar en anderzijds betreft het informatie over het voorbije begrotingsjaar. Het toekomstige beleid moet idealiter vertrekken van een evaluatie van het gevoerde beleid, en in theorie zorgen de beleidsbrieven voor een koppeling van beide. Vanuit die optiek is het hybride karakter verdedigbaar. Maar in de praktijk wordt die koppeling weinig gelegd en heeft de informatie over het voorbije begrotingsjaar vaak eerder een technisch-informatief dan een beleidsmatig karakter. Ook de timing (bespreking samen met de begroting voor het volgende jaar) leidt ertoe dat er weinig aandacht is of kan zijn voor de evaluatie van het

¹¹ Daarnaast zijn er voor sommige beleidsbrieven wettelijke voorschriften die de inhoud ervan mee vastleggen (bv. beleidsbrief sociale economie: de prioriteiten die gehanteerd worden bij de beoordeling van projectaanvragen bij het Fonds ter Bevordering van de Sociale Economie in Vlaanderen: Art.9 B, VI.Reg. 19 juli 2007 houdende regeling van het Fonds ter Bevordering van de Sociale Economie in Vlaanderen).

gevoerde beleid, doordat deze aangeleverd wordt op een ogenblik dat de besprekingen vandaag in een strak tijdsschema gebeuren.

Om de aandacht en ruimte in het parlement voor ex post evaluatie te vergroten (en zo tevens de vraag naar en het aanbod van ex post evaluatie), zou dan ook overwogen kunnen worden om af te stappen van het hybride karakter van de beleidsbrieven.

Een concreet voorstel zou kunnen zijn om de huidige beleidsbrieven te beperken tot het beleid voor het volgende jaar (en te zorgen voor een goede afstemming of integratie met de informatie in de toelichting bij de begroting om de verspreiding van onderling gerelateerde informatie over meerdere documenten te vermijden aangezien dit niet bijdraagt tot de transparantie en efficiëntie). Het Parlement kan zich dan op het einde van elk jaar concentreren op de beleidsintenties voor het komende jaar en op de daarmee samenhangende begrotingsbesprekingen.

Daaraan gekoppeld zou voor informatie die relevant is voor de opvolging en evaluatie van het beleid en de regelgeving een nieuw document en momentum kunnen worden gecreëerd: '**beleidsopvolgingsbrieven**'. De idee is dat de leden van de Vlaamse Regering hierin per beleidsdomein beleidsrelevante informatie opnemen over de wijze waarop ze in het voorbije jaar hun beleid gevoerd hebben en wat de resultaten ervan zijn. De 'beleidsopvolgingsbrieven' zouden de politiek en beleidsmatig relevante informatie voor de opvolging en evaluatie van het gevoerde beleid synthetiseren.

Ook de jaarlijkse rapportages van de verschillende departementen en agentschappen zouden deel kunnen uitmaken van dezelfde bespreking. De beleidsopvolgingsbrieven zouden zo kunnen leiden tot een rationalisering en stroomlijning van de bespreking van de diverse voortgangsrapportages, jaarverslagen enz. die vandaag op uiteenlopende tijdstippen aan het parlement moeten worden bezorgd (cf. Nederland), en kunnen bijdragen tot een coördinatie van de strategische beleidsplanning zoals eerder door de SERV gevraagd¹².

De beleidsopvolgingsbrieven kunnen ook worden gezien als een (beter) alternatief voor de verplichting in een aantal landen voor de regering om periodiek informatie aan het parlement te bezorgen over hoe een wet heeft doorgewerkt in de praktijk waarna een parlementaire commissie kan beslissen om een diepgaander onderzoek uit te voeren (bv. memoranda in het VK), of om alle wetten te onderwerpen aan een vaste periodiciteit voor ex post evaluatie (bv. Frankrijk). Het voorstel van de beleidsopvolgingsbrieven laat meer flexibiliteit toe, terwijl er toch maximale informatiedoorstroming kan zijn op maat van de informatiebehoefte van het parlement. Het parlement kan die informatie aangrijpen om verdere stappen te zetten indien er voor bepaalde thema's of maatregelen een gebrek aan evaluatief onderzoek zou zijn.

Idealiter zouden de beleidsopvolgingsbrieven inhoudelijk en qua timing ook gekoppeld moeten kunnen worden de bespreking van de **rekeningen** (uitvoering van de begroting). Dat zou ook de scheeftrekking in de politieke aandacht voor de begroting (ramingen) vs. de beperkte aandacht voor de rekeningen (uitvoering) kunnen verhelpen¹³. In de praktijk is dat echter niet evident. Volgens het rekendecreet moeten

¹² SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid.

¹³ Zo worden de rekeningen uitsluitend behandeld door de commissie algemeen beleid, financiën en begroting, terwijl de begroting in alle bevoegde commissie behandeld wordt.

de algemene rekeningen pas goedgekeurd worden door het Vlaams Parlement in oktober van het jaar volgend op het jaar waarop de rekeningen betrekking hebben (en in werkelijkheid wordt die deadline ook niet altijd gehaald¹⁴). Dat zou betekenen dat de bespreking van de beleidsopvolgingsbrieven vrijwel zou samenvallen met de bespreking van de beleidsbrieven en de begroting met als risico opnieuw weinig aandacht voor de beleidsopvolging en beleidsevaluatie.

Het lijkt daarom beter om de indiening en bespreking van de beleidsopvolgingsbrieven te organiseren in het voorjaar (bv. bij de begrotingscontrole), zodat een **jaarlijks momentum** wordt gecreëerd waarop het gevoerde regeringsbeleid (de realisaties, niet de intenties) besproken en geëvalueerd kan worden (cf. 'verantwoordingsdag' in Nederland, jaarlijks op de derde woensdag in mei). Dat heeft het voordeel dat dit kan plaatsvinden los van de tijdsdruk die met begrotingsbesprekingen gepaard gaat.

6. Beleidseffectenrapportage blijven stimuleren

Het hiervoor geformuleerde voorstel is voor een deel analoog aan wat stond in het decreet van 7 mei 2004 (de voorloper van het huidige Rekendecreet). Dat decreet maakte nl. een onderscheid tussen een beleidsnota en een **beleidseffectenrapport**. Zo'n beleidseffectenrapport moest jaarlijks tegen ten laatste 31 mei aan het Vlaams Parlement worden bezorgd. Hierin moesten de realisaties van de beleidsopties gedurende het vorige begrotingsjaar geëvalueerd worden aan de hand van de indicatoren en kengetallen. Dat decreet trad echter nooit in werking. Het werd vervangen door het huidige Rekendecreet, o.m. omdat de Vlaamse overheid niet klaar was om een beleidseffectenrapport en een prestatiebegroting in te dienen.

Het voorstel van beleidsopvolgingsbrieven zou in eerste instantie minder ver gaan door (nog) geen systeem van indicatoren en kengetallen op te leggen. Dat neemt niet weg dat de SERV, zoals in eerdere adviezen aangegeven¹⁵, voorstander is van het gebruik van doelstellingen en indicatoren die zoveel mogelijk concreet (SMART) en outcome- en effectgericht geformuleerd worden, in termen van herkenbare en voelbare resultaten voor de doelgroepen, én sterk vragende partij blijft voor een **prestatiegerichte begroting** die de koppeling legt tussen financiële en niet-financiële informatie, tussen beleidsdoelstellingen (effecten), organisatiedoelstellingen (prestaties) en middelen (inputs). Dat maakt het immers mogelijk om beter de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsbeleid en de ingezette middelen beter op te volgen en te evalueren¹⁶. Bovendien kondigde de beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019 aan dat de Vlaamse Regering zal werken aan een beter kader en instrumenten om de resultaten en effecten van het gevoerde beleid geïntegreerd op te volgen en erover te rapporteren en te communiceren (cf. doelstellingenmanagement, prestatiebegroting).

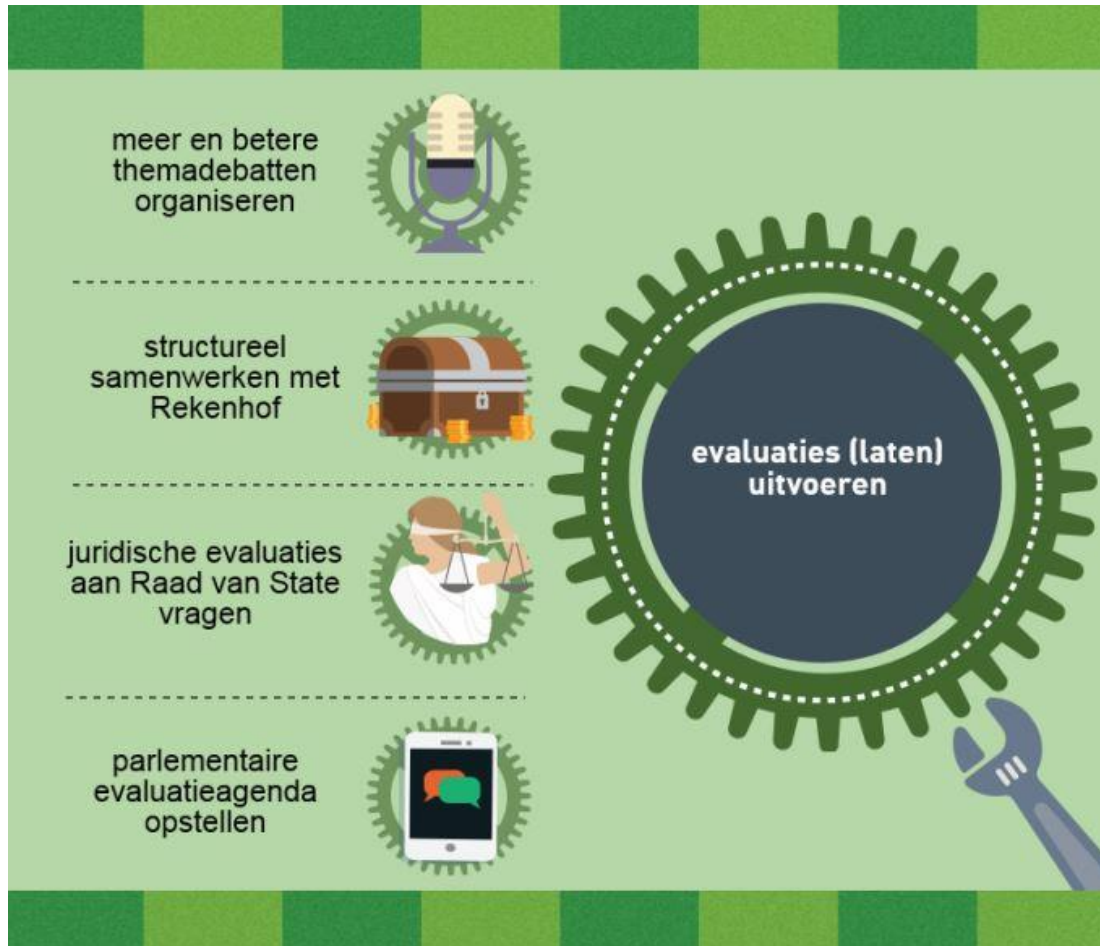
¹⁴ Zo is het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap van het jaar 2013 ingediend op 4 november 2014, en in commissie goedgekeurd op 13 januari 2015.

¹⁵ Zie o.a. SERV (2014). Advies Slagkrachtige overheid (deel 2): aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur. Brussel, 22 januari 2014 en SERV (2013). Evaluatie begroting 2013. Brussel, 16 januari 2013.

¹⁶ Voor meer uitleg, zie SERV (2013). Evaluatie begroting 2013 en SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid. Zie ook Joris Willem en Geert Bouckaert (2011). Effecten van een prestatiebegroting. Vanuit een internationaal perspectief. Leuven: Steunpunt Fiscaliteit & Begroting.

De SERV meent dan ook dat het Vlaams Parlement bij de Vlaamse Regering zou moeten blijven aandringen om werk te maken van beleidseffectenrapporten en een prestatiegerichte begroting. Ter inspiratie kan bv. worden verwezen naar het systeem van 'beleidsdoorlichtingen' in Nederland.

4.3 Zelf evaluaties (laten) uitvoeren



7. Het instrument van de themedebatten verbeteren en meer gebruiken

In het Vlaamse parlement gebeuren vandaag al regelmatig evaluaties van decreten (of onderdelen ervan) door middel van hoorzittingen, vragen en interpellaties¹⁷, moties en resoluties¹⁸.

¹⁷ Parlementsleden hebben verschillende mogelijkheden om controle uit te oefenen op de regering. Ze zijn vastgelegd in het reglement van het Vlaams Parlement. Het betreft o.a. interpellaties (in commissies; de minister krijgt de vraag vooraf op papier en geeft een mondeling antwoord tijdens de commissievergadering), actuele interpellaties (in de plenaire vergadering, voor dringende aangelegenheden en het stellen van vragen (schriftelijke vragen, actuele vragen en vragen om uitleg). Bij een vraag om uitleg deelt de vraagsteller het onderwerp van zijn of haar vraag vooraf schriftelijk mee aan de voorzitter van de commissie en brengt de commissievoorzitter de betrokken minister op de hoogte. De vraagsteller mag tijdens de commissievergadering een toelichting geven bij de vraag. Nadat de vraag is toegelicht krijgt elke fractie de kans om hier nog iets aan toe te voegen. Daarna antwoordt de minister op de vraag. De procedure voor een interpellatie verloopt op een gelijkaardige manier. De vragen om uitleg en interpellaties verlopen grotendeels mondeling in de

Het reglement van het Vlaams Parlement bevat tevens een regeling rond zgn. **themadebatten**. Zo'n themadebat kan maximum twee keer per jaar door de plenaire vergadering worden gehouden. Het moet gaan over een groter maatschappelijk probleem. De voorbereiding ervan gebeurt door een commissie ad hoc. Een themadebat moet leiden tot een maatschappelijke beleidsnota waarin het probleem grondig wordt geanalyseerd. Zo'n maatschappelijke beleidsnota bevat ook een langetermijnvisie, en verduidelijkt hoe men het probleem tijdens de lopende zittingsperiode van het parlement kan aanpakken. De maatschappelijke beleidsnota wordt vervolgens besproken in een themadebat in de plenaire vergadering. Als Vlaamse volksvertegenwoordigers zaken willen uitvoeren die in de maatschappelijke beleidsnota staan, dan moeten ze daarover een motie indienen in de plenaire vergadering.

Binnen het huidige kader lijkt het instrument van het themadebat en de ad hoc commissie **het meest geschikte instrument** voor het parlement om zelf ex post decreetsevaluaties uit te voeren¹⁹: het gaat om een tijdelijke opdracht en een afgebakend onderwerp waardoor er een grote focus kan zijn; het werk gebeurt in een afzonderlijke commissie ad hoc waardoor de echt geïnteresseerde parlementsleden zich kunnen engageren en samen werken en waardoor de werkzaamheden niet afgeleid worden door vragen om uitleg of dringende behandeling van ontwerpen of voorstellen van decreet; er is veel ruimte voor de concrete invulling van de manier van werken, waardoor maatwerk mogelijk is.

Wel leert de ervaring ook dat het parlement gebaat kan zijn bij richtlijnen of een **checklist** voor ex post decreetsevaluatie²⁰ zodat de werkwijze doordachter, wetenschappelijker en meer gediversifieerd verloopt dan nu soms het geval is. De 'standaard' werkwijze is nl. het organiseren van hoorzittingen, terwijl er ook andere en soms betere manieren zijn om aan ex post evaluatie te doen naast of in aanvulling op hoorzittingen.

commissievergaderingen, maar de vragen en antwoorden worden uitgeschreven en gepubliceerd in de handelingen van de commissievergadering.

¹⁸ Een resolutie is een tekst van het parlement met aanbevelingen aan de Vlaamse Regering. Een resolutie houdt geen verplichtingen in, maar heeft wel politiek gezag. Elke volksvertegenwoordiger kan een voorstel van resolutie indienen. Een voorstel van resolutie wordt net zo behandeld als een voorstel of ontwerp van decreet.

Met een motie doet het Vlaams Parlement aanbevelingen aan de Vlaamse Regering over gewenste maatregelen of beleidsopties. Een motie houdt geen verplichtingen in voor de Vlaamse Regering maar heeft wel politiek gezag. Moties zijn mogelijk na een regeringsverklaring; na een regeringsmededeling; na het debat over een beleidsbrief of een beleidsnota; na een actualiteitsdebat in plenaire vergadering; op basis van een maatschappelijke beleidsnota. Over deze moties wordt gestemd in een volgende plenaire vergadering.

¹⁹ Ze vormen een goed alternatief voor bv. de 'evaluatiegroepen' binnen de parlementaire commissies in Zweden of een specifiek op evaluaties gericht parlementair comité naar Frans voorbeeld. Er zijn ook een aantal goede ervaringen in het verleden.

²⁰ Begin 2015 werd een aanzet voor zo'n checklist uitgewerkt door twee bestuursleden van het Vlaams Evaluatieplatform (VEP). Het betreft aandachtspunten voor een specifieke evaluatie, m.a.w. nadat de beslissing genomen is om te evalueren. De checklist heeft tot doel het Vlaams Parlement te helpen bij het voorbereiden en (laten) uitvoeren van ex-post evaluaties en is beschikbaar op <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container19300/files/Checklist%20ex%20post%20evaluatie.pdf>.

Jammer genoeg stelt de SERV vast dat het instrument van het themadebat en de ad hoc commissie weinig gebruikt wordt. De dynamiek lijkt de jongste jaren zelfs stilgevallen. Het Vlaams Parlement komt lang niet aan het maximum van twee keer per jaar. In de periode 2007-2011 was er elk jaar één themadebat; sinds 2011 geen enkel meer... Indien de verklaring ligt bij de randvoorwaarden of contouren die te strikt zijn (moet leiden tot maatschappelijke beleidsnota, motie, ...), verdient het aanbeveling om te bekijken of die niet moeten worden aangepast.

In elk geval lijkt het aangewezen om te bekijken of de regeling niet kan worden **verbeterd**. Concreet kan worden verwezen naar de recente evaluatie van de eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Tweede Kamer in Nederland en naar het systeem van 'rapports d'information' in het Franse parlement. Vooral dat laatste lijkt een aantal interessante elementen te bevatten. De organisatie van een evaluatie (étude d'évaluation) en het formuleren van beleidsconclusies wordt er toevertrouwd aan twee volksvertegenwoordigers ('rapporteurs'), waarvan er steeds één van de meerderheid en één van de oppositie moet zijn. Zij treden altijd gezamenlijk op (bij de bepaling van de scope, de validatie van de gegevens, de voorstelling van het rapport en de conclusies, evt. presentatie aan de pers, ...). Per thema wordt een werkgroep opgericht (de grootte ligt niet vast, in de praktijk gaat het van 4 tot 15 leden), met ook leden van de belanghebbende vakcommissies. De rapporteurs worden ondersteund door de parlementaire diensten. Voor de evaluatie zelf wordt in de meeste gevallen een beroep gedaan op het Rekenhof. Hiermee wil men onafhankelijkheid en objectiviteit in de analyse verzekeren. De evaluatie gebeurt dan in nauwe samenspraak tussen het Rekenhof en de rapporteurs. De rapporteurs kunnen daarnaast of nadien ook zelf initiatieven nemen (opvragen documenten, hoorzittingen en rondetafels organiseren, enquêtes afnemen, plaatsbezoeken uitvoeren, op buitenlandse missie gaan...). Ook dit gebeurt veelvuldig. De conclusies van de rapporteurs maken deel uit van het eindrapport en worden besproken in het parlement (in Frankrijk in een apart comité). De bedoeling is dat die conclusies de consensus van beide rapporteurs wegdragen (is zo in 90% van de gevallen), met uitzonderlijk ook verdeelde conclusies (10% van de uitgevoerde evaluaties). Het verslag van die bespreking wordt toegevoegd aan het eindrapport (net zoals het rapport van het Rekenhof). Het eindrapport wordt vervolgens overgemaakt aan de regering die verplicht is om binnen de 3 maanden na ontvangst schriftelijk te reageren. Het antwoord van de regering wordt steeds besproken in het parlement, in aanwezigheid van de betrokken ministers. Zes maanden na de publicatie van het eindrapport moeten de rapporteurs een opvolgingsrapport voorleggen aan het comité over de uitvoering van de conclusies.

Samengevat beoogt deze werkwijze in het Franse parlement telkens een diepgaande analyse van hoogstaande kwaliteit, binnen een deadline, met vaak een sterke betrokkenheid van het Rekenhof en het veld, op basis van een zeker pragmatisme en maatwerk, binnen een pluralistische samenwerking over partijgrenzen en meerderheid-oppositie heen, met een duidelijke verantwoordelijkheid en trekkersrol voor de rapporteurs-parlementsleden, met een aantal waarborgen voor doorwerking in de praktijk, en dat binnen een zo groot mogelijke transparantie, mét goede resultaten. De SERV suggereert om deze werkwijze in de huidige legislatuur bij wijze van **proeftuin** in het Vlaams Parlement toe te passen voor één of twee decreetsevaluaties.

8. De structurele samenwerking met het Rekenhof verder uitbouwen

Voor het uitvoeren van ex post decreetsevaluaties zou het Vlaams Parlement een werkwijze en structurele samenwerking kunnen opzetten met het **Rekenhof**. De performantie-audits van het Rekenhof zijn deels al vaak decreetsevaluaties. Ze worden besproken in de vakcommissies, worden opgevolgd via de beleidsbrieven, enz.

Nochtans laat het parlement een kans liggen om zelf mee de evaluatieagenda van het Rekenhof te bepalen aangezien het Rekenhof vandaag die agenda naar schatting voor 95% zelf bepaalt. Hoewel het Rekenhof in overeenstemming met internationale normen (INTOSAI) zijn onafhankelijkheid in de selectie van auditthema's belangrijk acht, is er ruimte voor meer evaluaties op vraag van het parlement. Zoals reeds vermeld kan worden verwezen naar het Franse parlement, waar er een structurele samenwerking is met het Rekenhof in het kader van wets- en beleidsevaluaties (cf. supra).

9. De Raad van State inschakelen voor juridische-technische evaluaties

Een specifieke benadering zou kunnen zijn dat het parlement zich, als het zelf decreetsevaluaties wil uitvoeren, exclusief toelegt op meer **juridische-technische evaluaties** van decreten en geen beleidsinhoudelijke evaluaties zou uitvoeren. Dat vergemakkelijkt de afstemming met de regering en zorgt voor een duidelijke focus, te meer omdat dit typisch evaluaties zijn waarvoor de uitvoerende macht doorgaans minder interesse heeft. Zo'n rol is dan vergelijkbaar met die van het comité belast met wetsevaluatie in het federale parlement.

Volgens de SERV is er inderdaad nood aan juridische-technische evaluaties en aan codificaties van regelgeving teneinde de rechtszekerheid, transparantie, coherentie en toepasbaarheid van de regelgeving doorheen de tijd te bewaren²¹. De vraag is echter of dat de rol van het parlement moet zijn en of er daar binnen het parlement interesse voor is, gelet op het juridisch-technisch karakter van zulke initiatieven.

De problematiek wordt wellicht best aangepakt door initiatieven binnen de **beleidsdomeinen** zelf, ook omdat zij zo geresponsabiliseerd worden om hieraan ex ante voldoende aandacht te schenken. O.a. de rechterlijke macht (cf. supra) en de Vlaamse ombudsdienst kunnen voor het parlement interessante bronnen van informatie zijn om er bij de Vlaamse Regering op aan te dringen de prioritaire wetgevingscomplexen te selecteren waar de nood aan juridisch-technische evaluatie het grootst is.

De SERV wenst echter ook te wijzen op de opdracht van de **Raad van State** in dit verband. De gecoördineerde wetten op de Raad van State bepalen immers (in art. 6 bis) dat [... o.a.] de voorzitters van de wetgevende vergaderingen kunnen vragen 'om de wetgeving die zij aanwijzen te coördineren, te codificeren of te vereenvoudigen'. M.a.w. kan de voorzitter van het Vlaams Parlement aan de Raad van State vragen om de coördinatie, codificatie en vereenvoudiging van de wetgeving voor te bereiden. Vereenvoudigen betekent in dit verband 'voorstellen doen om op een geordende wijze

²¹ Los daarvan is en blijft er ook op dit punt grote behoefte aan ex ante maatregelen, d.w.z. aan ex ante aandacht en bewaking van de juridisch-technische kwaliteit van de regelgeving voordat decreten worden goedgekeurd.

rechtsnormen aan te passen die voorbijgestreefd zijn of waarvan de uitvoering, interpretatie of toepassing ernstige problemen doet rijzen²².

Een eventueel alternatief is om voor 'grote' juridisch-technische evaluaties en codificaties **aparte (tijdelijke) expertencommissies** op te richten. Dit is dan vergelijkbaar met het model van de onafhankelijke Law Commissions die in een aantal landen bestaan (bv. Verenigd Koninkrijk). Deze commissies organiseren ex post evaluaties en codificaties vanuit juridisch-technisch perspectief. Zij kijken niet naar hoe de wet in de praktijk werkt of naar beleidsmatige aspecten.

10. Een werkwijze voor een parlementaire evaluatieagenda uitwerken

Indien het parlement zelf ex post decreetsevaluaties wil uitvoeren, bv. via het instrument van de themadebatten (cf. supra), rijst de vraag rond welke thema's, decreten of decreetsbepalingen dat best gebeurt.

Parlementsleden hebben als volksvertegenwoordigers veelvuldige contacten met burgers, bedrijven, organisaties, middenveld en wetenschappers en kunnen beroep doen op de informatie die ze langs die weg verzamelen of ontvangen. Toch kan het nuttig zijn om die informatie aan te vullen met een regelmatige, gestructureerde raadpleging van zgn. 'geïnstitutionaliseerde stakeholders' (bv. de Vlaamse ombudsdienst, het Rekenhof, de SERV, de (strategische) adviesraden, de Raad van State, de rechterlijke macht, ...). Na afstemming met de Vlaamse Regering kan dat dan leiden tot een rollende '**parlementaire evaluatieagenda**' van bv. twee decreetsevaluaties (cf. themadebatten) per parlementair jaar. Zo'n uitgetekend proces zou de actieve rol van het parlement op het vlak van ex post decreetsevaluatie stimuleren en problemen zoals met de toekomst- en onderzoeksagenda van de Tweede Kamer in Nederland zijn vastgesteld (zie achtergronddocument) moeten helpen vermijden.

Concreet zouden volgende stappen kunnen worden gevolgd.

1. **Externe input organiseren.** Om de maatschappelijke behoefte (de vraag) gestructureerd in kaart te brengen, wordt voorgesteld dat het parlement in aanvulling op de eigen informatie waarover de parlementsleden beschikken de input vraagt van de voormelde 'geïnstitutionaliseerde stakeholders'. Dat is wellicht efficiënter dan te werken met verzoekschriften zoals o.a. op federaal niveau gebeurt. Aan deze 'geïnstitutionaliseerde stakeholders' kan, bijvoorbeeld aan het begin van elke legislatuur, worden gevraagd om aan te geven welke decreten of wetgevingscomplexen volgens hen *prioritair* moeten worden geëvalueerd en waarom, en welke specifieke aspecten onderzocht zouden moeten worden in een ex post evaluatie (cf. link met evaluatievragen, zie verder).
2. **Structureren van de input.** Vervolgens zouden de parlementaire diensten, de eerste keer eventueel met externe begeleiding, de ontvangen input verwerken tot een nota die per thema de evaluatiedoelstelling, evaluatiescope en evaluatievragen verduidelijkt. Het is in deze fase niet bedoeling om definitieve keuzes te maken, maar om voldoende concreet te zijn over wat men precies wil evalueren en te weten wil komen. Indien nodig moet daarvoor informeel contact worden

²² http://www.raadvst-consetat.be/?lang=nl&page=about_organisation_coord_page3

opgenomen met de 'geïstitutionaliseerde stakeholders' die de input hebben bezorgd²³.

3. **Afstemmen met de regering.** Een volgende stap is om de reactie van de regering te vragen op deze nota. Dit moet toelaten om dubbel werk te vermijden en leiden tot afstemming met de regering en haar administratie (wat gebeurt er al of is de regering van plan?).
4. **Bespreking in het parlement.** Een laatste stap is de bespreking van de input (incl. evaluatiedoelstelling, evaluatiescope en evaluatievragen) en de reactie van de regering in het parlement. Die bespreking kan dan leiden tot beslissingen van het parlement om rond bepaalde thema's ofwel als parlement zelf een evaluatie op te zetten, ofwel de regering op te dragen om een evaluatie te doen en de resultaten van de evaluatie aan het parlement te bezorgen, ofwel aan een externe instantie (Rekenhof, adviesraden, wetenschappelijke instelling, consultant...) te vragen om een evaluatie uit te voeren. De keuze tussen deze drie mogelijkheden zal vaak neerkomen op een afweging: het voordeel van de ene manier is immers meestal een nadeel van het andere en vice versa²⁴.

5 Mogelijke initiatieven op korte termijn

Met dit advies heeft de SERV geprobeerd om haalbare en toch voldoende ambitieuze denksporen te formuleren voor de aanpak van ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement. De SERV hoopt dat het Vlaams Parlement hierin inspiratie vindt.

De SERV beseft dat niet alle denksporen even hapklaar en op korte termijn implementeerbaar zijn. Daarom wil de Raad aan het einde van dit advies nog enig reliëf aanbrengen.

Wat de **korte termijn** betreft, ziet de SERV de volgende prioriteiten.

- De belangrijkste aanbeveling die op korte termijn effect zou moeten kunnen hebben, is wellicht om het instrument van de *themadebatten* en de ad hoc commissies nieuw leven in te blazen. De ambitie zou kunnen zijn om, zoals het reglement van het Vlaams Parlement toelaat, twee ex post evaluaties onder de vorm van een themadebat per jaar te organiseren.
- Er lijken ook verbeteringen mogelijk in de wijze waarop themadebatten worden voorbereid en georganiseerd. De SERV suggereert om tijdens deze legislatuur een aantal elementen uit het Franse systeem van de 'rapports d'information' bij wijze van *proeftuin* in het Vlaams Parlement toe te passen voor één of twee

²³ Een stap verder die eventueel kan gezet worden, is dat de parlementaire diensten beroep doen op instrumenten die de 'evalueerbaarheid' in kaart proberen te brengen zodat er helder kan worden geformuleerd wat geëvalueerd kan worden en welke evaluatiemogelijkheden er zijn. Zo heeft het departement Onderwijs en Vorming een haalbaarheidstoets uitgewerkt die de ontwerpers van beleidsevaluaties moet ondersteunen in deze oefening. Deze toets omvat verschillende vragen aan de hand waarvan men een evaluatie kan voorbereiden. In deze toets worden volgende vragen gesteld: Is het duidelijk welke beleidsdoelstelling moet geëvalueerd worden? Is de periode waarop de evaluatie betrekking heeft duidelijk afgebakend? Kunnen we over voldoende data, tijd, personeel en budget beschikken voor het beantwoorden van de vragen? Is er een nulmeting nodig?

²⁴ Zie het achtergrond voor een bespreking van de voor- en nadelen van de verschillende opties.

decreetsevaluaties. Dat vergt onder andere afspraken met het *Rekenhof* over structurele samenwerking rond ex post decreetsevaluatie.

- Verder suggereert de SERV om de voorgestelde werkwijze voor de vaststelling van een ‘parlementaire evaluatieagenda’ een eerste keer te doorlopen omdat dit ook voor input en dynamiek kan zorgen voor het instrument van de themadebatten en de ad hoc commissie.
- Wellicht ook op korte termijn te realiseren zijn de aanbevelingen om vanuit de parlementaire diensten bestaande evaluaties toegankelijker te maken voor de parlementsleden, de gecoördineerde evaluatieagenda die werd aangekondigd in de beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019 bij de Vlaamse Regering op te vragen, de informatievoorziening vanuit de rechterlijke macht te organiseren, en de toepassing van de nieuwe richtlijnen voor de memorie van toelichting goed te bewaken.

Verder stelt de SERV voor dat het parlement de nodige tijd neemt om **ten gronde de discussie aan te gaan over vooral:**

- de mogelijke invoering van beleidsopvolgingsbrieven teneinde de aandacht voor ex post evaluatie en beleidsresultaten structureel in te bouwen in de werking en de agenda van het parlement;
- de wijze waarop hoorzittingen e.d. worden georganiseerd, en na te gaan hoe dat kan worden verbeterd (cf. bv. het gebruik van een checklist).

Andere voorstellen die wellicht **meer tijd of overleg** zullen vergen zijn:

- het realiseren van een publieke databank bij de Vlaamse overheid waarin alle beleidsrelevante onderzoekswerkzaamheden (afgeronde en lopende) worden opgenomen, met inbegrip van beleidsgerichte, niet-technische syntheses (‘systematic reviews’);
- het opkuisen en stroomlijnen van evaluatiebepalingen in decreten;
- de invoering van beleidseffectenrapportage in het kader van de uitbouw van een prestatiegerichte begroting;
- de inschakeling van de Raad van State of de oprichting van eventuele ‘law commissions’ voor juridische-technische evaluaties.

Daarbij wenst de SERV twee belangrijke **randvoorwaarden** te herhalen voor een volwaardige rol van het Vlaams Parlement rond ex post decreetsevaluatie: een daaraan aangepaste politieke cultuur met ruimte voor samenwerking tussen meerderheid en oppositie en een adequate ondersteuning binnen het parlement.

Tot slot is de **SERV** bereid om in opvolging van dit advies, en indien het Vlaams Parlement dat vraagt, een **actieve rol** op te nemen in de verdere ontwikkeling en uitrol van een beleid rond ex post decreetsevaluatie in het parlement. Concreet kan dat bv. gaan om een toelichting van dit advies en het verstrekken van bijkomende informatie, het eventueel verder uitwerken van een of meerdere denksporen, het aanleveren van thema’s voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement, of het mee begeleiden van en inhoud geven aan concrete decreetsevaluaties rond thema’s die behoren tot de sociaal-economische kerntaken van de SERV.

Achtergronddocument

Ex post decreetsevaluatie

Brussel, 21 september 2015

SERV_20150921_decreetsevaluatie_ADV_i.docx

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11 • F +32 2 217 70 08 • info@serv.be • www.serv.be

Achtergronddocument

1 Inleiding

Dit **achtergronddocument** werd opgemaakt door het SERV-Secretariaat¹ ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadvisering door de sociale partners in de SERV². De bevindingen, interpretaties en conclusies in dit achtergronddocument vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-Secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de Raad, een organisatie vertegenwoordigd in de Raad of een lid van de Raad. Dit achtergronddocument dient specifiek ter voorbereiding van een advies van de SERV over **ex post decreetsevaluatie in het Vlaams Parlement**.

Het Vlaams Parlement heeft al langer aandacht voor 'slimme decreetgeving' en decreetsevaluatie in het bijzonder. De vaststelling, ook binnen het parlement zelf, is dat er positieve zaken zijn gebeurd de afgelopen jaren, maar dat er nog geen structurele aanpak is rond decreetsevaluatie. Daarom heeft de parlementsvoorzitter opnieuw bijzondere aandacht besteed aan slimme decreetgeving en decreetsevaluatie in zijn beleidsplan 2014-2019³. Deze ontwikkelingen waren de aanleiding voor de parlementsvoorzitter om in mei 2015 een **adviesvraag** te stellen aan de SERV en met name te vragen om voorstellen te formuleren over de aanpak van (ex post) decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement: welke rol kan het Vlaams Parlement spelen inzake decreetsevaluatie, hoe kan het daarbij desgevallend tewerk gaan, wat is daarvoor nodig, enz.? In dit achtergronddocument worden de elementen samengebracht die moeten toelaten om hierop antwoorden te geven. Voor de aanbevelingen van de SERV wordt verwezen naar het advies.

De **opbouw** van dit achtergronddocument is als volgt. Een belangrijke voorafgaandelijke randvoorwaarde is de interesse van de parlementsleden in ex post decreetsevaluatie. Daarom wordt in *deel 2* van dit achtergronddocument ingegaan op het wat en waarom van ex post decreetsevaluatie in het parlement. We geven een omschrijving van het begrip en wijzen op diverse vormen van decreetsevaluatie. Vervolgens geven we de diverse motieven om beleid en regelgeving ex post te evalueren. We gaan tevens in op de plaats van ex post evaluatie in het wetgevingsbeleid (het beleid voor betere regelgeving), en op de belangrijke rol die parlementen kunnen spelen in de structurele aanpak die nodig is om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren en situeren decreetsevaluatie binnen de drie hoofdtaken van een parlement.

Een belangrijke 'omgevingsfactor' is wat de uitvoerende macht (de regering en haar administratie) doet (of niet doet) op het vlak van ex post evaluatie van beleid en regelgeving, en hoe zij dat doet. Om efficiëntieredenen lijkt het immers aangewezen dat er een goede

¹ Contactpersonen voor dit achtergronddocument zijn Peter Van Humbeeck (pvhumbeeck@serv.be - 02 209 01 01) en Tim Buyse (tbuyse@serv.be - 02 209 01 23)

² Bij de voorbereiding van het advies en het achtergronddocument heeft het SERV-Secretariaat een reeks gesprekken gevoerd met experts uit de wetenschappelijke wereld en met bevoorrechte getuigen uit de Vlaamse overheid. Het SERV-Secretariaat wenst hen uitdrukkelijk te bedanken voor de informatie, standpunten en ideeën die zij hebben aangeleverd.

³ Beleidsplan Jan Peumans – Plenum 2.0 – Ons Vlaams Parlement in actie, maart 2015.

wisselwerking is. Daarom beschrijven we in *deel 3* van dit achtergronddocument de (recente) initiatieven van de Vlaamse Regering en van het Vlaams Parlement op het vlak van ex post wets- en beleidsevaluatie.

Naarmate er binnen de Vlaamse Regering en de diverse beleidsdomeinen een goed uitgebouwd systeem bestaat van ex post evaluatie, is er voor het parlement wellicht minder nood aan een sterk uitgebouwde eigen benadering. Dat neemt niet weg dat er dan nog steeds een actief beleid kan zijn binnen het parlement rond ex post evaluaties, bv. om te verzekeren dat men zicht houdt op de evaluatieagenda in de beleidsdomeinen (en eventuele lacunes of prioriteiten aangeeft), kennis neemt van de resultaten van evaluaties en de wijze waarop die doorwerken in (aanpassing van bestaand) beleid en regelgeving, en er desnoods zelf mee aan de slag gaat. Uiteraard heeft het parlement hoe dan ook steeds de bevoegdheid om eigen evaluaties op te zetten los van wat op regeringsniveau gebeurt.

Naarmate er binnen de Vlaamse Regering en de diverse beleidsdomeinen geen goed uitgebouwd systeem bestaat van ex post evaluatie, lijkt er voor het parlement een grotere rol weggelegd als aanjager of initiator van ex post evaluaties. Die rol kan gaan van het stimuleren dat elk beleidsdomein een beleid en agenda voor ex post evaluaties uitrolt, het zelf opmaken van een 'eigen' evaluatieagenda die vervolgens moet worden uitgevoerd door de regering (via moties, resoluties, evaluatiebepalingen in decreten, ...) tot het zelf (laten) uitvoeren van ex post evaluaties. Het is duidelijk dat in deze piste meerdere vragen opduiken die een antwoord behoeven, zoals:

- wat is precies decreetsevaluatie en welke rollen kan het parlement spelen?
- neemt het parlement best een brede of eerder een specifieke focus? (er zijn immers veel invalshoeken mogelijk en het beperken van de inhoudelijke scope van decreetsevaluaties door het parlement, zoals op federaal niveau het geval is⁴, kan een optie zijn);
- welke decreten of aspecten worden best geëvalueerd en hoe selecteren welke wel/eerst te evalueren? (er zijn immers veel decreten, beleidsmaatregelen of beleidspakketten die geëvalueerd kunnen worden);
- hoe afstemmen met evaluaties die buiten het parlement gebeuren? (het parlement is immers niet de enige speler);
- wat moet het parlement zelf doen, wat 'uitbesteden', aan wie 'uitbesteden', ...? (binnen het parlement zal immers niet steeds de nodige capaciteit of expertise aanwezig zijn);
- wat is de rol van de vakcommissies vs. de rol van de commissie bevoegd voor decreetsevaluatie en andere instrumenten? (binnen het parlement zijn er immers meerdere instrumenten en commissies die een bepaalde rol kunnen spelen).

Omdat bij het beantwoorden van dergelijke hoe-vragen telkens meerdere opties mogelijk zijn, worden in *deel 4* enkele voorbeelden in andere landen en op federaal niveau in kaart gebracht.

Dit achtergronddocument is mee gebaseerd op **input** uit gesprekken met enkele bevoorrechte getuigen en uit een informele workshop die de SERV hierover op 14 juli 2015 organiseerde met leden van het VEP (Vlaams Evaluatieplatform) en het ICW (Interuniversitair Centrum voor Wetgeving). Het SERV-Secretariaat wenst iedereen te bedanken voor de aangeleverde informatie, standpunten en ideeën.

⁴ Zie verder onder 4.3

2 Ex post decreetsevaluatie: wat en waarom?

Een belangrijke voorafgaandelijke randvoorwaarde is interesse van de parlementsleden in ex post decreetsevaluatie. Daarom wordt hierna ingegaan op het wat en waarom van ex post decreetsevaluatie in het parlement. We geven een omschrijving van het begrip en wijzen op diverse vormen van decreetsevaluatie. Vervolgens geven we de diverse motieven om beleid en regelgeving ex post te evalueren. We gaan tevens in op de plaats van ex post evaluatie in het wetgevingsbeleid (het beleid voor betere regelgeving) en op de belangrijke rol die parlementen kunnen spelen in de structurele aanpak die nodig is om de kwaliteit van de regelgeving te verzekeren.

2.1 Wat?

Ex post decreetsevaluatie is het doelgericht verzamelen en analyseren van gegevens over de werking van een wettelijke regeling in de praktijk en de beoordeling daarvan (bv. werden de doelstellingen gehaald? Werden de middelen efficiënt ingezet? In welke mate zijn de effecten of de vastgestelde veranderingen daadwerkelijk toe te schrijven aan het beleid? ...) op grond van juridische en/of empirische en sociaal-wetenschappelijke gegevens en criteria en volgens wetenschappelijke methoden.

Een belangrijk element in ex post evaluatie zoals hier bedoeld is dat het gaat om een analyse aan de hand van bepaalde **criteria** en volgens een bepaalde **methodologie**, die **wetenschappelijk** verantwoord is. Hiermee wordt vooral gesuggereerd dat er een zekere kwaliteit moet zijn, een systematiek, een weloverwogen aanpak, een goede 'bewijsvoering', ... Er wordt dus 'verder' gegaan dan evaluaties van wetgeving op basis van 'impliciete evaluatie' via allerlei andere interactie- en werkprocessen zoals bv. vandaag het geval is bij vragen en hoorzittingen in het parlement. Aan de andere kant is evaluatie geen exacte wetenschap: het bevat steeds een normatief kader. Dat normenkader moet worden geëxpliciteerd, aan de hand van evaluatiecriteria, de beleidstheorie, ... Bovendien is er een 'moment' waarop 'de wetenschap' geen rol meer speelt, nl. bij de politieke beoordeling. Het trekken van beleidsconclusies uit het analysemateriaal en uit de eventuele beleidsaanbevelingen die voortkomen uit evaluaties, behoort tot het primaat van de politiek.

Het **onderscheid met beleidsevaluatie** is klein en niet altijd relevant⁵. Bij decreetsevaluatie vormt regelgeving het onderwerp. Maar net zoals bij beleidsevaluatie kan decreetsevaluatie de evaluatie van beleidsinhoudelijke effecten (op criteria zoals doelbereiking, effectiviteit, kosten en baten, enz.) omvatten of evaluaties van de implementatie, de administratieve lasten, de handhaving, de naleving, enz. Kenmerkend voor veel decreetsevaluaties is wel dat de beleidsdoelen als gegeven worden beschouwd en ze zich bijgevolg uitdrukkelijk beperken tot de vraag of de met het decreet beoogde doelstelling en effecten werden bereikt (en wat daarin het aandeel van het decreet was), of een decreet of het daarin uitgewerkte instrument daarvoor de meest geschikte maatregel is of was, welke moeilijkheden zijn gerezen bij de implementatie, enz. Maar ook dit is geen onderscheidend criterium aangezien dat ook bij veel beleidsevaluaties het geval is, én sommige decreetsevaluaties ook een analyse beogen van bv. 'de pertinentie en

⁵ Zie ook verder, bij de bespreking van de ervaringen en praktijk in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

coherentie van de doelstellingen en uitgangspunten die aan het beleid of de wet ten grondslag lagen⁶.

Anders dan bij beleidsevaluatie kan decreetsevaluatie ook betrekking hebben op de evaluatie van de juridisch-technische kwaliteit (legistieke kwaliteit, consistentie met andere regelgeving, duidelijkheid van de tekst, inpasbaarheid in het rechtssysteem, schrappen van verouderde regelgeving, enz.).

De evaluatie van regelgeving kan dus gebeuren via een sociaalwetenschappelijke aanpak die ook kenmerkend is voor beleidsevaluatie, maar kan ook via een juridische aanpak. In aanvulling op vragen over kwesties als de impact, de effectiviteit of de efficiëntie, kunnen in het evaluatieproces dus ook meer juridische vragen gesteld worden, zoals de wetgevingsbevoegdheid of rechtmatigheid, transparantie, toegankelijkheid en helderheid, de hiërarchie der normen, conformiteit met andere regels...

Dat correspondeert met de **dubbele functie van regelgeving**: naast de instrumentele doelstellingen vervult de wet ook een waarborgfunctie⁷. Vanuit zijn instrumentele functie vertoont regelgeving een sterke analogie met beleid en decreetsevaluatie met beleidsevaluatie. Als men de wet beschouwt als een waarborg voor de burger, komen de waarden van de rechtsstaat aan de orde zoals rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, legaliteit en het democratiebeginsel. Deze waarborgfunctie staat naast de instrumentele functie. Beide soorten evaluatie kunnen dus relevant zijn, maar impliceren een andere invalshoek, andere vragen, andere informatienoden, andere deskundigheid, ...

Een misverstand is dat decreetsevaluatie betrekking heeft of moet hebben op de evaluatie van een volledig decreet. Dat kan, maar het kan ook gaan om de evaluatie van een hoofdstuk of artikel van een decreet (vaak in samenhang met de overeenkomstige uitvoeringsreglementering), een 'decreetsoverstijgende' evaluatie of soms ook 'thematische wetsevaluatie' genoemd die a.h.w. door meerdere decreten heen snijdt (d.i. een onderzoek naar de werking van meerdere decreten of decreetsbepalingen, bv. om het samenspel of de coherentie tussen instrumenten in diverse regelgeving te onderzoeken) of een 'systematic review' (het samenbrengen en beoordelen van meerdere reeds uitgevoerde decreetsevaluaties). Een specifieke vorm van decreetsevaluatie die daarnaast soms wordt onderscheiden, is onderzoek naar de mate waarin de voorspelde effecten in een ex ante evaluatie zich nadien in de praktijk daadwerkelijk voordoen (zgn. 'post-implementation review' of RIE, reguleringsimpactevaluatie), dit ook met het doel om de praktijk van ex ante RIA te verbeteren.

Vaak zal de **scope** van een evaluatie van de werking van een wettelijke regeling in de praktijk ook niet beperkt kunnen blijven tot de decretale bepalingen maar moeten ook de

⁶ http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com_cec/missions_cec.pdf

⁷ Volgens Winter, Scheltema en Herweijer (1990) valt de opkomst van het verschijnsel wetsevaluatie te verklaren door de verandering die de wetgeving in de loop der tijd heeft ondergaan. In het verleden was wetgeving vooral codificerend van aard. De heersende maatschappelijke opvattingen (ongeschreven recht) werden neergelegd in de wetgeving. Met de opkomst van de staat die de maatschappij actief wil veranderen, verandert tevens het karakter van de wetgeving. Wetgeving wordt (in termen van Koopmans) modifierend van aard, dat wil zeggen: door middel van wetten tracht de overheid de maatschappij te sturen. Met een groeiend aantal modifierende wetten ontstaat ook de behoefte de effecten van deze wetten in kaart te brengen.

uitvoeringsbesluiten mee in de evaluatie worden betrokken, weliswaar in functie van het decreet, en dus niet zozeer de uitvoering op zich.

Decreetsevaluaties kunnen verder al dan niet het gevolg zijn van een evaluatiebepaling in de regelgeving, zoals een 'sunset' bepaling (die een eindtermijn voor wetten of sommige bepalingen ervan vastlegt), een wetsevaluatief artikel (waardoor een evaluatie van de regelgeving binnen een bepaalde termijn of met een bepaalde frequentie wordt opgelegd); een rapportageartikel (dat een periodieke verslaggeving over bepaalde aspecten van de reglementering verplicht) of een evaluatiebevoegdheid toegekend aan een bepaald orgaan (bv. evaluatiecommissie).

De onderstaande kader vat enkele types en kenmerken van wets- of beleidsevaluaties samen.

Kader 1 Enkele types en kenmerken van wets- of beleidsevaluaties⁸

Beleidsvaluatieonderzoek

Beleidsvaluatieonderzoek is een vorm van onderzoek die praktijkgericht is en wetenschappelijk van karakter. Onderzoek is wetenschappelijk als er sprake is van een duidelijke probleemstelling, met een vooropgesteld en doordacht design van onderzoek, een plan voor systematische verzameling van data en de analyse ervan, evenals een rapportering waaruit duidelijk blijkt in hoeverre een antwoord is gegeven op de probleemstelling. Tegelijk is evaluatieonderzoek praktijkgericht, omdat het tot doel heeft kennis te genereren die ons in staat moet stellen om de sociale werkelijkheid te beïnvloeden en veranderen. Evaluatieonderzoek is dan uiteindelijk praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek dat een beoordeling van het beleid als eindproduct heeft, met de bedoeling om het beleid te verbeteren door aanbevelingen te formuleren.

Types beleidsevaluatie

Beleidsvaluatie *naar voorwerp*:

- planevaluatie: toetsing van de plannen en/of de doelstellingen voordat of nadat ze ten uitvoer zijn gebracht;
- procesevaluatie: toetsing van beleidsprocessen, dat kan zowel de totstandkoming van het beleid zijn als de uitvoering ervan;
- productevaluatie: toetsing van de beleidsresultaten.

Beleidsvaluatie *naar tijd*:

- ex ante-evaluatie: evaluatie voordat het beleid wordt gevoerd;
- ex nunc-evaluatie: evaluatie tijdens de uitvoering van het beleid (soms ook wel ex interim of ex tussendoor genoemd);
- ex postevaluatie: evaluatie nadat het beleid is uitgevoerd.

Beleidsvaluatie *naar fase in de beleidsketen*:

- output: prestaties van de overheid (bv. aantal subsidies; tijd voor het afleveren van een vergunning)
- outcome: gedragsverandering bij de doelgroepen (bv. bij burgers, bedrijven)
- effect/impact: verbetering / verslechtering op het terrein als gevolg van beleid

Evaluatiecriteria

Een typisch element van beleidsevaluaties zijn *criteria*. Louter een analyse van het beleidsthema is nog geen evaluatie. Daarvoor is een *beoordeling* nodig en dat gebeurt met criteria.

Het meest voor de hand liggende criterium is de *effectiviteit*, die antwoord moet bieden op de vraag of het instrument of de instrumentenmix heeft bijgedragen tot een vooropgestelde gedragsverandering of verbetering. Is de subsidie (het instrument) effectief? Dit betekent zoveel als heeft het beleid gewerkt? Met andere woorden: heeft de subsidie additionele outcome of impact veroorzaakt in vergelijking met de situatie waarin er geen subsidie zou zijn ingezet? *Efficiëntie* (werd de output geleverd met een minimum aan kosten?) en *rechtvaardigheid* (zorgt het

⁸ Tieleman, Barbara en Peter Van Humbeeck (2007). Evolutie in evaluatie? Analyse van de beleidsevaluatiepraktijk aan de Vlaamse milieuoeverheid. Milieurapport Vlaanderen: Beleidsevaluatierapport. MIRA-BE 2007. Mechelen, Vlaamse MilieuMaatschappij.

instrument voor een eerlijke verdeling van de lusten en lasten?) zijn andere criteria. Deze criteria gaan voornamelijk in op de producten (resultaten) van het beleid. Andere voorbeelden zijn⁹:

General Criteria	Additional Criteria
■ Relevance – Do the policy goals cover the key problems at hand? ■ Effectiveness – Was the policy appropriate and instrumental to successfully address the needs perceived and the specific problems the intervention was meant to solve? ■ Efficiency – Do the results justify the resources used? Or could the results be achieved with fewer resources? How coherent and complementary have the individual parts of the intervention been? Is there scope for streamlining? ■ Utility – To what degree do the achieved outcomes correspond to the intended goals?	■ Transparency – Was there adequate publicity? Was the information available in an appropriate format, and at an appropriate level of detail? ■ Legitimacy – Has there been a buy-in effect? ■ Equity and inclusiveness – Were the effects fairly distributed across the stakeholders? Was enough effort made to get the appropriate access to information? ■ Persistence and sustainability – What are the structural effects of the policy intervention? Is there a direct cause-effect link between them and the policy intervention? What progress has the administration made from reaching the policy objectives?

Criteria die de *processen* van een beleid beoordelen (en de resultaten kunnen verklaren) zijn bv. capaciteit (beschikken de actoren over de juiste en voldoende middelen om hun opdracht uit te oefenen?), kennis (weten de actoren wat verwacht wordt? werd voldoende onderzocht welke doelgroepen en/of welke alternatieven nodig zijn?), acceptatie (is de doelstelling geaccepteerd? zijn de organisatie en de instrumentenmix aanvaard?), integratie (zijn de doelstellingen afgestemd op elkaar? zijn er tegengestelde krachten binnen en buiten de administratie?).

Voor de evaluatie van wetgeving kunnen de kenmerken van goede regelgeving dienen als criteria:

- noodzakelijk en doeltreffend;
- doelmatig en afgewogen;
- uitvoerbaar en handhaafbaar;
- rechtmatig;
- samenhangend;
- eenvoudig, duidelijk en toegankelijk;
- onderbouwd en overlegd;
- blijvend relevant en actueel.

2.2 Waarom?

Evaluatie, zowel ex ante als ex post, wordt vandaag gezien als een centrale taak van elke moderne, professionele overheid. Beleidsevaluatie draagt bij tot een op feiten en wetenschappelijke gegevens gebaseerde beleidsvoering en tot een innovatieve, open en verantwoordelijke overheid. Beleidsevaluatie komt tegemoet aan de groeiende vraag van zowel politici en beleidsmakers als de media en de burgers naar informatie over de resultaten die worden behaald met de genomen maatregelen en ingezette overheidsbudgetten. Tegelijk is het een centraal instrument voor beleidsleren en de verdere professionalisering van de beleidsvoering. Om dit belang van evaluatie en van een evaluatiecultuur in de verf te zetten, hebben de Verenigde Naties 2015 uitgeroepen tot “the International Year of Evaluation”.

Hierna overlopen we enkele **argumenten en motieven** voor specifiek ex post evaluatie.

⁹ Allio and Renda (2010)

Evidence-based policy: focus op outcome en effecten in de praktijk

Van de overheid en van regelgeving wordt verwacht dat ze maatschappelijke problemen effectief en efficiënt aanpakken en oplossen. De beleidskeuzes maken die daarvoor nodig zijn, is bij uitstek het terrein van politici. Maar zij moeten worden ondersteund om goed geïnformeerde, onderbouwde en overlegde beslissingen te kunnen nemen. De politieke besluitvorming moet kunnen steunen op degelijke, **evidence based**, input en analyses en kwaliteitsvolle processen. Dat is in toenemende mate belangrijk gelet op de stijgende onzekerheid, complexiteit en samenhang van de maatschappelijke problemen en uitdagingen die een grotere vraag doen ontstaan naar rationalisering en professionalisering van beleidsprocessen.

Beleidsevaluatie ex ante en ex post is daar een belangrijk onderdeel van. Burgers, organisaties en bedrijven vragen immers goede beslissingen en goede regelgeving, maar vooral beleid (en dienstverlening) dat in de praktijk verschil maakt, dat effectief problemen oplost en kansen benut. Data, indicatoren en meetsystemen zijn belangrijke bronnen van informatie. Maar om ook reële outcome en effecten van beleid en dienstverlening op het terrein te meten en het beleid of de dienstverlening in functie daarvan bij te sturen, zijn ex post evaluaties en inbreng van de doelgroepen noodzakelijk voor het aanleveren van **informatie, feiten en terreinkennis** ('evidence based', 'what works', ...).

Ex post evaluatie in het bijzonder draagt bij aan de opvolging van het beleid en de dienstverlening. Na verloop van tijd moet immers worden nagegaan of het ontworpen beleid en de dienstverlening de vooropgestelde doelstellingen haalt en zo niet wat er kan gebeuren om het beleid te verbeteren. Deze '**reality check**' is een inherent en noodzakelijk onderdeel van de beleidscyclus.

Bovendien staat de samenleving niet stil. Wat noodzakelijk is en wat werkt op een bepaald moment, kan dat later niet meer zijn doordat behoeften en noden, waarden en normen, sociale en economische omgevingsfactoren veranderen. Daarbij komt nog dat regelgeving **cumulatief** groeit in de tijd waardoor het aangewezen kan zijn om na verloop van tijd pakketten beleid of regelgeving te evalueren.

Efficiënte overheid: zuinig en doelgericht gebruik van overheidsmiddelen

Ex post evaluatie speelt vaak ook een belangrijke rol in het verzekeren van het **zuinig en doelgericht gebruik van overheidsmiddelen**. De financiële en economische crisis die in 2008 uitbrak, had en heeft nog steeds een grote impact op de overheidsfinanciën. Daardoor is in diverse landen de aandacht voor en het belang van evaluaties toegenomen. Wanneer de middelen schaarser worden, is het van toenemend belang dat ze op de juiste manier besteed worden en dat er geen middelen gebruikt worden voor beleidsmaatregelen zonder of met gering resultaat.

Ook is in sommige beleidsdomeinen de impact van de **6^e staatshervorming** een belangrijke hefboom voor ex post evaluatie, met name met het oog op het beantwoorden van de vraag welke vroegere federale beleidsmaatregelen behouden moeten blijven ('what works?') en welke beter vervangen worden door nieuwe maatregelen, ook gelet op de beperktere budgetten.

Open overheid: transparantie en 'accountability'

Burgers, organisaties en bedrijven vragen dat de overheid transparant is over wat zij doet, beleid bijstuurt waar nodig en daar verantwoording over aflegt ('**accountability**'...).

Een belangrijk kenmerk in het beleid van veel landen is het verzekeren van de **transparantie** en participatie bij ex post evaluaties, o.a. door het publiceren van alle geplande evaluaties en het voorzien van mogelijkheden voor stakeholders om input te geven en op de hoogte te blijven. Hiermee wordt aangesloten bij een ander belangrijk doel van veel ex post evaluaties: om het **democratisch** gehalte van regelgeving te versterken en participatie van doelgroepen te bevorderen¹⁰.

Ex post evaluatie bevordert m.a.w. de transparantie en 'accountability' van de overheid, en zo ook het vertrouwen in de overheid en de **legitimiteit** van het overheidsbeleid, omdat evaluaties gegevens aandragen die het democratisch debat kunnen funderen, voeden en richting geven en het zo mogelijk maakt dat beslissingen verantwoord worden, omdat evaluatie een beeld kan geven van hoe wetgeving wordt uitgevoerd en toegepast en dus de controle op de uitvoerende macht versterkt en omdat evaluatie vaak gebeurt met behulp van diverse inspraakformules wat de democratische betrokkenheid van de betrokken burgers verhoogt.

'Evaluate first': beleidsleren en beleidsimpact

Het doel van ex post evaluatie is vooral om bij te leren, om relevante elementen aan te brengen die beleidsmakers in staat stellen het bestaande of toekomstige beleid te verbeteren. Evaluatie moet inzicht opleveren over de resultaten en effecten van het beleid en de regelgeving. Ex post evaluaties moeten vervolgens doorwerken in het beleid en de regelgeving en zorgen voor betere regelgeving. Ze kunnen bv. aanleiding geven tot een wijziging in de doelstellingen die werden vooropgesteld, in de keuze van de (mix van) beleidsinstrumenten, in de middelen die worden ingezet, in de uitvoeringsmodaliteiten, in de handhaving... Ze kunnen ook aanleiding geven tot beëindiging van voorbijgestreefd beleid en tot verdwijnen van niet langer aangepaste beleidsmaatregelen en wetgeving. In die zin helpt een goed systeem van ex post evaluatie tevens om het systeem van ex ante evaluatie (RIA) te verbeteren omdat er een bredere basis is waarvan kan worden vertrokken ('**sluiten van de kring**' als start voor een nieuwe beleidscyclus).

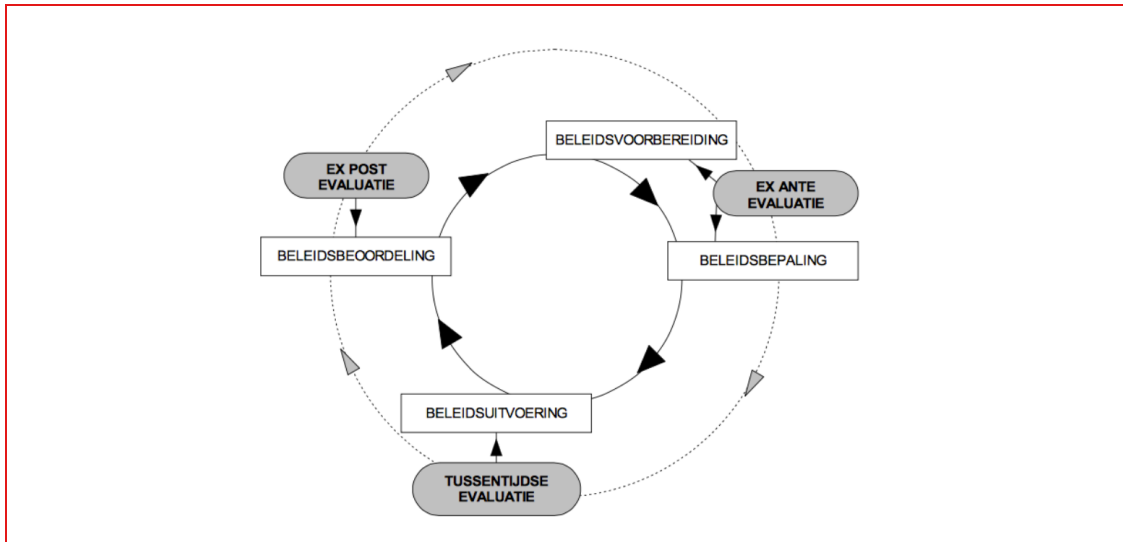
Daarnaast moeten evaluaties in principe ook toelaten om meer **generieke lessen** te trekken, bv. over de contextuele factoren die bepalen waarom een beleid wel of niet effect heeft of over de doeltreffendheid of vormgeving van bepaalde beleidsinstrumenten, over wat werkt en wat niet.

Ex post evaluatie is in die zin het sluitstuk van de beleidscyclus en tegelijk het begin van een nieuwe cyclus. Ex post evaluatie moet helpen vermijden om (te) snel met nieuwe regelgeving te

¹⁰ De OESO schrijft in dat verband: "The evaluation of implemented regulations is furthermore instrumental to increase transparency and accountability – and hence also trust in public action. (...) A partnership approach to ex post evaluation can have a broader understanding of the role of the public regulator in society. Participatory monitoring and evaluation is not just a matter of using participatory techniques within a conventional monitoring and evaluation setting. It is about radically rethinking who initiates and undertakes the process and who learns or benefits from the findings. This is an intrinsic form of stakeholder engagement that is less well understood or practised in OECD countries".

komen en regelgeving te stapelen, zonder dat de eerdere goed en wel is uitgevoerd, laat staan geëvalueerd. Ex post evaluatie kan ook leiden tot een reflectie over de hypothesen en effectbeoordelingen in ex ante evaluaties en zo leiden tot verbetering van ex ante evaluaties.

Figuur 1: Evaluatie binnen de beleidscyclus¹¹



Juridische plicht

Tot slot kan ook gewezen worden op de **juridische 'plicht'** voor ex post evaluatie die deels voortvloeit uit Vlaamse maar ook vaak Europese regelgeving, en deels ook uit de rechtspraak die vereist dat wetgeving wordt aangepast aan gewijzigde omstandigheden. De rechtspraak vraagt ook een zorgvuldige voorbereiding van de wet, en bij de beoordeling daarvan speelt o.a. wetsevaluatie ex post mee. Een wet kan immers worden verantwoord juist doordat postlegislatieve evaluaties werden voorzien¹². De wetgever moet achteraf ook evalueren, omdat als de omstandigheden wijzigen, een regeling plots discriminerend kan worden.

Belangrijke randvoorwaarden

De voorgaande, eerder logisch-rationele argumenten en motieven voor ex post decreetsevaluatie kunnen enkel gehoor vinden en doorslaggevend zijn als de **politieke cultuur**

¹¹ De Peuter B., De Smedt J. & Bouckaert G. (2007). Handleiding Beleidsevaluatie, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.

¹² Zo aanvaardde het Grondwettelijk Hof het onderscheid dat de decreetgever maakte tussen gezinsveeteeltbedrijven en niet-gezinsveeteeltbedrijven, ondanks het feit dat de notie 'gezinsveeteelt' geen statisch gegeven is en de vooropgestelde normen niet zouden worden bereikt indien een groot aantal niet-gezinsveeteeltbedrijven zich zouden herstructureren tot de eerste categorie. Het Grondwettelijk Hof zag hierin geen probleem, omdat in de parlementaire voorbereidingen herhaaldelijk werd gewezen op het belang van periodieke evaluaties om de normen bij te sturen, mocht blijken dat de initiële doelstellingen niet met de aangenomen maatregelen zouden worden bereikt. Zie bv. ook EHRM, 10 april 2007 Evans t. Verenigd Koninkrijk; EHRM, 14 februari 2006, Lecarpentier t. Frankrijk; GwH, 19 maart 2009, nr. 54/2009; GwH, 18 december 2008, nr. 182/2008, ...

daar voor open staat¹³. In dat verband kan wordt soms gewezen op de noodzaak van een cultuurverandering in het omgaan met beleidsevaluaties zowel bij de wetgevende als de uitvoerende macht¹⁴.

Er kunnen meerdere **valkuilen** worden vermeld. Als de inbreng uit ex post evaluaties interessant is, is die bijna per definitie ook politiek gevoelig en wordt het snel een spel tussen partijen of meerderheid-oppositie. Dan ontstaat een heel andere dynamiek waarbij evaluaties vooral worden gezien of gebruikt als een manier om beleidsmakers op het gevoerde beleid af te rekenen (of af te maken), en niet als een kans tot leren en verbeteren. Dit creëert een nefaste spiraal en een voedingsbodem voor terughoudendheid bij politici tegenover decreets- en beleidsevaluaties. Het 'rampscenario' is dan dat er nooit iets gebeurt of evaluaties beperkt blijven tot politiek (en dus vaak ook maatschappelijk) minder interessante onderwerpen, omdat elke evaluatie wordt gezien als munitie voor de oppositie en als een bedreiging voor de stabiliteit binnen de regering. Om dat te doorbreken, moet er een open leercultuur zijn waarin 'sportiviteit' tussen meerderheid en oppositie en binnen meerderheid tussen partijen, voortschrijdend inzicht en klemtoon op wat wel en niet werkt in de praktijk hun plaats kunnen hebben, zonder dat dit automatisch leidt tot het culpabiliseren van beleidsverantwoordelijken¹⁵. De vraag is natuurlijk hoe dit te realiseren. Hier kunnen enkele buitenlandse voorbeelden tot inspiratie dienen (zie verder, deel 4).

Een andere valkuil is dat men zich bij (de bespreking in het parlement van) decreetsevaluaties niet concentreert op de outcome of effecten van de regelgeving in de praktijk op basis van nieuwe informatie, feiten en cijfers, maar vervalt in de loutere herhaling van de argumentatie en discussie die plaatsvond tijdens de initiële behandeling en goedkeuring van het decreet (zgn. 'risk of replay of arguments'¹⁶).

Een derde valkuil is het mogelijk wantrouwen van politici tegenover wetenschap, onderzoek, studies, De sfeer of indruk die men soms creëert is dat elke positie/partij zijn eigen expert heeft en er voor elke mening van een wetenschapper wel een wetenschapper kan worden gevonden met een tegenovergestelde mening. Ook dit is een nefaste opvatting en ondergraaft het geloof dat 'evidence' iets kan bijdragen aan het debat. Zowel opdrachtgevers als uitvoerders van evaluaties (experts, wetenschappers, consultants, hebben hierin een verantwoordelijkheid. Een evaluator staat niet los van eigen ervaringen, opleiding en persoonlijke waarden en

¹³ De analogie met de ambities en praktijk binnen het Vlaams Parlement inzake Europese dossiers kan hier worden gemaakt.

¹⁴ Zie bv. de interviews afgenomen bij Vlaamse parlementsleden in Van Cortenberg, Jenne (2015). Beleidsevaluatie in het Vlaams Parlement: analyse van vragen om uitleg en interpellaties in de legislatuur 2009-2014. KU Leuven. Masterproef.

¹⁵ Zie terzake bv. het rapport van de UK Law Commission over ex post evaluatie (2006): "The focus of postlegislative scrutiny should not be on allocating or avoiding blame or political point scoring, since that would undermine the credibility and authority of post legislative scrutiny reports". (...) "Political will for post-legislative scrutiny may be weakened if legislation is seen to be constantly open to being re-argued." (...) "Post-legislative review should be widely publicised as a "no-blame" process. Seeking to "name and shame" would be as counterproductive as it would be unpleasant. Frankness and openness about where things went wrong will not be encouraged if those identified face the prospect of a public drubbing ... Reviews should be conducted in a constructive and future-oriented manner, with the aim of ensuring that errors are fully identified and lessons are learnt."

¹⁶ The Law Commission (2006). Post-legislative scrutiny. October 2006.

normen. Kwaliteitsverschillen zijn er ook. Druk uit politieke hoek of van drukingsgroepen zal er vaak zijn. Net daarom zijn wetenschappelijke kwaliteit, systematiek (evaluatievragen, evaluatiecriteria, methode...) en transparantie over werkwijzen en hypothesen zo belangrijk. De data-analyse dient volgens objectieve procedures en technieken te verlopen. De geformuleerde conclusies moeten steeds beargumenteerd worden vanuit de resultaten van de analyse en hun toetsing met het referentiekader, d.w.z. de geëxpliciteerde evaluatiecriteria, normen en standaarden. Ook op dit punt moeten de nodige randvoorwaarden en cultuur aanwezig zijn.

2.3 Plaats in het wetgevingsbeleid

Ex post evaluatie is een inherent onderdeel van een goed wetgevingsbeleid, al is dit in veel OESO-landen een minder sterk uitgewerkt onderdeel in vergelijking met bv. ex ante evaluatie (RIA), consultatie en administratieve vereenvoudiging. Tegelijk kan er toenemende aandacht worden vastgesteld voor ex post evaluatie, gelinkt aan de '*levenscyclusbenadering*' die meer en meer voor beleid en wetgeving wordt gehanteerd. Om deze ontwikkeling te stimuleren, werkt de OESO momenteel aan specifieke aanbevelingen rond ex post evaluatie.

Structurele aanpak nodig voor betere regelgeving

De kwaliteit van de regelgeving is al lang voorwerp van kritiek. Er wordt vaak - en vaak ook terecht - geklaagd over wetgeving die haar doel niet bereikt, hoge kosten en ongewenste neveneffecten heeft, niet goed samenhangt met al bestaande regelgeving, indruist tegen juridische waarborgen en principes... Dit zorgt voor een laag vertrouwen in de overheid en de politieke bestuurders en heeft kwalijke gevolgen voor o.a. de vitaliteit van de economie en de levenskwaliteit van burgers. 'Betere regelgeving' is om die reden een kernopdracht voor veel overheden.

Met de jaren is het inzicht gegroeid dat de kwaliteit van de regelgeving verbeteren een **omvattende en structurele aanpak** vergt. De aandacht verschoof van reactieve, ad hoc initiatieven om problemen met bestaande wetten op te lossen, naar een veelzijdige strategie gericht op zowel de voorraad bestaande regels als op de instroom aan nieuwe regels, via de uitbouw van institutionele capaciteit en aangepaste structuren en beleidsculturen voor betere regelgeving, de versterking van de transparantie en coördinatie van beleidsprocessen, de hertekening van regelgevingsprocedures (voorafgaandelijke planning, ex ante effectbeoordeling, juridische kwaliteitsbewaking...), de rationalisering van bestaande regelgeving (evaluatie, vereenvoudiging, codificatie...), de versterking van de interface tussen het subnationale, nationaal, lokale en Europese niveau, enz.

De OESO heeft hierin een belangrijke rol gespeeld en doet dat nog steeds¹⁷. Zij wijst regelmatig op het sociaal-economische en maatschappelijke belang van kwaliteitsvolle wetgeving, reikt beleidsstrategieën, indicatoren en goede praktijken aan en voert benchmarks en country reviews uit op dit thema. Intussen hebben de meeste landen en ook de Europese unie een uitgebouwd 'better regulation' systeem, met o.a. vastgelegde kenmerken van goede regelgeving, een 'oversight body', een regelgevingsagenda ('forward planning'), een systeem van (ex ante) 'impact assessment' (IA), een consultatiebeleid, een beleid rond administratieve vereenvoudiging enz.

¹⁷ Zie o.a. OECD (1995, 2005 en 2009).

Ex post evaluatie: terug van weggeweest?

Ex post evaluatie is steeds onderdeel geweest van de kenmerken van een goed wetgevingsbeleid die de OESO voorop stelde in 1997, 2005 en 2012¹⁸ (zie kader).

Kader 2: OECD recommendations on regulatory policy

While understanding that retrospective evaluation is only part of a broader approach to understand the effects of laws and regulations, the OECD has consistently included ex post evaluation as one of the key components of the regulatory reform agenda. This forms part of the concept of life-cycle management of regulations, in which principles of good regulation are applied in initial decisions on new regulations and in continuing reviews throughout the life of the regulation. In 2012, the OECD Recommendation expands the approach to ex post evaluation of regulations to form a comprehensive and consistent review "programmes".

Recommendation 5 reads: "Conduct systematic programme reviews of the stock of significant regulation against clearly defined policy goals, including consideration of costs and benefits, to ensure that regulations remain up to date, cost justified, cost effective and consistent, and deliver the intended policy objectives."

In particular, the Recommendation specifies that:

- Retrospective analysis should be integrated into the policy-making process in all its dimensions, starting with a close integration of ex post and ex ante (RIA) evaluation methods;
- Post-implementation reviews should be adequately planned and efficiently scheduled to inform ongoing decision-making; avoid duplication; and rationalise investment on evaluation;
- Permanent review mechanisms such as automatic review or sunset clauses should be considered;
- Bridges should be built between regulatory review and administrative simplification measures, including through information and communication technologies (ICT); and
- Such evaluation programmes should be envisaged for sectoral regulators; be open to citizens and stakeholders' review; and be themselves subject to periodic performance reviews.

In de praktijk van het wetgevingsbeleid lijkt ex post evaluatie **terug van weggeweest**: terwijl er vroeger bijna uitsluitend werd gewerkt op al bestaande regelgeving (ex post, want gemakkelijker te implementeren dan ex ante en vergt minder een permanente aandacht en inzet van tijd/middelen), werd in veel landen in de jaren '90 en nadien meer nadruk gelegd op het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van de instroom aan nieuwe regelgeving, omdat het anders 'dweilen met de kraan open' was. Bovendien was de beperkte aandacht voor ex ante wetsevaluatie vroeger vooral juridisch-technisch van aard, terwijl nu ook en vooral criteria uit de sociale, economische en bestuurskundige wetenschappen worden gehanteerd (effectiviteit, efficiëntie, processen, uitvoering...). Deze recent hernieuwde aandacht voor ex post evaluatie en de bredere invulling ervan is gelinkt aan de 'levenscyclusbenadering' die meer en meer voor beleid en wetgeving wordt gehanteerd.

De geschetste evolutie is bv. zeer duidelijk op niveau van de Europese Commissie, die in haar 'better regulation' beleid thans meer focus legt op ex post evaluatie als sluitstuk van de beleidscyclus en tegelijk het begin van een nieuwe cyclus en op afstemming van ex post evaluatie op het systeem van ex ante impactanalyse: elk nieuw beleid zou moeten starten met een evaluatie van het al bestaande beleid (het 'evaluate first' principe). Daarnaast wil men de

¹⁸ Onderdeel van de aanbevelingen van de OESO rond betere regelgeving zijn o.a. 'make effective use of ex-post evaluation'; 'adopt a dynamic approach to improve the stock of existing regulations'; 'review and update regulations through automatic review procedures such as sunset';... In de Vlaamse kenmerken van goede regelgeving is ex post evaluatie onderdeel van kenmerk 8 'wetgeving moet blijvend relevant en actueel zijn'.

grote hoeveelheid bestaande regelgeving aan evaluaties onderwerpen ('fitness checks') zodat die blijvend relevant en actueel is¹⁹.

Eenzelfde evolutie naar een beleid gericht op systematische ex post evaluaties kan worden vastgesteld in bv. Duitsland²⁰, het Verenigd Koninkrijk of in de Verenigde Staten, waar President Obama in 2011 Executive Order (EO) 13579 uitvaardigde gewijd aan het versterken van "regulatory lookback" of "retrospective analysis" door het meer expliciet institutionaliseren van ex post evaluaties²¹.

De **link tussen ex-post en ex-ante evaluatie** wordt daardoor steeds meer gelegd, zowel ex post evaluatie als startpunt voor ex ante evaluatie (cf. supra), als ex ante evaluatie als startpunt voor ex post evaluatie (door o.a. meer aandacht voor de explicitering van de zgn. beleidstheorie achter het voorgenomen beleid en de gegevens die tijdens de uitvoering moeten worden verzameld zodat het makkelijker wordt om dat beleid achteraf te evalueren).

Toch nog vaak weinig uitgewerkt, maar trend is positief

Toch lijkt ex-post evaluatie in het geheel van het wetgevingsbeleid van veel landen nog steeds weinig systematisch uitgewerkt. Volgens de 'Government at a Glance 2015' indicatoren van de OESO zijn er zeer **weinig landen** die systematisch ex post evaluaties van wetgeving uitvoeren en zijn de vereisten die worden gesteld aan ex post evaluaties zeer beperkt²². Een verklaring zou kunnen zijn dat beleidsmakers eerder geneigd zijn om naar het volgende dringende beleidsprobleem te springen dan dat ze geïnteresseerd zijn in een evaluatie van de resultaten van de door hen genomen beleidsmaatregelen. Ze zouden de analyse van de effecten van hun beleid en regelgeving liever overlaten aan de rechterlijke macht en het aan de volgende regering overlaten om de uitgevaardigde regelgeving te beoordelen en te amenderen²³.

¹⁹ Zie de mededeling 'Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation' Brussels, 2.10.2013; COM(2013) 686 final

²⁰ Sinds 2013 moeten 'regulatory reviews' uitgevoerd worden binnen de drie tot vijf jaar na de inwerkingtreding voor regelgeving met geraamde jaarlijkse nalevingskosten van "EUR 1 million citizens' material costs or 100,000 hours' time expenditure; EUR 1 million in the business sector; or EUR 1 million for public authorities" http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best_practices_examples/docs/de/evaluierungskonzept_st_beschluss_23_1_13.pdf.

²¹ Concreet werd aan elk agentschap de opdracht gegeven om binnen de 120 dagen ontwerpplannen te maken voor ex post evaluaties en om daarbij het publiek te betrekken. Deze plannen werden vervolgens publiek gemaakt met nogmaals de mogelijkheid voor stakeholders om erop te reageren. Een paar maand later waren 580 initiatieven in uitvoering. Meer structureel werden agentschappen verplicht om op continue wijze ideeën bij het publiek te verzamelen over regels en regelgeving die geëvalueerd zou moeten worden, om prioriteit te geven aan evaluaties die een significante impact kunnen hebben, en om de planning voor ex post evaluaties publiek te maken. Sunstein (2013).

²² "Very few OECD countries have deployed ex post evaluation systematically. Where requirements to conduct ex post evaluation exist, they only apply to some regulations and are rarely used to assess whether underlying policy goals of regulation have been achieved. Governments seldom embark on comprehensive reviews that investigate the regulatory impacts across sectors; cumulatively; and in terms of wider economic and societal implications. A number of countries rely on 'principle-based' reviews performed on an ad-hoc basis. However, even in these instances, the primary focus is narrowly defined to cover administrative burdens and compliance costs, and ignores the quality of the regulatory intervention or the achievement of the goals of regulation".

²³ "While the rationale, importance and the benefits from carrying out ex post evaluations is broadly understood, many governments and parliaments have come relatively late to introducing systematic retrospective reviews of regulation. There has been a tendency over the past decade to move on to the next pressing issue in the regulatory policy agenda and leave the management of the effects of regulatory interventions to the judiciary for

De OESO spreekt dan ook van “a missed opportunity for governments” en “an untapped potential rather than a mainstreamed discipline”.

Niettemin rapporteert de OESO een **positieve trend**²⁴ en een aantal relevante ontwikkelingen in landen zoals een grotere rol voor parlementen (zie ook verder), het meer en beter betrekken van stakeholders bij ex post evaluaties, het linken van ex post evaluatie met ex ante evaluatie (RIA), de aandacht voor de cumulatieve impact van regels, het publiceren van “longer term evaluation plans” en van uitgevoerde evaluaties op een website en in een centrale databank, het opmaken van standaarden, richtlijnen en methodologische ondersteuning, de combinatie van evaluatiemethodes, en het stimuleren van een evaluatiecultuur.

Enkele principes en goede praktijken

Op basis van deze trends en goede praktijken formuleerde de OESO in een recent rapport enkele **voorlopige principes en aanbevelingen** op het vlak van ex post evaluatie (zie kader).

Kader 3: voorlopige OESO-principes en aanbevelingen op het vlak van ex post evaluatie

Core principles and good practices to increase the chances of introducing and mainstreaming a well-performing regulatory ex post evaluation system²⁵

- **Prioritising and sequencing the efforts** – Because of political and technical challenges, evaluations should be geared towards solving contemporary problems, even if they shed retrospective light on what was regulated years ago. This implies prioritising and sequencing so as to maximise the efficiency of (scarce) resource allocation and potential “evaluation fatigue” due to too encompassing exercises. Consultation can greatly assist in the prioritisation process. Combining individual evaluations of sectoral regulation with overarching reviews is likely to strengthen the outcome-driven character of regulatory interventions. Efforts in the analysis should be proportionate.
- **Planning and embedding evaluation into the policy cycle** – To enhance overall government efficiency, retrospective analysis should be integrated into the policy-making process in all its dimensions. As a norm, no new regulatory initiative should be adopted unless it is preceded by a retrospective analysis. To ensure this, a close link should be formally established between the ex-ante and the ex post phases and be embedded in the Regulatory Impact Analysis process. These requirements are generally spelled out in formal guidelines adopted by many OECD countries. If fully abided with, they should help, in the short to mid-term, to re-allocate the services’ resources according to priority axes, raising the relative importance of ex post evaluation. A calendar of planned evaluations should be discussed with stakeholders and published regularly. This further contributes to structure the official evaluation activity and increases transparency and accountability.
- **Constructing a comprehensive understanding of reality** – It appears important to move away from an incremental assessment of the impact of individual regulations and seek to capture the overall coherence within the existing regulatory framework. This includes assessing the impact of regulations together with other policy tools. The nature of wider regulatory impacts needs to be better understood and methodologies and capacity need to be developed to undertake such targeted but in-depth reviews. When evaluating risk regulation is particular, impacts on investment flows, innovation, technology patterns should be considered

interpretation or to future governments to amend the legal framework. Compared to the international diffusion of instruments supporting the preparatory phase of the regulatory cycle (such as RIA) or seeking a simplified regulatory and administrative environment (such as the administrative burden measurement programmes), for instance, ex post evaluation has remained relatively side-lined”. OECD (2012).

²⁴ “The trend is nonetheless positive and OECD surveys indicate an increase in the jurisdictions that carry out regulatory ex post evaluation on a more or less institutionalised basis.”

²⁵ OECD (2014).

along with changes in consumer welfare and the protection of the public.

- **Promoting the creation of an “evaluation function”** – Ex post evaluation should be integral part of a structured and multi-actor process informing policy-making. Rather than focusing the exercise on a specific single entity responsible for carrying out evaluations, it is advisable to promote a pluralistic evaluation activity which encompasses both public and private actors intervening at various stages of the policy cycle.
- **Building adequate organisational and administrative capacity to support such evaluation function** – This should be implemented on various fronts, including issuing binding and detailed procedural and methodological guidelines for evaluation. Guidelines should provide rigorous and uniform definitions; outline channels for data collection, as well as provide explicit techniques to identify and analyse causal relations, to account for uncertainty and to evaluate and compare (cumulated and more complex) impacts beyond administrative burdens and direct compliance costs. Establishing quality standards as well as internal database systems for easy information sharing and building a “good practice library” can further facilitate institutional learning. From an organisational perspective, a central coordinating and oversight bodies couple with a network of evaluation units helps mainstream good practices and ensure the efficient integration of evaluation initiatives.
- **Leveraging on stakeholders engagement** – Effective consultation is necessary to ensure that reviews are effective and credible publicly. It is important to activate different actors for evaluations and thus build up on composite know-how and capacity. Stakeholders include both institutional entities as well as representative of civil society, of private sector, and citizens. They can be involved both in the process of identifying areas that may require reform and during the actual review process. End-users of regulation that may not be responsive to the usual consultation procedures need also to be pro-actively engaged.
- **Ensuring high levels of transparency and accountability** – Retrospective analyses need, as far as possible, to be open and transparent, in order to facilitate open communication and to maximise the credibility of the review. Their timely publication is therefore crucial. Evaluation reports should be easily accessible in association with the related IAs (and published on the same portal), so as to capture the entire legislative cycle, including reviews. Periodic appraisals of the performance of the evaluation function should be carried out by independent bodies and parliaments should hold the executive accountable for evaluation.

2.4 Rol van parlementen in decreetsevaluatie

Regering en parlement zijn de kernactoren voor het realiseren van (een systeem gericht op) betere regelgeving. Toch is in parlementen een expliciet beleid rond kwaliteit van regelgeving of een structurele betrokkenheid in het wetgevingsbeleid een vrij recent fenomeen. Hetzelfde geldt voor ex post evaluatie. Ondanks de bijzondere interesse die parlementen in theorie daarin zouden moeten hebben, is er een zwakke mate van institutionalisering van ex post evaluatie in parlementen. Ook hier rapporteert de OESO dat parlementen recent meer initiatief nemen op het vlak van ex post evaluatie, en dat de wijze waarop aanzienlijk verschilt (zie ook verder).

Parlementen en wetstekwaliteit: een kernopdracht

Ook de rol van het parlement ('parliamentary oversight') is onderdeel van de OESO-kenmerken van een goed wetgevingsbeleid. Dit ligt voor de hand aangezien het parlement zelf belangrijke wetgevende bevoegdheden heeft, wetsontwerpen van de regering behandelt en de controle uitoefent op de uitvoerende macht. Regering en parlement zijn de kernactoren voor het realiseren van (een systeem gericht op) betere regelgeving.

Volgens de OESO zijn parlementaire commissies, diensten of andere parlementaire organen goed geplaatst om een constructieve ‘oversight’ functie te vervullen door de kwaliteit van het wetgevende werk van de regering te controleren²⁶. Dat houdt dan zowel de controle ex ante in (en specifiek ook van de ex ante evaluatie of kwaliteit van de RIA's) als ex post (stimuleren dat wetgeving na verloop van tijd wordt geëvalueerd en dat die evaluaties op de parlementaire agenda komen).

Toch is een expliciet beleid rond kwaliteit van regelgeving of een structurele betrokkenheid van parlementen in het wetgevingsbeleid een vrij recent fenomeen. Momenteel bestaat er bv. slechts in ongeveer de helft van de OESO landen een parlementaire commissie of orgaan dat formeel bevoegd is voor (de controle op) het wetgevingsbeleid²⁷. Wel tonen de OESO-surveys van 2005, 2008 en 2014 progressie naar een grotere rol van het Parlement in het verbeteren van regelgevingskwaliteit.

Parlementen en ex post evaluatie: een nieuwe opdracht?

Het parlement heeft in globa drie taken: de wetgevende taak (die ook het maken van beleidskeuzes impliceert), de controlerende taak (controle op de regering en het regeringsbeleid o.a. via parlementaire vragen en andere instrumenten) en de budgettaire taak (goedkeuring van de middelen- en uitgavenbegrotingen en de rekeningen: voor welk beleid worden hoeveel middelen vrijgemaakt en waar worden die middelen gehaald). Alle drie zijn dit (uiteindelijk) bij uitstek politieke activiteiten, die zich afspelen in de dynamiek en/of machtsstrijd tussen politieke partijen, tussen meerderheid en oppositie, tussen parlement en regering.

In elk van de drie gevallen is het parlement gebaat bij een goede evaluatiecultuur en decreetsevaluaties omdat die in aanvulling op de bestaande instrumenten en praktijken de noodzakelijke *informatie* kunnen opleveren om deze institutionele hoofdopdrachten goed te doen.

Men zou inderdaad verwachten dat parlementen bijzonder interesse hebben in ex post evaluatie omdat het parlement finaal verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de decreten die er worden goedgekeurd en omdat het parlement controle moet uitoefenen op de regering en hoe die de wetgeving uitvoert en toepast. Het verzamelen van of zorgen voor informatie over de uitvoering, het nut en de impact van de regelgeving in de praktijk is een kernopdracht voor parlementen in het licht van hun democratische controletaak²⁸. Ex post evaluaties zijn – naast andere mechanismen – een belangrijk instrument voor het parlement om die rol te vervullen en die informatie maakt het parlement sterker.

²⁶ “Parliamentary committees and units should place themselves at the apex of the accountability structure (...). The parliamentary process as a whole should reflect the approach that the legislature expects to use all available means to seek explanation and justification from the executive. All possible forms of scrutiny mechanisms e.g. questions, debates, statements, should be encouraged for this purpose”.

²⁷ OECD (2015).

²⁸ De Nederlandse Rekenkamer (2013) vat dit als volgt samen: “Om beslissingen hierover gefundeerd te kunnen nemen, moeten de ministers weten welke beleidsuitgaven effectief zijn, en welke niet. Zonder deze informatie kunnen zij niet gericht bijsturen en bestaat het risico dat niet-effectief beleid wordt voortgezet en effectief beleid wordt gestopt. Bovendien kunnen zij zich zonder goede informatie over de effecten van hun beleid niet adequaat verantwoorden. Ook de Tweede Kamer moet, om haar controlerende taak goed te kunnen vervullen, weten wat een minister met zijn beleid heeft bereikt”.

Bovendien is decreetsevaluatie ook belangrijk in het kader van de derde hoofdpdracht van het parlement naast de wetgevende functie en de controle op (de uitvoering van die decreten door) de regering, nl. de goedkeuring van de begroting (budgettaire taak). Vanuit die taak is het belangrijk om te weten of op te volgen of het overheidsgeld op een goede manier besteed wordt. Beleidsevaluaties kunnen hier voor parlementsleden cruciale instrumenten zijn.

In de praktijk lijkt er bovendien een soort vierde opdracht voor het parlement te zijn of te groeien, die ook voor beleidsevaluatie belangrijk is: *agendasetting*. Die rol is er altijd geweest, maar wordt thans via andere, ook nieuwe instrumenten gespeeld dan via de eerder traditionele voorstellen van decreet of via parlementaire vragen, interpellaties, moties of resoluties, nl. via conceptnota's, groenboeken, witboeken, ... In die context kan het bv. belangrijk zijn dat het parlement ook zicht houdt op de evaluatieagenda van de regering.

Toch wijst de beschikbare informatie (zie ook verder in deel 4) op een zwakke mate van institutionalisering van ex post evaluatie in parlementen. Slechts enkele parlementen beschikken vandaag over een afdeling of parlementaire commissie die zich bezig houdt met wetsevaluatie, wat overigens nog niet impliceert dat zo'n commissie in de praktijk ook (goed) functioneert.

Ook hier rapporteert de OESO dat Parlementen recent meer initiatief nemen op het vlak van ex post evaluatie²⁹. De wijze waarop dat gebeurt, verschilt aanzienlijk (zie ook verder, deel 4).

Zoals we verder zullen zien, is in een aantal landen evaluatie in de grondwet ingeschreven als een taak voor het parlement. Sommigen beschouwen deze rol als complementair aan de bestaande rollen van het parlement, andere als een aparte, nieuwe taak die onderscheiden moet worden van de controletaak aangezien evaluatie de bedoeling heeft om nieuwe beleids- en politiek relevante informatie te genereren terwijl de controletaak gericht is op debat en tegenspraak³⁰.

In dat verband, en deels bij wijze van besluit van dit deel, citeren we uit de missie van het 'Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques' van het Franse parlement (Assemblée nationale): "*L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en oeuvre. Plus précisément, il s'agit donc de viser à la fois à mieux connaître et comprendre son fonctionnement réel et ses résultats, à rendre compte à l'opinion publique et aux parties prenantes (bénéficiaires, acteurs,...) de cette action publique en référence aux objectifs fixés par les autorités publiques concernées, et à chercher en conséquence les moyens de l'améliorer par des recommandations. L'évaluation permet ainsi d'informer les citoyens dans le cadre d'un débat public et pluraliste, de redonner du sens à l'action politique en la fondant sur des constats objectifs, et d'obtenir l'adhésion ou au moins la participation des acteurs aux*

²⁹ "Legislative assemblies play a crucial role in both holding executive accountable and, increasingly, commission and carry out direct ex post evaluation themselves. The institutional organisation for such activities as well as the scope of the analyses performed vary considerably across OECD countries. While some parliaments have created dedicated evaluation units, many others have opted for looser and flexible organisation arrangements – relying on the activity of internal research bodies, libraries, and committees."

³⁰ "Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques (art. 24 de la Constitution de la République française). "Dès lors, l'évaluation (i.e. l'appréciation des moyens par rapport aux résultats) est radicalement distincte du contrôle: l'évaluation relève de l'information, le contrôle relève de la contestation". Avril, P. (2011).

*évolutions souhaitables. Dans son principe, l'évaluation se distingue d'autres activités plus classiques (...). Au lieu d'être orientée vers le contrôle et la sanction, l'évaluation est, pour sa part, une démarche ouverte, de recherche de connaissances, pluraliste, orientée vers le progrès dans l'action, et appuyée en principe sur les acteurs chargés de la mettre en oeuvre*³¹.

Wie evalueert (best)?

Als een parlement beslist om (structureel of eenmalig) een bepaalde decreetsevaluatie uit te voeren, kan het parlement ofwel zelf een evaluatie opzetten, ofwel de regering opdragen om een evaluatie te doen en de resultaten van de evaluatie aan het parlement te bezorgen, ofwel aan een externe instantie (Rekenhof, adviesraden, wetenschappelijke instelling, consultant...) vragen om een evaluatie uit te voeren. Zoals hierna wordt toegelicht, zal de keuze tussen deze drie mogelijkheden vaak neerkomen op een afweging: het voordeel van de ene manier is immers meestal een nadeel van het andere en vice versa.

Bij het bepalen wie de ex post evaluatie best uitvoert, zijn er twee vragen voor het parlement:

1. De evaluatie zelf (laten) uitvoeren in eigen beheer of opdragen aan een andere instantie?
2. Ingeval de evaluatie wordt opdragen aan een andere instantie: aan de regering ('intern') of aan een externe / onafhankelijke instantie?

De eerste vraag (zelf/anderen) is een kwestie van middelen, eigenaarschap en mogelijk ook uitstraling van het parlement. Het hangt ook af van het perspectief van waaruit men beslist om een evaluatiecapaciteit op te bouwen. Zo kan men de functie van evaluatie eerder als versterking van de democratie beschouwen, ofwel ter ondersteuning van beleidsmakers en het management. Evaluaties ter versterking van de democratie leggen de nadruk op een uitbreiding en versterking van de institutionalisering in de wetgevende macht. De klemtoon ligt hierbij op de verantwoording voor de beleidsbeslissingen en de besteding van de publieke middelen. Voorstanders van de versterking van evaluatie als beleidsondersteunend en managementinstrument pleiten voor de verankering in de uitvoerende macht. De nadruk hierbij, ligt op de verbetering van beleidsinitiatieven en de uitwerking van een systeem van beleidsopvolging via monitoringsystemen. De keuze is dus terug te voeren naar de vraag: wat is de algemene opzet of beweegreden van beleidsevaluatie en welke gebruikswijze(n) stelt men voorop? In functie daarvan kan men keuzes maken over de concrete verankeringspunten van beleidsevaluatie binnen het ruime politiek/ambtelijke systeem.

Wanneer het parlement zelf de evaluatie op zich neemt, zit het zelf aan het stuur en kan het zelf alles bepalen. Dit houdt vanzelfsprekend wel een extra taakbelasting en inzet van personele en financiële middelen in. Voor de uitvoering van concrete evaluaties wordt, gelet op de vaak al overvolle agenda van de vaste beleidscommissies, wellicht best overwogen om te werken met het instrument van de ad hoc-commissie (cf. supra).

Wanneer de evaluatie wordt gevraagd aan anderen, speelt het parlement een beperkte rol. Het kan het onderwerp en de evaluatievragen voorleggen, maar volgt de evaluerende activiteiten verder vanop afstand op en wordt in kennis gesteld van de resultaten van de evaluatie.

³¹ http://www.assemblee-nationale.fr/14/contrôle/com_cec/missions_cec.pdf

Wanneer de evaluatie wordt opgedragen aan een andere instantie, is er de keuze tussen de regering of een externe / onafhankelijke instantie. In het eerste geval is er sprake van een interne evaluatie, in het tweede geval van een externe evaluatie.

Een interne evaluatie door de regering (door het parlement gevraagd) heeft als voordeel dat de evaluator doorgaans beschikt over een gedetailleerde en toegankelijke kennis en informatie. Bovendien beschikt een interne evaluator over een hoge contextgevoeligheid: men kent de bestaande structuren en het beleid goed, de standpunten van de verschillende stakeholders, de spanningsvelden enz. Interne evaluaties kunnen daarenboven sneller leiden tot een institutionalisering van een evaluatiefunctie in de organisatie die een breed mandaat krijgt waardoor interne expertise en capaciteit kan worden opgebouwd. Een nadeel is echter dat de regering betrokken partij is bij de evaluatie en dus mogelijks mee zal waken over de aanpak en conclusies. Interne evaluatie heeft immers als zwakte dat de interne evaluator wordt geconfronteerd met rolcomplexiteit. Afhankelijk van hoe de evaluatie wordt georganiseerd, kan een interne evaluator rechtstreeks medeverantwoordelijk zijn voor het beleid. Zo kan er belangenvermenging ontstaan in hoofde van de interne evaluator. Conclusies van interne evaluaties kunnen onder een bepaalde drempel op het vlak van kritische beoordeling blijven steken. Negatieve bevindingen kunnen systematisch genegeerd of zelfs 'vermeden' worden. Dat geeft mogelijks een minder objectieve of onafhankelijke opstelling, al hoeft dat niet noodzakelijk het geval te zijn. De evaluatie hoeft immers niet per se te gebeuren door de organisatie waarvan het beleidsinitiatief wordt geëvalueerd. De evaluatie kan immers ook worden uitgevoerd door een cel of entiteit (bv. interne audit) die organisatorisch en inhoudelijk geen relatie heeft met het beleidsthema. Mogelijks kan de regering de evaluatie ook laten uitvoeren door een steunpunt of door een externe opdrachtnemer.

Een externe evaluatie door een externe / onafhankelijke instantie (via opdracht/vraag aan Rekenhof, adviesraad, consultant, ...) geeft doorgaans een grotere onafhankelijkheid van de aanpak en conclusies. Naar de buitenwereld komen externe evaluaties ook geloofwaardiger over. De facto zal dit afhangen van hoe de relaties tussen opdrachtgever en externe evaluator georganiseerd zijn. De inzet van externe evaluatoren kan ook een nieuwe wind doen waaien; nieuwe ideeën, alternatieve visies worden binnengebracht. Zij kunnen een helikopterperspectief creëren en fundamentele verbeterpunten aanwijzen. Een externe evaluator is beter geplaatst om negatieve bevindingen te communiceren. Daarenboven kunnen externe evaluatieteams (bv. Rekenhof, secretariaten adviesraden) soms bogen op een gespecialiseerde kennis en vaardigheden op het vlak van evaluatie. Externe evaluatie heeft echter ook een aantal mogelijke zwaktes. De toegang tot relevante informatie kan in de praktijk moeizaam verlopen. Daarmee samenhangend heeft een externe evaluator soms ook minder gelegenheid tot interactie met de beleidsverantwoordelijken. Bij het opdragen van een evaluatie aan een andere instantie dan de regering moet er ook rekening mee worden gehouden dat er overleg nodig zal zijn met deze instantie om ervoor te zorgen dat men bereid is om op de vraag in te gaan en er de nodige ruimte voor wordt vrijgemaakt in de werkprogramma's.

Er zijn ook combinaties mogelijk, waarbij het parlement zelf de evaluatie 'trekt', maar anderen (Rekenhof, adviesraden, andere stakeholders...) nauw betreft in de verschillende fasen, bv. in een stuurgroep of klankbordgroep. Dit draagt bij tot de transparantie van de evaluatie, tot het efficiënt benutten van de deskundigheid, kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is, en tot de totstandkoming van een maatschappelijke consensus over de conclusies en te nemen verdere stappen.

3 Initiatieven in Vlaanderen

Zoals in de inleiding gesteld, is een belangrijke 'omgevingsfactor' wat de uitvoerende macht (de regering en haar administratie) doet op het vlak van ex post evaluatie van beleid en regelgeving, en hoe zij dat doet. Om efficiëntieredenen lijkt het immers aangewezen dat er een goede wisselwerking is. Daarom beschrijven we hierna de (recente) initiatieven van de Vlaamse Regering en van het Vlaams Parlement op het vlak van ex post wets- en beleidsevaluatie.

Onderzoek heeft al herhaaldelijk aangetoond dat ex post beleids- of wetsevaluatie in Vlaanderen nog (steeds) weinig geïstitutionaliseerd is. Met 'institutionalisering' bedoelen we de mate waarin culturele (waarden, normen, gewoonten ...) en structurele componenten (instrumenten, procedures, instituties ...) aanwezig zijn die ertoe bijdragen dat beleidsevaluatief onderzoek en andere beleidsevaluatieve activiteiten gebeuren, goed worden gepland, uitgevoerd en doorwerken in de beleidspraktijk³². De opeenvolgende Vlaamse Regeringen en parlementen lijken wel overtuigd van het nut van evaluaties en hebben in het verleden diverse initiatieven aangekondigd. Maar in de praktijk gebeurt er vrij weinig evaluatieonderzoek (de 'evaluatieparadox'). Toch zien we ook in Vlaanderen tekenen die wijzen op een nieuwe belangstelling en zoektocht naar manieren om ex post evaluatie structureler uit te bouwen.

3.1 Vlaamse Regering

BBB en ex post evaluatie

Beleidsvaluatie is al lang deel van het discours binnen de Vlaamse overheid. Dat was bv. het geval in het 'project' Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) dat vanaf 2000 en de jaren nadien in uitvoering werd gebracht. De inhoud en reikwijdte van die hervormingsoperatie werd nogal eens herleid tot een loutere herindeling van de Vlaamse overheid. Maar ze was veel meer dan dat. Via BBB wilde Vlaanderen een aantal principes van het 'New Public Management' invoeren. Er werden maatregelen uitgewerkt voor een logischere indeling en betere organisatie van beleidsdomeinen (beleidsraad, mandaten en beheerovereenkomsten ...), voor een versterking van de beleidsplanning en -opvolging (planning, evaluatie, advies en inspraak, participatief beleid, visievorming ...), een beter financieel management (meerjarenbegroting, structurele financiering ...), responsabilisering en betere dienstverlening (management-verantwoordelijkheden, openbaarheid van bestuur ...), betere samenwerking (met andere beleidsdomeinen, met andere overheden, met actoren ...) meer 'evidence based policy making' (dataverzameling, beleidseffectrapporten, indicatoren, statistieken, audits ...) en meer transparantie en verantwoording (financiële transparantie, ESR-verplichtingen, rapportage aan het Vlaams Parlement, interne controle en interne audit ...).

Ex post beleidsevaluatie kreeg in BBB expliciete aandacht, o.a. door deze rol nadrukkelijk toe te vertrouwen aan de departementen als centres of excellence voor beleidsevaluatie binnen elk beleidsdomein. Die kregen (in principe) een grotere rol op het vlak van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie, in samenspraak en samenwerking met de verzelfstandigde agentschappen.

³² De veronderstelling is dat een hoge graad van institutionalisering garandeert dat er meer en betere beleidsevaluaties (onder welke vorm ook) gebeuren en dat de kwaliteit en effectiviteit van het beleid daardoor toenemen.

Een van de expliciete taken van de beleidsraad werd de voorbereiding van beleidsevaluaties en beleidsbijsturingen. Een expliciete taak van de *departementen* werd het monitoren en evalueren op het niveau beleidsdomein/beleidsveld van de effectiviteit van de ingezette instrumenten en de relatie tussen geleverde prestaties en vastgestelde en beoogde effecten. Een expliciete taak van de verzelfstandigde *agentschappen* werd de evaluatie van het proces van beleidsuitvoering, de geleverde prestaties en de daartoe ingezette middelen, en het verzamelen van indicaties over de bereikte effecten. Daarnaast bepaalde het Comptabiliteitsdecreet dat de Vlaamse Regering jaarlijks een beleidseffectenrapport moet overmaken aan het Vlaams Parlement. Daarin moesten o.a. de realisaties van de beleidsopties gedurende het vorige begrotingsjaar worden geëvalueerd.

Verder kunnen ook diverse andere initiatieven worden vermeld. We denken dan o.a. aan de rol van de Studiedienst van de Vlaamse Regering op het vlak van ex post evaluatie³³, de decretale verplichting voor de dienst milieuraapportage (MIRA) om aan milieubeleidsevaluatie te doen, de uitwerking van beleidsevaluatie door 'duurzaamontwikkelingseffectbeoordeling', de oprichting van steunpunten voor beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek, enz³⁴.

Sommige van deze initiatieven waren vrij succesvol. Het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen bijvoorbeeld functioneerde een tijdje als een katalysator voor milieubeleidsevaluatief onderzoek in Vlaanderen en publiceerde zowel een Vademecum milieubeleidsevaluatie³⁵ als een neerslag van de ervaringen³⁶. Onderzoekers van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) schreven een handleiding beleidsevaluatie³⁷. Aan de Universiteit Antwerpen liep gedurende enige tijd een specifieke leerstoel omtrent milieubeleidsevaluatie, verzorgd door professor Pieter Leroy. Het Instituut voor de Overheid organiseert nog steeds periodiek een tweedaagse opleiding over beleidsevaluatie. En onder impuls van een reeks studiedagen die de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (VVBB) in 2006 organiseerde rond beleidsevaluatie, werd in 2007 het Vlaams Evaluatie Platform (VEP) opgericht³⁸ op initiatief van de VVBB, de universiteiten, de Studiedienst van de Vlaamse Regering, het Rekenhof, de SERV en MIRA.

³³ De Studiedienst van de Vlaamse Regering had als opdracht het beleid voor te bereiden, op te volgen en te evalueren. De Studiedienst verrichtte enerzijds (in beperkte mate) zelf beleidsevaluatief onderzoek op domeinoverschrijdende thema's. Anderzijds stimuleerde hij andere diensten om de impact en effecten van het beleid te registreren en kwaliteitsvolle beleidsevaluaties uit te voeren. Zo had de Studiedienst de opdracht om methodieken inzake effectmeting en evaluatie te bestuderen en te selecteren in functie van de behoeften van het overheidsmanagement, en om de aanbevolen methodieken te helpen afstemmen op andere instrumenten die al worden ingezet in het kader van de globale beleids- en beheerscyclus.

³⁴ Verder zijn of waren er nog een reeks andere overheidsinstellingen en -diensten die bevoegdheden hebben op het vlak van beleidsevaluatie of die (milieu)beleidsevaluaties uitvoeren: Inspectie van Financiën, Interne Audit, het Rekenhof, de strategische adviesraden, de Vlaamse Ombudsdienst en het IST (Instituut voor Samenleving en Technologie, de opvolger van het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek of VIWTA). Ofwel voerden ze zelf beleidsevaluatief onderzoek uit, ofwel formuleren ze aanbevelingen en nemen ze initiatieven om beleidsevaluatie door de departementen aan te moedigen.

³⁵ Crabbé et al. (2006)

³⁶ Leroy en Loots (2006)

³⁷ De Peuter et al. (2007)

³⁸ Het betreft een open netwerk naar het voorbeeld van gelijkaardige evaluatieassociaties in het buitenland, gericht op het opbouwen, verstevigen en verspreiden van een evaluatiecultuur, het versterken van de evaluatiecapaciteit van de verschillende actoren, het verhogen van de kwaliteit van beleidsevaluaties en het stimuleren van het gebruik en de impact van beleidsevaluaties.

Meerdere andere beleidsvoornemens werden wat ex post evaluatie betreft nooit echt (goed) geoperationaliseerd: de bevoegdheden bleven onduidelijk en werden niet goed opgenomen, beleidseffectenrapportage is nooit van de grond gekomen (en de verplichting werd intussen geschrapt uit de regelgeving) en hetzelfde geldt voor 'duurzameontwikkelingseffectbeoordeling', binnen de verschillende generaties steunpunten gebeurden weinig en steeds minder echte beleidsevaluaties, MIRA voert geen milieubeleidsevaluaties meer uit (tenzij beperkt, als onderdeel van focusrapporten), enz.

Diverse studies kwamen én komen bovendien tot de vaststelling dat ex post evaluatie weinig gebeurt in de Vlaamse overheid en weinig geïnstitutionaliseerd is (zie kader voor een bespreking van enkele van deze analyses).

Kader 4: Analyses van beleidsevaluaties en het beleidsevaluatiebeleid in Vlaanderen

- Vancoppenolle en Brans (2005) organiseerden in 2004 een bevraging bij kabinetsmedewerkers en topambtenaren uit de Vlaamse overheid. Die leerde dat tweederde van hen meende dat de politiek-ambtelijke top overtuigd is van het nut van beleidsevaluaties. Maar tegelijk spreken de onderzoekers van een paradox omdat er in de praktijk weinig evaluatieonderzoek gebeurt. Bovendien hebben van alle items inzake beleidsvormingscapaciteit die werden bevraagd, de drie meest negatief beoordeelde stellingen allemaal te maken met beleidsevaluatie: de slechtste score betrof de capaciteit van de Vlaamse overheid om zelf evaluatieonderzoek op te zetten en uit te voeren; de tweede slechtste score had betrekking op het feit dat nieuwe beleidsmaatregelen niet altijd grondig en systematisch worden geëvalueerd; het item met de derde slechtste score ging over het ontbreken van geschikte meetsystemen om de beleidsprestaties en de maatschappelijke effecten van het overheidsbeleid op te volgen.
- Crabbé en Bruyninckx (2006) bekeken de institutionalisering van milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen. Zij wijzen op een aantal realisaties, maar vinden die een te beperkte aanzet. Volgens hen staat Vlaanderen in vergelijking met het buitenland nog niet zo ver. Als belangrijke hinderpalen wijzen zij in de eerste plaats op een gebrek aan voldoende capaciteit: "het aantal personeelsleden dat bezig is met het uitbouwen van (milieu)beleidsevaluatie is gering en ze werken bovendien in verschillende organisaties wat leidt tot organisatorische versnippering. Ten tweede is er nog onduidelijkheid over de inhoudelijke lijn van milieubeleidsevaluaties en, daarmee samenhangend, over de organisatorische onderbrenging en vormgeving van beleidsevaluatie." Ten derde menen Crabbé en Bruyninckx dat de interesse bij politiek en ambtelijke (top)verantwoordelijken om te investeren in beleidsevaluatie niet erg groot is, omdat het hun werk beoordeelt terwijl beleidsevaluaties ook 'aanvallen' op het beleid kunnen pareren door een open en systematische verantwoording van kosten en baten, van doelen en resultaten.
- Van Humbeeck (2006) analyseerde de initiatieven en uitdagingen voor beter bestuur in Vlaanderen. Hij maakte een lijst van belangrijke resterende knelpunten op het vlak van institutionele capaciteit voor goed bestuur en stelde vast dat er in de context van BBB wel werd gewerkt aan beleidsevaluatie, maar dat er weinig samenhang is. Verder is in BBB veel energie gegaan naar de uittekening van een nieuw organisatiemodel voor de Vlaamse administratie (de hardware), maar is de software voor beleidsevaluatie onderbelicht gebleven. Het gaat dan om zaken als beleidscultuur, leiderschap en strategische intelligentie (kennis, capaciteiten, technieken, netwerken en processen noodzakelijk voor een professionele beleidsvoering en beleidsevaluatie). Als belangrijkste belemmering ziet hij de overheersende beleidscultuur en bestaande werkwijzen en patronen die snelheid van politieke besluitvorming boven de kwaliteit van het beleid stellen. Die beleidscultuur veranderen vergt een aanpak waarin verschillende actoren zoals regering, parlement, ambtenaren en politieke partijen maar ook adviesraden, doelgroepen, burgers, media, rechtscolleges en academici ('countervailing powers') worden geresponsabiliseerd en een rol als promotor

van beter bestuur en goede regelgeving kunnen opnemen.

- Tieleman en Van Humbeeck (2007) onderzochten in hoeverre er sprake is van een geïnstitutionaliseerde beleidsevaluatiepraktijk³⁹. Hun inventaris van het milieubeleidsevaluatieve onderzoek in de periode 2005-2007 bevatte veertien beleidsevaluaties, waarvan er slechts acht gebeurden op initiatief van de overheid. Bovendien waren echte effectiviteitsevaluaties een minderheid. Het ging in de overgrote meerderheid van de publicaties vooral om onderzoek dat nagaat of aan zogenaamde voorwaarden voor goed beleid is voldaan. De praktijkgetuigenissen in de interviews die zij afnamen wezen op meerdere pijnpunten in de evaluatiepraktijk. Zij formuleerden daarom aanbevelingen op vier vlakken: een verdere kwaliteitsverhoging en capaciteitsopbouw, een betere coördinatie en programmering van beleidsevaluaties, een verbetering van de evaluatieprocessen en een andere beleidscultuur.
- Smet (2012) bekeek de relatie tussen sociaalwetenschappelijk onderzoek (SWO) en het beleid in België en Vlaanderen. Zij besluit dat er onvoldoende bewijs is dat Vlaanderen een echt evidence-based beleid voert, al is het discours wel al aanwezig en dat de rol van SWO in de beleidspraktijk het grootst lijkt in de beleidsvoorbereidende fase, beperkt blijft in haar agenderende functie en onduidelijk is op vlak van beleidsevaluatie. De rol van onderzoekers bij beleidsevaluatie blijft vaak beperkt tot het ontwikkelen van meetsystemen (monitors en indicatoren) voor intern gebruik door beleidsmakers.
- Pattyn (2014) onderzocht de evaluatie(in)activiteit van 27 organisaties (departementen en agentschappen, 29 cases) binnen de Vlaamse overheid. Ondanks het feit dat 'evaluatieactiviteit' ruim werd benaderd (ex ante, ad interim en ex post; ad hoc en gestructureerd, in huis en extern, diverse mogelijke evaluatievragen en -criteria, met en zonder kwaliteitsbewaking,...), zijn de resultaten ontnuchterend. Slechts 7 organisaties hebben een zekere routine in evalueren, 11 organisaties voeren zelden of zeer ad hoc evaluaties uit en 11 organisaties doen geen evaluaties waarvan 9 ook geen intentie tot evalueren hadden. De frequentie varieert van 0 tot 5 à 8 op jaarbasis, met dominantie voor ex post evaluaties gericht op doelbereik. Slechts 5 organisaties maken gebruik van basic kwaliteitsmaatregelen. De beleidsdomeinen waar de meeste beleidsevaluaties gebeuren blijken beleidsdomeinen waar de vraag/druk in belangrijke mate komt van internationale instanties (EU, OESO...) ⁴⁰, waar het uitgavenpeil groot is (cf. nood aan accountability) en er een zekere vertrouwdheid is met sociaalwetenschappelijk denken. Ook de impact van individuele ministers blijkt een belangrijke verklarende factor. Het onderzoek spreekt dan ook van een 'premature evaluatie-activiteit' en lage graad van institutionalisering in Vlaanderen.

Wetgevingsbeleid en ex post evaluatie

Een andere belangrijke ontwikkeling de afgelopen jaren was het Vlaamse wetgevingsbeleid of reguleringsmanagement dat, grotendeels onder impuls van adviezen van de SERV, eveneens vanaf 2000 vorm kreeg. Daarmee beoogde de Vlaamse Regering aansluiting bij de kopgroep van landen die op een structurele manier proberen om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren. Er werd een reeks maatregelen genomen en institutionele voorzieningen uitgebouwd om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren in overeenstemming met de

³⁹ Met institutionalisering bedoelen zij de mate waarin de culturele (zoals waarden, normen en gewoonten) en structurele componenten (zoals instrumenten, procedures en instellingen) aanwezig zijn die ertoe bijdragen dat beleidsevaluatief onderzoek en andere beleidsevaluatieve activiteiten gebeuren, goed worden gepland, uitgevoerd en doorwerken in de beleidspraktijk.

⁴⁰ Eerder kwamen De Peuter e.a. (2007) tot een soortgelijke conclusie. De Europese Commissie is in zijn rol van beleidsinitiator en geldschietster sterk geïnteresseerd in de mate van doelbereiking en in de goede besteding van de middelen. Daardoor worden lidstaten verplicht hun beleid te evalueren. In Vlaanderen hebben heel wat overheden en administraties praktijkervaring met evaluaties voor Europa, onder meer in sectoren milieu en natuur, plattelandsontwikkeling, landbouw en visserij, werkgelegenheid en regionale ontwikkeling.

internationale beste praktijken. Vlaanderen kreeg daarvoor ook internationale erkenning en goede punten in benchmarkanalyses⁴¹.

De aanwezigheid van instrumenten, procedures en voorzieningen voor betere regelgeving betekende echter nog niet dat die in de praktijk ook goed werkten. Diverse evaluaties door de SERV⁴² wezen uit dat er enkele goede voorbeelden en successen werd geboekt, maar dat er ook fundamentele problemen bleven met bv. de kwaliteit van de RIA's, de consultatieprocessen, de regelgevingsagenda, de administratieve inbedding van het 'oversight body' (de dienst wetsmatiging), de meting van administratieve lasten enz.

De Vlaamse Regering en administratie namen de voorbije jaren maatregelen om sommige van deze knelpunten aan te pakken. Maar niet steeds met even veel succes. Meerdere goede instrumenten (RIA, regelgevingsagenda, ...) werden niet of louter formalistisch gebruikt zonder veel reële impact op de werkelijke besluitvorming⁴³.

Dat geldt ook voor ex post (wets)evaluatie. Het wetgevingsbeleid van de Vlaamse Regering was vanaf het ontstaan zowel gericht op de opmaak van nieuwe of wijzigende regelgeving (ex ante) als op het beheer van bestaande regelgeving (ex post), maar de klemtoon lag (wellicht terecht) op ex ante. Het ex post beheer van de bestaande regelgeving kwam vooral tot uiting in de jaarlijkse actieplannen voor administratieve vereenvoudiging en betere regelgeving, tevens gekoppeld aan een meldpunt voor klachten over regelgeving (administratieve lasten, tegenstrijdigheden, ...). Tot het takenpakket van de cellen wetskwaliteit die in alle beleidsdomeinen werden opgericht, behoorde ook de voorbereiding, coördinatie, opvolging en monitoring van ex post wetsevaluaties en het promoten en bijhouden van het gebruik van evaluatiebepalingen in regelgeving. Tevens werd er vanuit de ex ante evaluatie (RIA) een koppeling gelegd met ex post evaluatie door te vragen dat in de RIA's steeds zou worden vertrokken van eventuele bestaande evaluaties en zou worden aangegeven hoe en wanneer men de latere monitoring en evaluatie van de uitgewerkte regelgeving zou organiseren. Intussen is het werken met actieplannen afgeschaft, hebben de cellen wetskwaliteit weinig gewerkt rond ex post evaluatie en waren de RIA's weinig effectief in het stimuleren van aandacht voor ex post evaluatie.

Recenter werkte de dienst wetsmatiging in uitvoering van de beleidsnota bestuurszaken 2009-2014 en het strategisch beleidskader 'Kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009 – 2014' aan de formulering van een specifiek beleid rond ex post wetsevaluaties. Dit leidde tot de studie 'kwaliteitsvolle regelgeving door ex post evaluatie van regelgeving' van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) en een handleiding 'Kwaliteitsbewaking van regelgeving door middel van monitoring en evaluatie'⁴⁴. De Dienst Wetsmatiging is ook op zoek gegaan naar pilootprojecten om samen met een consultant de resultaten en aanbevelingen van deze studie in de praktijk verder uit te testen. De interesse was zeer beperkt⁴⁵ en intussen is geen echte vooruitgang geboekt.

⁴¹ SERV (2007), OECD (2009).

⁴² SERV (2006), SERV (2007), SERV (2010)

⁴³ SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid.

⁴⁴ http://www.bestuurszaken.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/Kwaliteitsbewaking_NL_LR.pdf

⁴⁵ <http://www.bestuurszaken.be/meetbureau>

Recente ontwikkelingen

Ondanks of misschien net door de beperkte vorderingen op het vlak van ex post evaluatie, blijft de maatschappelijke vraag ernaar actueel. Zo was “betere informatie en effectieve evaluaties garanderen” een van de acht prioriteiten die de SERV voorop stelde op het vlak van een slagkrachtige overheid in de nieuwe legislatuur. Ook de Vlaamse administratie pleitte in haar bijdrage voor de nieuwe Vlaamse Regering voor een efficiëntie- en effectiviteitsmeting van de huidige beleidsmaatregelen, in samenhang met de doorlichting van de regelgeving, als basis voor gedocumenteerde beleidsevaluaties en prioriteitenkeuzes.

In het regeerakkoord 2014-2019 en de diverse beleidsnota's worden talrijke evaluaties aangekondigd. De beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019 bevestigt het belang van versterking van de kwaliteitsvolle werking van de Vlaamse Regering en van een coherente en transparante besluitvorming. Dit moet volgens de beleidsnota leiden tot kwaliteitsvolle beleidsbeslissingen en regelgeving met hoge resultaatsgerichtheid, stabiliteit en rechtszekerheid voor alle belanghebbenden. Specifieke aandacht zou uitgaan naar o.a. een betere legistische kwaliteit en een betere praktische toepasbaarheid van decreten en uitvoeringsbesluiten in alle domeinen.

Uit samenlezing van verschillende delen van de beleidsnota, blijkt dat daartoe vier sporen zullen worden gevolgd: (1) het adequate gebruik van informatie en kennis, via een grondige ex ante evaluatie van beleidsvoorstellen door middel van een betere toepassing van de reguleringssimpactanalyse (RIA)⁴⁶, (2) meer transparantie en openheid, door meer informatie over de beleids- en regelgevingsprojecten publiek te verspreiden en door het beleid te ontwikkelen met betrokkenheid van de belanghebbenden, (3) vermindering van de regeldruk en verbetering van de praktische toepasbaarheid van regelgeving in alle domeinen en verregaande digitalisering en administratieve vereenvoudiging van procedures⁴⁷, en (4) een versterking van de 'oversight'-functie vanuit het 'centre of government' om erover te waken dat de besluitvorming van de Vlaamse Regering en de regelgeving van de Vlaamse overheid kwaliteitsvol, coherent en rechtszeker is.

De beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019 legt bovendien veel meer dan in vorige beleidsdocumenten het geval was klemtoon op het belang van (een echt beleid rond) *ex post evaluaties*. De beleidsnota wil een meer systematische en meer kwaliteitsvolle evaluatie van het beleid en de beleidsmaatregelen van de Vlaamse overheid om inzicht te verwerven in mogelijke effecten en om zo nodig bij te sturen. Men wil 'dat ernstig nemen' door een gecoördineerde evaluatieagenda op te stellen en die regelmatig op te volgen, door expertise onderling te delen en door maximaal informatie over de uitvoering en de dienstverlening te halen uit beschikbare onderzoeken, monitoring maar ook andere bronnen zoals e-media en klachten. Tevens is

⁴⁶ Daarbij aansluitend formuleert de beleidsnota ook het voornemen om ook andere, niet-dwingende beleidsinstrumenten te overwegen om de beleidsdoelstellingen te bereiken en om de inzichten uit de gedragseconomie te gebruiken bij het ontwerpen van beleid en regelgeving. Ook de inspectie- en handhavingdiensten worden op een systematische en structurele wijze betrokken bij de opmaak en aanpassing van relevante wet- en regelgeving.

⁴⁷ De beleidsnota vermeldt ook het voornemen om vaste verandermomenten voor wetgeving in te voeren alsook een aantal codificatie- en moderniseringsinitiatieven (bv. Vlaams bestuursrechtsdecreet) en in het bijzonder voor clusters van regelgeving zoals bv. rond het thema vastgoed (vergunningenbeleid, voorkeuren, grond en panden, onteigeningen) ...

sprake van 'evalueren in overleg met betrokken stakeholders'. Er zou ook worden gewerkt aan een beter kader en instrumenten om de resultaten en effecten van het gevoerde beleid geïntegreerd op te volgen en erover te rapporteren en te communiceren (cf. doelstellingenmanagement, prestatiebegroting).

Tot slot kan worden gewezen op de (nieuwe) dynamiek in diverse beleidsdomeinen op het vlak van (ex post) beleids- en wetsevaluatie. In een aantal beleidsdomeinen is er al langer een ex post evaluatiebeleid (o.a. in EWI, WVG, OV). Het departement EWI bv. publiceert op haar website telkens de evaluatieagenda voor het komende jaar⁴⁸. In sommige andere beleidsdomeinen werden recent cellen opgericht en mensen vrijgesteld die zo'n ex post evaluatiebeleid moeten vorm geven (o.a. in WSE, VDAB, Ruimte,...).

De redenen zijn divers. Ten eerste doen de stijgende onzekerheid, complexiteit en samenhang van de maatschappelijke problemen en uitdagingen, een grotere vraag ontstaan naar coördinatie, rationalisering en professionalisering van beleidsprocessen. Ten tweede doet de toenemende vraag naar verantwoording, versterkt door de besparingen als gevolg van de financieel-economische crisis, beleidsmakers streven naar meer 'evidence-informed policy' en evaluaties ter verantwoording van de effectiviteit en efficiëntie van de ingezette middelen. Ten derde is in sommige beleidsdomeinen de impact van de 6^e staatshervorming een belangrijke hefboom voor ex post evaluatie, met name met het oog op het beantwoorden van de vraag welke vroegere federale beleidsmaatregelen behouden moeten blijven ('what works?') en welke beter vervangen worden door nieuwe maatregelen (ook gelet op de beperktere budgetten). Ten vierde is er de invloed van de nieuwe klemtoon die Europa legt op ex post evaluatie (cf. 'evaluate first', fitness checks) die bovenop de bestaande Europese vereisten komt. Tot slot vormde de beslissing van de Vlaamse Regering om de cofinanciering van de steunpunten vanuit wetenschapsbeleid vanaf 2016 te schrappen de aanleiding in diverse beleidsdomeinen om structureel na te denken over hun onderzoeksagenda met inbegrip van beleidsevaluaties en over de aansturing en uitvoering van die onderzoeksagenda⁴⁹.

Toch blijft het algemeen beeld dat er meerdere knelpunten blijven, waaronder een gebrek aan langetermijnplanning van het beleidsevaluatieve onderzoek, een groot ad-hocgehalte in de keuze van geëvalueerde onderwerpen, een (vaak zeer) beperkte inbreng van de stakeholders in de keuze van te evalueren beleid en regelgeving, een tekort aan beleidsevaluaties op sommige terreinen, een gebrekkige onderlinge afstemming van beleidsevaluaties, een versnippering van de werkzaamheden en middelen, en een lage voorspelbaarheid en transparantie, en een gebrekkige link tussen ex ante (RIA) en ex post evaluatie⁵⁰.

3.2 Vlaams Parlement

Voor 2004

Naar aanleiding van de destijds gevoerde gesprekken over en initiatieven/voorstellen inzake een Nieuwe Politieke Cultuur voerde toenmalig parlementsvoorzitter Dhr. Norbert De Batselier

⁴⁸ <http://www.ewi-vlaanderen.be/ewi/wat-doen-we/beleidsevaluatie/overzicht-van-de-evaluaties>

⁴⁹ SERV (2015).

⁵⁰ Zie SERV (2015) Advies toekomstige organisatie beleidsrelevant onderzoek.

het instrument van de beleidsplannen in, waarmee sindsdien elke parlementsvoorzitter bij zijn aantreden de krachtlijnen van het beleid vastlegt voor de komende legislatuur.

Vanaf het begin reeds werd in elk beleidsplan heel wat aandacht geschonken aan de verbetering van de kwaliteit van het decreetgevende werk. Zo werd voor de Vlaamse volksvertegenwoordigers een wetgevingstechnische ondersteuning ingevoerd, die nadien werd aangepast en onlangs opnieuw werd hervormd (zie verder).

2004-2009

Tijdens de legislatuur 2004-2009 werd voor het eerst een commissie expliciet bevoegd gemaakt voor decreetsevaluatie. Bij het benchmarkproject “Parlementen klaar voor de 21ste eeuw”, vergeleek een werkgroep de instrumenten voor de bewaking van de kwaliteit van de regelgeving in verschillende parlementen in Europa. Nog in die legislatuur stelde de Juridische Dienst van het Vlaams Parlement een nota op over de mogelijke rol van het Vlaams Parlement inzake decreetsevaluatie. Dit document vormde de basis voor verschillende besprekingen in de Commissie bevoegd voor Decreetsevaluatie⁵¹ zonder dat dit meteen leidde tot beslissingen. Wel keurde het parlement in 2007 een motie goed over ex ante evaluatie (RIA)⁵² en werd in februari 2009 een Interinstitutioneel Akkoord afgesloten over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de reguleringsimpactanalyse tussen het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering, de SERV en de strategische adviesraden.

Verder vond een beperkt onderzoek plaats naar de interesse van het parlement in decreets- en beleidsevaluatie aan de hand van een analyse van de schriftelijke vragen en antwoorden in de legislatuur 2004-2009⁵³. Daaruit bleek dat slechts 3,5% van deze vragen en antwoorden verwijzingen naar evaluaties bevatten. De meeste vragen inzake evaluaties werden gesteld in de eerste helft van de legislatuur en vooral in het tweede jaar van de legislatuur. De meerderheid ervan had betrekking op ex post evaluaties (tegenover ex ante) en peilden of een evaluatie gepland werd, naar de resultaten of naar de implementatie en doorwerking. Hoe een evaluatie verloopt of verliep werd minder bevraagd. Referentie naar type evaluatie of evaluatiecriteria kwam zelden of nooit voor. De hypothese dat de meeste vragen gesteld worden door parlementsleden van de oppositie werd niet bevestigd. Hetzelfde geldt voor de hypothese dat parlementsleden vragen zouden stellen aan ministers van de eigen partij om zo successen in het daglicht te brengen. Het was ook niet zo dat vaak dezelfde parlementsleden vragen omtrent evaluatie stelden, op één uitzondering na. Voor één partij (NVA) werden 30 van

⁵¹ Gedachtewisseling over de stand van zaken betreffende de decreetsevaluatie. Stuk 223 (2004-2005) - Nr 1; Gedachtewisseling over het beleid inzake decreetsevaluatie en wetgevingskwaliteit. Stuk 724 (2005-2006) - Nr 1; Gedachtewisseling over de SERV-rapporten inzake wetgevingskwaliteit, reguleringsimpactanalyse (RIA) en regelgevingsagenda. Stuk 1094 (2006-2007) - Nr 1; Gedachtewisseling over de mogelijke rol van het Vlaams Parlement inzake decreetsevaluatie. Stuk 1666 (2007-2008) - Nr 1; Gedachtewisseling over het ontwerp van Vlaams Interinstitutioneel Akkoord over de gemeenschappelijke aanpak en de toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA), Stuk 1505 (2007-2008) - Nr 1; Gedachtewisseling over de nota van de Juridische Dienst van het Vlaams Parlement over de mogelijke rol van het Vlaams Parlement inzake decreetsevaluatie. Stuk 1932 (2008-2009) - Nr 1.

⁵² Motie Nr 1071 (2006-2007). Met redenen omklede motie tot besluit van de op 16 in januari 2007 door mevrouw Joke Schauvliege in de commissie gehouden interpellatie tot de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid Media en Toerisme, over de evaluatie en bijstellingen van de reguleringsimpactanalyse (RIA). www.vlaamsparlement.be

⁵³ Hun analyse betrof acht beleidssectoren. Zie Speer et al. (2015).

de 45 vragen gesteld door hetzelfde parlementslid. Interessant is dat het gaat om het parlementslid dat sinds 2009 voorzitter is van het Vlaams Parlement. Het is dan ook wellicht geen toeval dat hij bij zijn aantreden, inspelend op een memorandum van het interuniversitair centrum voor wetgeving (ICW) en een rapport van de SERV, bijzondere aandacht heeft gewijd aan deze thematiek (zie verder).

2009-2014

Na de verkiezingen van 2009 ontving het Vlaams Parlement voor het eerst een memorandum van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW) met het oog op een betere wetgeving⁵⁴. De voorstellen beoogden om (1) het parlementair debat op te waarderen, (2) de controlefunctie van het parlement uit te bouwen, (3) het wetgevingsbeleid meer aan te sturen, (4) decreten ex post te evalueren, (5) de interne ondersteuning te heroriënteren, (6) vorming en onderzoek te versterken, (7) meer met andere instanties samen te werken en (8) meer in te spelen op Europa. Concrete suggesties betroffen onder meer een doorgedreven gebruik van witboeken (door van de regering en van parlementsliden te eisen dat belangrijke ontwerpdecreten resp. voorstellen van decreet moeten vooraf gegaan worden door een conceptnota die ter bespreking aan het parlement wordt voorgelegd vooraleer men regelgevende opties uitwerkt en uitschrijft), een betere en transparantere planning door opwaardering van de regelgevingsagenda's, de invoering van een 'nota aan het parlement' (of van richtlijnen voor de memorie van toelichting zoals die in verschillende landen bestaan) opgesteld door de regering bij de indiening van een ontwerpdecreet waarin onder meer toelichting wordt gegeven bij het gevolgde traject (cf. roadmap), de gemaakte beleidskeuzes (cf. RIA), de wijze waarop de regering heeft rekening gehouden met de adviezen van strategische adviesraden en de raad van state, enz., het verplicht gebruik van geconsolideerde versies bij wijzigingsdecreten zoals gebruikelijk is in de federale Kamer en in Nederland en van concordantietabellen bij omzettingen van Europese richtlijnen, de uitvoering van enkele 'pilot' evaluaties van bestaande decreten, de aanvulling van de aanwezige juridische expertise met deskundigheid en capaciteit op het vlak van beleids- en wetsevaluatie; de betere inschakeling van instanties zoals de Vlaamse ombudsdienst, het Rekenhof, de SERV en de strategische adviesraden bij ex post evaluaties en de invoering van een Vlaams systeem van impactanalyse voor Europese regelgeving.

Op 22 september 2009 besprak de nieuwe voorzitter (Dhr. Jan Peumans) het memorandum met het ICW. Op basis daarvan en mede gelet op de initiatieven van zijn voorgangers, de voorstellen van de administratie en de resultaten van het benchmarkproject formuleerde de parlementsvoorzitter in zijn actieplan Plenum 2009-2014 als een van de prioriteiten 'het Vlaams Parlement als slimme decreetgever'. Het beleidsplan stelde: 'Tijdens deze legislatuur gaan we voor een doorbraak op het vlak van 'slimme decreetgeving'. Met 'proeftuinen slimme decreetgever' zal aan de commissies worden voorgesteld om zich kandidaat te stellen om één bepaald instrument van decreetevaluatie te testen — bijvoorbeeld groenboeken, het gebruik van de adviezen van adviesraden, evaluatie van een decreet, RIA's enzovoort — en daarover verslag uit te brengen aan het Uitgebreid Bureau en de andere commissies. Op die manier kunnen de instrumenten getest, bijgeschaafd en eventueel geïmplementeerd worden. (...) We engageren ons om in overleg met de SERV en het ICW een project 'slimme decreetgeving' op

⁵⁴ Popelier et al. (2009).

te zetten. Het moet onze doelstelling zijn om jaarlijks alvast één decreet per beleidscommissie te evalueren en eventueel bij te sturen.'

Naar aanleiding van het SERV-rapport en -advies over een betere regelgeving had de voorzitter op 27 april 2010 ook een onderhoud met een delegatie van de SERV en werd over dat rapport op 11 mei 2010 een gedachtewisseling gehouden in de Commissie bevoegd voor Decreetsevaluatie⁵⁵. In deze Commissie vond nadien op 26 oktober 2010 een gedachtewisseling plaats over het voorstel van strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014 van de Vlaamse Regering. De directie Decreetgeving pleegde overleg met het Vlaams Evaluatie Platform (VEP), waarin o.m. de SERV en het Rekenhof vertegenwoordigd zijn, over de aanpak van de (proeftuinen) 'ex post-evaluatie'.

Tijdens het overleg Uitgebreid Bureau – commissievoorzitters van 7 december 2010 en 25 januari 2011 werd afgesproken dat proeftuinen evaluatie ex post zouden worden opgezet in enkele Commissies. In de Commissie Binnenlands Bestuur werd het Klachtendecreet geëvalueerd en gewijzigd. Ook de klokkenluidersregeling in het Ombudsdecreet werd geëvalueerd, hetgeen aanleiding gaf tot een decreetswijziging. De bespreking van een evaluatierapport van het Departement 'internationaal Vlaanderen' over het Reisbureaudecreet leidde tot een aanpassing en opheffing van het decreet. In de Commissie Mobiliteit werd overleg gepleegd met de bevoegde minister over een mogelijke aanpak van de evaluatie van het decreet personenvervoer. De Commissie Leefmilieu wijdde een gedachtewisseling aan de evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet.

Ook los van deze initiatieven vonden evaluaties plaats in het parlement, vaak onder de vorm van hoorzittingen of via een commissie ad hoc. In de praktijk blijkt de hoorzitting veel populairder dan de andere instrumenten, maar zijn de ervaringen hiermee zeer gemengd. Het is immers de vraag of het ook het meest efficiënte en effectieve middel is om voor het Vlaams Parlement relevante, evenwichtige en betrouwbare informatie te genereren om te evalueren⁵⁶.

Daarnaast is het nuttig om het instrument van de commissie ad hoc te vermelden omdat die een themadebat kan voorbereiden. Zo'n themadebat kan maximum twee keer per jaar door de plenaire vergadering worden gehouden. Het moet gaan over een groter maatschappelijk probleem en bij de voorbereiding ervan in een Commissie ad hoc wordt in sterke mate beroep gedaan op bestaande beleids- of decreetsevaluaties. Een themadebat moet leiden tot een maatschappelijke beleidsnota waarin het probleem grondig wordt geanalyseerd. Zo'n maatschappelijke beleidsnota bevat ook een langetermijnvisie, en verduidelijkt hoe men het probleem tijdens de lopende zittingsperiode van het parlement kan aanpakken. Een maatschappelijke beleidsnota wordt vervolgens besproken in een themadebat in de plenaire vergadering. Als Vlaamse volksvertegenwoordigers dingen willen uitvoeren die in de maatschappelijke beleidsnota staan, dan moeten ze een motie indienen in de plenaire vergadering waarin ze aangeven wat ze willen uitvoeren. Voorbeelden zijn de themadebatten over jeugdzorg (2010-2011), hoger onderwijs (2009-2010) en in eerdere legislaturen over wonen en zorg (2008-2009), Digitaal Vlaanderen (2007-2008), energiearmoede (2005-2006),

⁵⁵ Parl. St. VI. P., 2009-2010, nr. 532/1

⁵⁶ Zie hierover bv. de nota van de Juridische dienst over de mogelijke rol van het Vlaams Parlement in de evaluatie van decreten, Parl.St. VI.Parl. 2008-9, N.1932L, 44-46.

milieu en gezondheid (2000-2001), bijzondere jeugdbijstand (1998-1999), Mobiliteit (1998-1999), armoede en uitsluiting (1997-1998). Enigszins vergelijkbaar qua werking en resultaat was de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten (2009-2010).

Verder kan ook de rol die het Rekenhof ten aanzien van het Vlaams parlement speelt op het vlak van ex post evaluaties worden vermeld. Sinds 1998 is een van de expliciete taken van het Rekenhof immers om zgn. 'performance audits' te doen in het kader van de controle op de 'goede besteding van de overheidsgelden' volgens criteria van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid⁵⁷. Meerdere van die 'performance audits' komen neer op ex post beleids- of decreetsevaluaties. Voorbeelden zijn de evaluaties van het beleid en de financiering van sociale woningen (2015), van de afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt (2014), van de ecologiepremie (2012), van de inzet van flexibiliteitsmechanismen in het Vlaamse klimaatbeleid (2011), van de subsidiëring van de landinrichting (2010) en van de begeleide tewerkstelling van kansengroepen (2009)⁵⁸. Het Rekenhof rapporteert dergelijke evaluaties steeds aan het parlement (dat – formeel – de eerste klant is van het Rekenhof). De meeste van deze evaluaties (naar schatting 95%) komen echter niet tot stand op vraag van het parlement, maar gebeuren op eigen initiatief van het Rekenhof. Wel worden de rapporten besproken in de vakcommissies, worden de aanbevelingen opgevolgd via de beleidsbrieven, enz.

De diverse besprekingen leidden tot een nota van 2 mei 2012 van de Directie Decreetgeving van het Vlaams Parlement aan het bureau van het Vlaams Parlement. In die nota werden alle voorstellen inzake decreetsevaluatie van de voorzitter, het ICW en de SERV opgelijst, toegelicht en ingedeeld in vier groepen: voorstellen die reeds zijn uitgevoerd of in uitvoering zijn, voorstellen die eventueel (in functie van de politieke wenselijkheid) onmiddellijk of snel kunnen worden uitgevoerd, voorstellen die eventueel op termijn kunnen worden uitgevoerd mits medewerking van de Vlaamse Regering en rekening houdend met de consequenties op financieel vlak en inzake personeelsinzet, en tot slot voorstellen die niet haalbaar werden geacht⁵⁹.

⁵⁷ Vandaag hebben bijna alle rekenkamers in de OESO-landen de bevoegdheid om dit soort controles uit te voeren. Ze worden aangeduid met termen als doelmatigheidsonderzoek, contrôle de la bonne gestion, value-for-money audit of performance audit. 'Performance audit' is de meest gangbare term. Van Looke en Put (2010).

⁵⁸ <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/VlaamseGemeenschap.html?verkortelijst=N#tabs-3>. Zie de lijst onder 'afzonderlijke rapporten'.

⁵⁹ Voorstellen 'Uitgevoerd of in uitvoering' waren volgens de nota 1. proeftuinen groenboeken/conceptnota's, RIA, adviezen SAR, evaluatie ex post; 2. conceptnota voor nieuwe regelgeving; 3. groen- en witboeken; 4. samenwerking met andere instanties (Rekenhof, SERV, SAR); 5. vorming en opleiding; 6. overzicht van aan adviezen gegeven gevolgen (tabel – memorie); 7. opvolging strategisch beleidskader en wetgevingsbeleid; 8. Regelgevingsagenda; 9. rapporteren over gevolgen arresten Grondwettelijk Hof; 10. impactanalyse Europese regelgeving. Onmiddellijk of snel uitvoerbaar waren: 1. hoorzittingen: experts per beleidsveld oplijsten; 2. opvragen schriftelijke achtergrondinformatie; 3. adviserende rol Rekenhof; 4. draaiboek "decreetsevaluatie" / vademecum / agendavermelding. Op termijn uitvoerbaar mits ... waren 1. geconsolideerde versie wijzigingsdecreten; 2. Concordantietabellen omzettingsdecreten; 3. richtlijnen memorie van toelichting; 4. gedrukt stuk / wetgevingsdossier; 5. ex post-evaluatie (met externe ondersteuning); 6. evaluatie bestaande decretale rapportageverplichtingen, incl. betere ontsluiting; 7. RIA; 8. indienen lijst met uitvoeringsbepalingen; 9. verwijzing naar commissie en verplichte agendering arresten. Niet haalbaar of niet realistisch waren 1. ontdubbeling procedure voorstellen van decreet; 2. bijzondere motie "evaluatieopdracht Vlaamse Regering"; 3. vaste wetgevingscommissie; 4. checklist / sjabloon voorstellen van decreet; 5. Legistiek advies over ontwerpen van decreet indien geen volledig advies RvSt; 6. Avondroodclausules; 7. Automatisch wetgevingstechnisch nazicht igv tweede lezing; 8. Verzamelcorrectiedecreet.

Op 29 mei 2012 besliste het Uitgebreid Bureau om de nota van de directie Decreetgeving van 2 mei 2012 voor bespreking naar het overleg Uitgebreid Bureau / Commissievoorzitters van 5 juni 2012 en voor advies naar de Commissie voor Decreetsevaluatie te verwijzen. De Commissie voor Decreetsevaluatie besprak de nota in haar vergaderingen van 16 oktober, 6 november en 4 december 2012 en formuleerde een advies aan het Uitgebreid Bureau dat finaal op 18 februari 2013 een reeks beslissingen nam.

Zo kreeg de Commissie voor Decreetsevaluatie de opdracht om de uitvoering van het strategisch beleidskader voor betere regelgeving en het door de Vlaamse Regering uitgetekende wetgevingsbeleid (incl. de hervorming van de regelgevingsagenda en de nieuwe RIA-methodiek) van nabij op te volgen en kregen de directies Administratie en Decreetgeving van het parlement de opdracht om in de opleiding over de werking van het parlement die bij het begin van de legislatuur wordt aangeboden bijzondere aandacht te besteden aan de bestaande reglementaire en andere instrumenten die kwaliteitsbevorderend kunnen werken en om het vormingsaanbod van de Vlaamse overheid inzake wetgevingsleer en -techniek onder de aandacht te brengen van en actief te promoten bij de parlementaire gemeenschap.

Een van de belangrijkste beslissingen was om richtlijnen uit te werken voor de memorie van toelichting bij ontwerpen van decreet. Daartoe werd een voorstel uitgewerkt door de juridische dienst van het parlement in samenwerking met de directie Decreetgeving en na informeel overleg met het ICW en de Kanselarij van de minister-president. Deze richtlijnen werden op 25 november 2013 goedgekeurd door het parlement en nadien door de regering opgenomen in omzendbrief VR 2014/11 betreffende de samenwerking met het Vlaams Parlement van 17 oktober 2014 (zie kader). Een aantal van deze bepalingen zijn ook bijzonder relevant en belangrijk voor ex post evaluatie, o.a. de bepaling dat de memorie van toelichting informatie moet bevatten over de probleemstelling, de doelstelling van het ontwerp en van de afzonderlijke bepalingen en de motieven voor de genomen beleidskeuze(s). Deze informatie is cruciaal om in een latere fase een goede ex post evaluatie te kunnen uitvoeren.

Kader 5: Richtlijnen inhoud memorie van toelichting

De omzendbrief bevat o.a. een reeks nieuwe richtlijnen voor de inhoud van de memorie van toelichting. Met name moeten, voor zover ter zake, de volgende punten aan bod komen: 1) de probleemstelling⁶⁰; 2) de doelstelling van het ontwerp en van de afzonderlijke bepalingen; 3) een omschrijving van de inhoud van de regeling en de motieven voor de genomen beleidskeuze(s); 4) een impactanalyse⁶¹; 5) een motivering voor de afwijking van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies (van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, van de strategische adviesraden); 6) een overzicht van te nemen of te wijzigen uitvoeringsbesluiten, flankerende overheidsmaatregelen en maatregelen die de doelgroep zelf moet nemen om de regelgeving te kunnen naleven; 7) de wijze waarop het toezicht op de naleving van het ontwerp georganiseerd zal worden, en waarop eventuele inbreuken bestraft zullen worden; 8) de beschrijving van het doorlopen van een bijzondere totstandkomingsprocedure (bv. verplicht overleg met andere overheden), indien wettelijk voorgeschreven.

Er is tevens opgenomen dat wanneer het gaat om wijzigingen als bijlage bij de memorie van toelichting een officieus geconsolideerde versie van de gewijzigde bepalingen moet worden toegevoegd (met daarin de wijzigingen gemarkeerd) en dat aan ontwerpen van decreet die Europese normen omzetten twee omzettingstabellen moeten worden toegevoegd⁶². In de memorie moet ook aandacht gaan naar de mate waarin de Europese of internationale regelgeving die omgezet of uitgevoerd wordt, ruimte voor eigen keuzes laat, en aan de wijze waarop die beleidsruimte dan gebruikt wordt (cf. goldplating).

Specifiek op het vlak van ex post decreetsevaluatie, werd beslist om een opleiding te organiseren inzake decreetsevaluatie voor de geïnteresseerde leden van de parlementaire gemeenschap en om in samenwerking met het Vlaams Evaluatieplatform een checklist 'ex post evaluatie' uit te werken. De werkzaamheden daartoe werden opgestart maar konden niet voor het einde van de legislatuur worden afgerond. Midden 2014 werd een uitgewerkte ontwerpversie van de checklist afgewerkt.

Parallel hiermee namen de diensten van het Vlaams Parlement al geruime tijd het initiatief om alle evaluatie- en rapportageverplichtingen aan het Vlaams Parlement die decretaal zijn vastgesteld te inventariseren (vanaf 1971).

In 2013 werd die lijst aan de diensten van de Vlaamse Regering bezorgd met de vraag naar inhoudelijke feedback door de departementen (aan welke rapportageverplichtingen werd gevolg gegeven, hoe, wanneer, en indien niet, wat was er de reden voor?) met als doel aanzetten te geven tot verbeteringen van de decreten zelf. Op 13 september 2013 werden de antwoorden van de departementen gebundeld aan het parlement bezorgd. Uit die feedback bleek vooral dat de impact van sommige verplichtingen over rapportage aan het Vlaams Parlement niet voor alle betrokkenen duidelijk was: de rapportage werd in plaats van aan het parlement soms enkel aan

⁶⁰ met een probleembeschrijving (welk juridisch, sociaal-economisch, maatschappelijk probleem dient zich aan, en wat is de verwachte evolutie van de problematiek zonder overheidsingrijpen?); een probleemanalyse (wat is de oorzaak van het probleem?); en een omgevingsanalyse, d.i. een beschrijving van de juridische context, met vermelding van de vrije beleidsruimte die door bestaande (hogere) regelgeving nog gelaten wordt, en een beschrijving van de politieke context, met expliciete vermelding of het ingediende ontwerp van decreet aansluit bij het regeerakkoord, een beleidsnota of beleidsbrief, een bestaand actieplan, resoluties of moties van het Vlaams Parlement, de begroting of begrotingscontrole;

⁶¹ d.i. een inschatting van de verwachte effecten op de maatschappij in haar geheel of voor specifieke doelgroepen (kinderen en jongeren, kansarmen enz.), en op inkomsten en uitgaven van Vlaamse en decentrale overheden, ook op langere termijn, in voorkomend geval met een repliek op het advies van de Inspectie van Financiën;

⁶² een tabel die uitgaat van de artikelen van de richtlijn zodat gecontroleerd kan worden of wel elk onderdeel van de Europese norm in het decreet wordt omgezet, en een andere tabel die uitgaat van de artikelen van het omzettingsdecreet, zodat duidelijk gemaakt wordt dat de bepalingen van het decreet gelezen moeten worden in het licht van de overeenstemmende bepalingen uit de richtlijn

de bevoegde minister of de Vlaamse Regering bezorgd, de statuten werden in het Staatsblad gepubliceerd, de rapportage werd op de website gepubliceerd... waren terugkerende antwoorden. Concrete inhoudelijke voorstellen tot verbetering van de decreten zelf werden er niet gesuggereerd.

De tabel met rapportageverplichtingen aan het Vlaams Parlement wordt nog steeds – elke week – geactualiseerd en via het intranet aan de volksvertegenwoordigers ter beschikking gesteld. Veel lijkt er echter niet mee te gebeuren.

Een analyse van die tabel leert dat het gaat om in totaal ongeveer 285 rapportageverplichtingen van diverse aard, opgelegd in diverse decreten, in uiteenlopende frequentie (eenmalig, jaarlijks, andere periodiciteit) via zeer uiteenlopende formuleringen (van meestal vaag tot soms vrij specifiek wat de gevraagde informatie betreft). Hiervan zijn er 38 die expliciet verplichten om een evaluatie uit te voeren en die evaluatie aan het Parlement te bezorgen⁶³, vnl. in de beleidsdomeinen onderwijs (17) en leefmilieu en energie (9). Voor 6 van die 38 decreetsbepalingen werd aan die rapportageverplichting voldaan. Voor 27 decreetsbepalingen en is dat niet het geval (wat niet noodzakelijk betekent dat de verplichte evaluatie niet is gebeurd, enkel dat ze niet (tijdig) aan het parlement werd bezorgd). Voor 5 decreetsbepalingen ligt de deadline nog in de toekomst. Ook sommige andere rapportageverplichtingen betreffen specifieke informatie die relevant is in het kader van een decreetsevaluatie⁶⁴.

Voordien, op 4 juni 2012, keurde het Bureau een bestek goed voor het uitvoeren van adviesopdrachten die ook betrekking hebben op het ondersteunen van initiatieven inzake decreetsevaluatie. Deze opdracht werd op 22 oktober 2012 door het Bureau voor de duur van vier jaar gegund aan consultancybedrijf PWC. Dat leverde bv. ondersteuning voor de evaluatie van de vergunningsprocedures voor grote projecten door een parlementaire ad hoc commissie ('Commissie Sauwens').

Tot slot vermelden we kort een recente masterproef die de vragen om uitleg en interpellaties i.v.m. beleidsevaluatie analyseerde tijdens de legislatuur 2009-2014 voor vier beleidsdomeinen (ruimtelijke ordening, onderwijs, cultuur en mobiliteit)⁶⁵. In totaal werden 143 vragen gevonden

⁶³ Enkele voorbeelden ter illustratie zijn het tweejaarlijkse evaluatierapport uit het brownfieldecreet, het tweejaarlijkse evaluatierapport uit over de lopende milieubeleidsvereenkomsten, de evaluatie voor eind 2013 van het decreet betreffende het stelsel van leren en werken ('De evaluatie bevat ook een Brusseltoets en een diversiteitstoets. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere modaliteiten van de evaluatie. De resultaten van de evaluatie worden aan het Vlaams Parlement meegedeeld'), de evaluatie van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid ('De Vlaamse Regering onderwerpt dit decreet aan een wetenschappelijke evaluatie, overeenkomstig een vooraf vastgestelde methodologie. De conclusies van de evaluatie worden vastgelegd in een rapport dat tevens beleidsaanbevelingen aangaande mogelijke nieuwe of aangepaste instrumenten voor de realisatie van een bescheiden woonaanbod omvat. Het rapport wordt in 2014 aan het Vlaams Parlement bezorgd'), de evaluatie om de vijf jaar van het Decreet betreffende de integrale jeugdhulp, de evaluatie om de vijf jaar van de toepassing van het Decreet betreffende de landinrichting, de evaluatie drie jaar na de inwerkingtreding van het Decreet betreffende de omgevingsvergunning ('Het evaluatierapport dat mogelijke beleidsaanbevelingen bevat, wordt ter informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement.'), enz.

⁶⁴ Voorbeelden ter illustratie zijn het jaarlijks verslag over naleving van de voorziene beslissingstermijnen in het decreet betreffende de milieuvergunning, de jaarlijkse rapportage over de energiebeleidsvereenkomsten uit het Energiedecreet, enz.

⁶⁵ Van Cortenberg, Jenne (2015). Beleidsevaluatie in het Vlaams Parlement: analyse van vragen om uitleg en interpellaties in de legislatuur 2009-2014. KU Leuven. Masterproef.

die voldeden aan de vooropgestelde definitie van een beleidsevaluatie⁶⁶. Er werden geen significante verschillen vastgesteld tussen meerderheid en de oppositie. Er waren meer vragen die peilden naar ex ante evaluatie (46%, tegenover 32% voor tussentijdse evaluatie en 22% voor ex post evaluatie). De vraagstelling gebeurde (voor zover de aanleiding werd vermeld) naar aanleiding van verschenen studies en rapporten, eerder ingediende vragen, een specifieke gebeurtenis of berichtgeving in de media, een hoorzitting die eerder had plaats gevonden, de aankondiging of invoering van een nieuwe beleidsmaatregel, een beleidsbrief, of kritiek op een uitgevoerde evaluatie. De vragen gingen over de opstart (42), de voortgang (10), de resultaten (54) of de doorwerking van een evaluatie (37) of combinaties. De (40) antwoorden van de minister bij vragen naar de opstart van een (nieuwe of aangekondigde) evaluatie gingen vooral in op de redenen waarom men geen evaluatie wenste (12: vraag komt te vroeg, technisch onhaalbaar, niet opportuun, ...), op de concrete timing (11) of werden beantwoord door te verwijzen naar bv. monitoringgegevens (12). De meeste vragen over de voortgang van een evaluatie kregen het antwoord dat ze conform de planning verliepen (8 van de 10). Bij vragen naar de resultaten van een evaluatie (54) werden de resultaten toegelicht (21), werd verwezen naar de timing wanneer die beschikbaar zouden worden (24), of werd de stand van zaken toegelicht of vermeld dat de resultaten nog niet meegegeven konden worden (9). Bij vragen naar de doorwerking (gebruik van de resultaten van een evaluatie) volgde een toelichting van het gebruik, waarbij het vaakst werd aangegeven dat de resultaten een (niet nader toegelichte) input voor besluit zouden vormen. In tweede instantie werden er concrete vervolgstappen meegedeeld.

Er werd ook een beperkte interviewronde gehouden bij acht parlementsleden uit de diverse politieke partijen. De algemene indruk van de interviews was dat parlementsleden niet erg vertrouwd zijn met beleidsevaluatie. De gesprekken leerden tevens dat beleidsevaluatie niet echt geassocieerd wordt met het stellen van vragen om uitleg, maar ook dat een meerderheid van de bevraagde parlementsleden beleidsevaluatie toch belangrijk vindt, en meent dat het mogelijk moet zijn om de aandacht hiervoor binnen het Vlaams Parlement te versterken. Mogelijke pistes die werden gesuggereerd zijn meer gestructureerde informatie over en presentaties van beleidsevaluaties in commissievergaderingen, opbouwen van expertise inzake evaluatie en een grotere ondersteuning vanuit de administratie en het Parlementair Informatiecentrum, en de noodzaak van een cultuurverandering in het omgaan met beleidsevaluaties zowel bij de wetgevende als de uitvoerende macht.

2014-2015

Na de verkiezingen van mei 2014 bleef de voorzitter van het Parlement ook in de nieuwe legislatuur de voorzitter. Op 27 april 2015 hechtte het Uitgebreid Bureau zijn goedkeuring aan het beleidsplan 'Plenum 2.0 2014-2019. Ons Vlaams Parlement in actie'. Een belangrijk hoofdstuk van het beleidsplan is gewijd aan het Vlaams Parlement als slimme decreetgever. Daarin wordt gesteld dat reeds lang wordt gepleit voor betere en eenvoudige regelgeving en voor een evaluatie van de regelgeving, dat daartoe een bescheiden aanzet is gegeven, maar dat die nog maar weinig tastbaars heeft opgeleverd. In het beleidsplan wordt voorgesteld om

⁶⁶ "Beleidsevaluatie is een wetenschappelijke analyse van een bepaald beleid (of een deelveld van een bepaald beleid), die erop gericht is om de meerwaarde te bepalen van datgene wat geëvalueerd wordt op basis van bepaalde criteria (vb. efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid, etc.)"

o.m. werk te maken van kwaliteitsvolle reguleringsimpactanalyses (RIA), het systematisch en gestructureerd aangeven door de regering welk gevolg ze heeft gegeven aan de adviezen van de diverse adviesorganen, het indienen van geconsolideerde versies bij wijzigingsdecreten, wetgevingshygiëne 'betere' ontwerpen van decreet en het beperken van reparatiewetgeving), een vroegere betrokkenheid van de commissies bij op stapel staande belangrijke wetgeving door middel van visie- of conceptnota's, groen- en witboeken van de regering, het belasten van de strategische adviesraden met specifieke opdrachten, het optimaliseren van de regelgevingsagenda en het meer gebruikmaken van de mogelijkheid om het Rekenhof in te schakelen voor concrete audits.

Een andere vaststelling is dat de term 'decreetsevaluatie' werd geschrapt uit de naam van de Commissie die daar tot dusver voor bevoegd was, en dat de bevoegdheid thans niet langer behoort tot de commissie bevoegd voor Bestuurszaken en Binnenlands Bestuur, maar tot de bevoegdheden van de Commissie Algemeen Beleid.

Op 18 mei 2015 ontving de SERV een adviesvraag van het Vlaams Parlement over de aanpak van decreetsevaluatie ex post in en door het Vlaams Parlement. Met name vraagt de parlementsvoorzitter aan de SERV tegen september 2015 "gelet op het belang dat de sociale partners hechten aan kwaliteitsvolle regelgeving en de in de studiedienst van de SERV voorhanden zijnde expertise op dit terrein" advies 'over de aanpak van (ex post) decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement: welke rol kan het Vlaams Parlement spelen inzake decreetsevaluatie, hoe kan het daarbij desgevallend tewerk gaan, wat is daarvoor nodig, enz.?'.

Tot slot kan de hervorming op 6 juli 2015 van het legistiek advies worden vermeld. Deze ondersteuning door de parlementaire diensten was er vroeger steeds voor elk voorstel van decreet, maar kon nadien enkel nog worden gevraagd tijdens de bespreking en na de behandeling van voorstellen (en ontwerpen) van decreet in commissie. Thans is er opnieuw een legistiek advies mogelijk, op vraag, bij de indiening van het voorstel van decreet, en op vertrouwelijke basis.

4 Ex post decreetsevaluatie in enkele andere parlementen

Zoals in de inleiding gesteld, zijn er diverse vragen die beantwoord moeten worden wanneer men de rol van het parlement inzake ex post decreetsevaluatie wil bekijken:

- wat is precies decreetsevaluatie en welke rollen kan het parlement spelen?
- neemt het parlement best een brede of eerder een specifieke focus? (er zijn immers veel invalshoeken mogelijk en het beperken van de inhoudelijke scope van decreetsevaluaties door het parlement kan een optie zijn);
- welke decreten of aspecten worden best geëvalueerd en hoe selecteren welke wel/eerst te evalueren? (er zijn immers veel decreten, beleidsmaatregelen of beleidspakketten die geëvalueerd kunnen worden);
- hoe afstemmen met evaluaties die buiten het parlement gebeuren? (het parlement is immers niet de enige speler);
- wat moet het parlement zelf doen, wat 'uitbesteden', aan wie 'uitbesteden', ...? (binnen het parlement zal immers niet steeds de nodige capaciteit of expertise aanwezig zijn);

- wat is de rol van de vakcommissies vs. de rol van de commissie bevoegd voor decreetsevaluatie en andere instrumenten? (binnen het parlement zijn er immers meerdere instrumenten en commissies die een bepaalde rol kunnen spelen).

Omdat bij het beantwoorden van dergelijke hoe-vragen telkens meerdere opties mogelijk zijn, worden hierna enkele voorbeelden in andere landen en op federaal niveau in kaart gebracht. We starten met een algemene bespreking op basis van vnl. OESO-reviews.

Belangrijk hierbij is wel dat deze voorbeelden niet als een blauwdruk kunnen dienen voor andere landen, omdat elk initiatief kadert binnen de specifieke institutionele, culturele en wettelijke setting die sterk kan verschillen tussen landen. In dat verband kan bv. worden opgemerkt dat het in drie van de beschreven voorbeelden (Zweden, Zwitserland en Verenigd Koninkrijk), gaat om rijke grote parlementen met een sterke parlementaire cultuur.

4.1 Algemeen overzicht

Zoals reeds vermeld in deel 2.4, blijken parlementen meestal een (nog) bescheiden rol spelen in ex post evaluatie van beleid en wetgeving. De beschikbare informatie van de International Atlas of Evaluation (zie tabel 1) wijst op een zwakke mate van institutionalisering van ex post evaluatie in parlementen⁶⁷.

⁶⁷ Furubo en Sandahl (2002).

Tabel 1: Indicator van institutionalisatie ex post evaluatie in het parlement

	2001 ^a	2011 ^b		2001 ^a	2011 ^b
Australië	1	1.0	Nederland	1	1.5
Canada	1	0.8	Nieuw-Zeeland	0	0.6
Denemarken	0	1.0	Noorwegen	1	0.9
Finland	1	1.2	Zuid-Korea	0	1.7
Frankrijk	1	1.2	Spanje	0	0.5
Duitsland	1	1.0	Zweden	1	1.4
Ierland	0	0.3	Zwitserland	0	2.0
Israël	0	1.0	Verenigd Koninkrijk	1	1.3
Italië	0	0.7	Verenigde Staten	2	1.4
Japan	0	0.3			

Bron: ^aFurubo et al. (2002) en ^bJacob et al. (2015)

Noot: Een score van 2 duidt aan dat een land goed ontwikkelde structuren en processen heeft voor de uitvoering en verspreiding van evaluaties in het parlement. Landen zonder dergelijke structuren krijgen score '0'. Een score van '1' duidt een positie tussenin aan.

Tabel 2 Betrokkenheid van actoren in elke fase van wetgevende cyclus

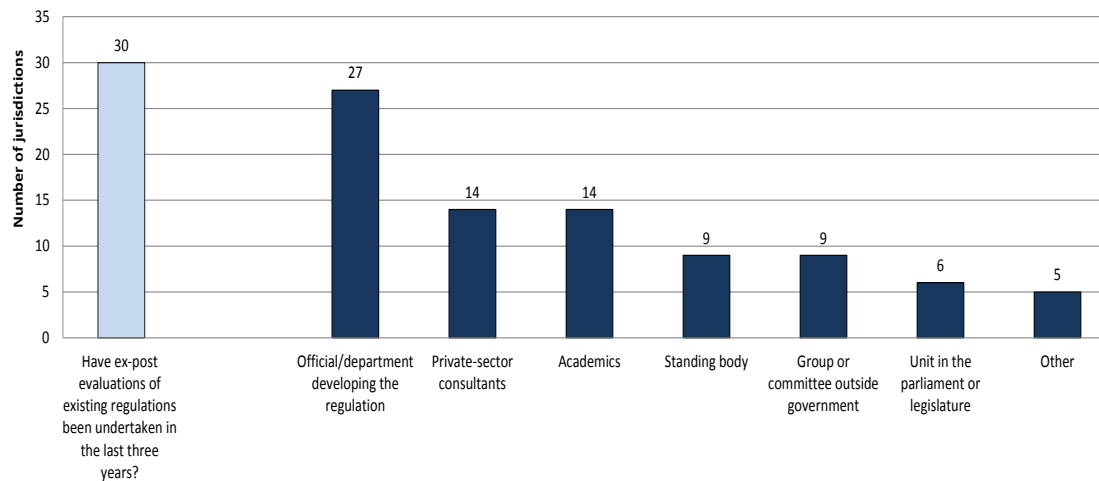
Aantal landen die een betrokkenheid aangeeft van onderstaande actoren in deze fase van de wetgevende cyclus <i>Aantal respondenten: 24</i>	Stadium 1: Beleidsaanzet	Stadium 2: Vormgeving beleid	Stadium 3: Implementatie en uitvoering	Stadium 4: evaluatie
Parlement	7	6	2	4
Collectieve overheid (kabinet, voorzitter)	19	6	4	6
Individuele ministeries binnen hun beleidsdomein	15	20	14	15
Nationaal overheidsorgaan met coördinerend of controlerende bevoegdheid t.a.v. wetgevende initiatieven	17	20	6	10
Regulatoren	3	9	17	9
Rekenhof	0	0	0	5
Andere (subnationale) overheidsgeleden	4	7	7	5
Maatschappelijke actoren (bedrijven, burgers...)	3	8	0	3

Bron: OECD (2013a,b)

Noot: De 24 ondervraagden betreffen Australië, Oostenrijk, Brazilië, Chili, Denemarken, Estland, de Europese Commissie, Duitsland, Ierland, Italië, Japan, Korea, Luxemburg, Mexico, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Polen, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden, Zwitserland, Turkije en het Verenigd Koninkrijk.

Verder blijkt uit een OESO-analyse van de betrokkenheid van verschillende actoren in de wetgevende cyclus in 24 OESO-landen⁶⁸ dat in slechts 4 landen het parlement een actieve bijdrage levert tot de evaluatie van de wetgeving. In het merendeel van de landen zijn het voornamelijk de overheidsdepartementen zelf verantwoordelijk zijn voor ex post evaluatie. Ook private consultants en academici kunnen evaluaties uitvoeren.

Figuur 2 Wie is verantwoordelijk voor ex post evaluaties in de OESO-landen?



Bron: Voorlopige resultaten van de 2014 Regulatory Indicators Survey (GOV/RPC(2015)1)

Noot: Gebaseerd op voorlopige resultaten voor 34 landen en de Europese Commissie.

Parlementen blijken dus niet primair verantwoordelijk te zijn voor ex post evaluaties. De meeste parlementen hebben slechts beperkte middelen en expertise waardoor ze zelf (zeer) weinig evaluatieonderzoek (laten) uitvoeren. Dat belet niet dat het parlement een actieve gebruiker kan zijn van evaluaties uitgevoerd door of in opdracht van de regering of andere instanties, evaluaties vraagt aan bv. de regering, het Rekenhof, een bestaande adviesraad of commissie, evaluatiebepalingen inschrijft in wetten en decreten, hoorzittingen organiseert enz. Dit is echter internationaal nog weinig bestudeerd. Er is ook nog weinig onderzocht hoe het parlement vervolgens die informatie gebruikt⁶⁹.

Wat wel duidelijk is, is dat OESO-lidstaten sterk verschillen in de mate waarin en wijze waarop parlementaire evaluatie werd geïnstitutionaliseerd. Enkele parlementen beschikken vandaag over een afdeling of parlementaire commissie die zich bezig houdt met wetsevaluatie (wat overigens nog niet impliceert dat zo'n commissie in de praktijk ook altijd goed functioneert).

Tabel 3 illustreert de aanwezigheid van specifieke evaluatie-instanties of –initiatieven binnen een aantal OESO-landen. Enkele parlementen beschikken vandaag over een afdeling of parlementaire commissie die zich bezig houdt met wetsevaluatie (wat overigens nog niet impliceert dat zo'n commissie in de praktijk ook altijd goed functioneert).

⁶⁸ OECD (2013a,b).

⁶⁹ Speer et al. (2015).

Tabel 3 Aanwezigheid specifieke evaluatieinstanties of –initiatieven binnen OESO-landen

	Parlementaire commissie of instelling met mandaat voor hervorming van regelgeving	Periodiek onderzoek van de kwaliteit van de voorgestelde regelgeving	Onderzoek van de kwaliteit van afgeleide wetgeving (subordinate regulation)	Onderzoeken expliciet gebaseerd op kwaliteitscriteria voor de regelgeving	Onderzoek en rapportage regelgevings beleid en – hervorming binnen de overheids-administratie
Aantal landen Y	15	7	8	5	6
Australië	N				
Oostenrijk	N				
België	N	N	N	N	N
Canada	Y	N	Y	Y	N
Tsjechië	N				
Denemarken	N				
Finland	N				
Frankrijk	Y	Y	N	Y	Y
Duitsland	N				
Griekenland	N				
Hongarije	Y	N	N	N	N
IJsland	N				
Ierland	Y	N	N	N	N
Italië	Y	Y	N	Y	Y
Japan	N				
Korea	Y	N	N	N	Y
Luxemburg	N				
Mexico	N	N	N	N	N
Nederland	Y	N	N	N	N
Nieuw-Zeeland	Y	Y	Y	Y	Y
Noorwegen	N				
Polen	Y	N	Y	N	N
Portugal	N				
Slovakije	Y	Y	Y	N	N
Spanje	Y	Y	N	N	N
Sweden	N				
Switzerland	Y	N	Y	N	N
Turkije	N	N	N	N	N
Verenigd Koninkrijk	Y	Y	Y	Y	Y
Verenigde Staten	Y	N	Y	N	Y
EU	Y	Y	Y	N	N

Bron: OECD (2009)

Noot: Y=Yes, N=No

Wat de organisatie van initiatieven inzake ex post evaluatie op parlementair niveau betreft, kan de situatie als volgt worden samengevat:

- Hoewel het vaak niet gaat om evaluatieonderzoek, doen veel parlementen wel degelijk aan een vorm van beleids- of wetsevaluatie via **klassieke controlemiddelen** zoals vragen en interpellaties, via hoorzittingen, enz.
- In sommige landen is er een **parlementaire commissie** verantwoordelijk voor ‘regulatory oversight’ en soms beleidsevaluaties (zie ook verder). In Nederland bv. is een specifiek comité belast met het ‘overzien’ van de vooruitgang van hervormingen. In Canada is er een

“Committee for the Scrutiny of Regulations” verantwoordelijk voor het evalueren van overheidsregelgeving. Nieuw-Zeeland en Polen kennen evaluatiecommissies om regelgeving te onderzoeken en klachten te behandelen. Het Portugese parlement heeft sinds enkele jaren een werkgroep belast met de verbetering en de consolidatie van wetgeving⁷⁰. De werkgroep hanteert een exclusief juridisch-technische invalshoek en heeft al enkele consolidaties (coördinaties) achter de rug. Burgers worden uitgenodigd om, via email en vrijwel zonder vormvoorschriften, suggesties over wetten aan de werkgroep te bezorgen. Net zoals het Belgische Parlementair Comité belast met de Wetsevaluatie (zie verder) ontvangt de Portugese werkgroep echter weinig bruikbare suggesties.

- In landen zonder parlementair comité of gespecialiseerde organisatie van reguleringsbeleid of –hervorming, bestaan **sectorale comités** die onderzoeken uitvoeren naar specifieke wetgeving. In Denemarken, bijvoorbeeld, voert een ‘business committee’ regelmatig onderzoek uit naar specifieke industriële wetgeving en analyseert de vooruitgang naar meer administratieve vereenvoudiging. In Zweden is er een commissie on Trade and Commerce, die rapporten krijg van de regering over de evolutie naar een betere regelgeving. In Australië wordt de naleving van de wettelijke vereisten inclusief betere regulering uitgeoefend op het federale en staatsniveau door de ‘parliamentary counsel’s offices’.
- Sommige landen hebben **gespecialiseerde evaluatie units** om parlementairen te ondersteunen in hun evaluatie- en monitoringactiviteiten omtrent de regelgevingskwaliteit. We gaan later in op een aantal voorbeelden, waaronder Zweden, Zwitserland, Frankrijk, Australië en het Verenigd Koninkrijk⁷¹. Het intern uitvoeren van evaluaties door parlementairen gebeurt echter in heel beperkte mate, niet in het minst omdat de budgettaire middelen en expertkennis hiervoor gelimiteerd is.
- Naast interne evaluaties kunnen parlementen echter ook **wetsevaluaties** (aan)bevelen door deze in te schrijven in wetten of decreten. Een parlement is dus in de mogelijkheid om evaluaties op de politieke agenda te plaatsen. Diverse landen maken daarvoor gebruik van **evaluatieclausules** in de wetgeving (Denemarken, Duitsland, Nederland, Nieuw-Zeeland, Zwitserland). In Duitsland werd dergelijke praktijk gebruikt voor belangrijke beleidshervormingen (zoals de HARTZ-hervormingen) en voor experimentele wetgeving. Eveneens in Duitsland worden evaluaties van wetgeving vaak geïnitieerd door het parlement⁷² en worden soms *Enquetekommissionen* opgericht in de Duitse *Landtage* om de effecten van bestaande wetgeving te onderzoeken.⁷³ In het Verenigd Koninkrijk is er een expliciet beleid rond het gebruik van ‘sunset’ en ‘statutory review’ clausules in wetten (zie verder).
- In sommige landen is gekozen voor een **algemene bepaling** die stelt dat alle wetten na x tijd geëvalueerd moeten worden. Dat is bv. in Frankrijk het geval, waar voor elke wet 6 maanden na de inwerkingtreding een rapport voor het parlement moet worden opgesteld

⁷⁰ <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/GTARCL/Paginas/default.aspx>

⁷¹ Jacob et al. (2015)

⁷² Bussmann (2008 en 2010)

⁷³ Vos (2004)

over de wijze waarop er uitvoering werd aan gegeven en 3 jaar na de inwerkingtreding een evaluatierapport over de impact van de wet in de praktijk (zie verder). Andere landen hebben uitdrukkelijk **niet** gekozen voor zo'n algemene regeling omdat men het efficiënter vindt om flexibiliteit toe te laten (bv. Verenigd Koninkrijk), wat niet wegneemt dat elk ministerie moeten beschikken over een goed doordachte evaluatieprogrammering, waarin is vastgelegd wat voor soort evaluatie op welk moment het meest geschikt is en de meeste toegevoegde waarde heeft. Nederland bv. neemt een tussenpositie in (zie verder). Enerzijds vindt men een algemene wettelijke evaluatieverplichting niet zinvol. Anderzijds is het volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften van het Ministerie van Financiën nodig beleid met een zekere regelmaat – elke vier, vijf of zeven jaar – te evalueren en zijn daarover regels vastgelegd.

- **Parlementairen kunnen daarnaast evaluaties uitgevoerd door anderen gebruiken.** Ze hebben namelijk toegang tot evaluatieresultaten uitgevoerd buiten het parlement. Door het streven naar meer evidence-informed beleid, is deze *gebruikersrol* van evaluaties bovendien sterk toegenomen. De onderzoeks- en informatiediensten die aanwezig zijn in heel wat parlementen voeren in het algemeen zelf geen evaluaties uit maar kunnen wel verwijzen naar externe studies of uitgevoerde evaluaties, en aldus optreden als doorstroomkanaal van informatie. In sommige landen rapporteren gespecialiseerde organen aan het parlement over regulatory oversight. Zo speelt in de Verenigde Staten het Rekenhof (*Government Accountability Office*) dergelijke rol. Ook hier zijn er grote verschillen tussen landen. In Nederland is het gebruik van evaluatieresultaten in parlementaire discussies sterk toegenomen. In Noorwegen worden evaluatieresultaten vaak gepresenteerd in Witboeken, die nadien worden bediscussieerd in het parlement. Over het algemeen wordt vaker gebruik gemaakt van en verwezen naar evaluaties in de parlementaire commissies, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Sommige landen, zoals Ierland of Spanje, hebben zelden parlementaire discussies over uitgevoerde beleidsevaluaties.

4.2 Samenvatting van modellen en praktijken in andere landen

In de rest van dit deel 4 wordt de situatie in enkele parlementen meer gedetailleerd beschreven op basis van een beperkte screening van de literatuur. De onderstaande tabel vat vooraf de belangrijke bevindingen samen.

Kader 6: Ex post decreetsevaluatie in enkele parlementen

België (federaal parlement)

- Organisatie: Parlementair Comité Wetsevaluatie samengesteld uit parlementsleden
- Rol: evaluaties (laten) uitvoeren.
- Voorwerp: geen beleidsevaluaties; bevoegdheid is beperkt tot "moeilijkheden die rijzen bij de toepassing van de sinds ten minste drie jaar van kracht zijnde wetten en die verband houden met de ingewikkeldheid van de teksten, met de leemten daarin, met het gebrek aan samenhang of met fouten, met het gebrek aan precisering ervan en de daaruit voortvloeiende meerduidige interpretatie, dan wel met hun verouderd of tegenstrijdig karakter, of de onaangepastheid van de sinds ten minste drie jaar van kracht zijnde wetten aan de situaties die ze regelen")
- Afstemming met regering. Het Comité moet eerst de commissies van Kamer en Senaat en de bevoegde minister raadplegen om vast te stellen of het al dan niet om een gekend probleem gaat en of er al initiatieven werden genomen om tot een oplossing te komen.
- Startpunt: Het Comité kan overgaan tot de evaluatie van een wet na een verzoekschrift van burgers,

rechtspersonen, een bestuur of parlementslid, of op basis van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal.

- Selectie: Enkel als het Comité vaststelt dat noch de kamercommissies, noch de commissies van de Senaat, noch de bevoegde minister van plan zijn het probleem te onderzoeken, kan het zelf overgaan tot de evaluatie.
- Uitvoering: Het Comité kan beroep doen op deskundigen, een rondvraag doen bij de diensten die belast zijn met de toepassing van de betreffende wet en bij de doelgroepen waarop ze van toepassing is, hoorzittingen houden, de bevoegde minister bevragen, ...
- Ondersteuning: Gebeurt door de parlementaire diensten.
- Eindpunt: Na de evaluatie publiceert het Comité zijn opmerkingen onder de vorm van een verslag. Het Comité is niet gemachtigd om wetgevend op te treden. Het kan bij zijn verslag, bij consensus, wel een voorstel van tekst voegen (een voorstel van wetgevend initiatief).
- Bemerkingen: Het Comité heeft sinds de oprichting in 2007 nog geen enkele 'grote' evaluatie ondernomen. Het Comité heeft wel drie wetsvoorstellen gelanceerd die wet geworden zijn (waaronder twee verzamelcorrectiewetten). Bovendien heeft de opvolging van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof door het Comité ertoe geleid dat de wetgever sneller dan voorheen gevolg geeft aan de arresten. Ten derde worden de jaarlijkse verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van Procureurs-Generaal over de wetten die moeilijkheden hebben opgeleverd door het Comité gebruikt om de vaste commissies van de Kamer en de regering aan te kagen om een standpunt in te nemen t.o.v. de suggesties uit die verslagen. Het behandelen van verzoekschriften blijkt zeer arbeidsintensief met weinig toegevoegde waarde.

Frankrijk

- Organisatie: Beleidsevaluatie is in Frankrijk een grondwettelijke taak van het parlement die werd toegewezen aan elke parlementaire commissie en aan een Comité d'Evaluation et de Contrôle de Politiques Publiques (CEC) voor de evaluatie van beleid dat meerdere commissies aanbelangt.
- Rol: Het comité evalueert op eigen initiatief of op vraag van een commissie en houdt het overzicht van alle evaluatieactiviteiten binnen het parlement. Het kan ook op het vlak van ex ante evaluatie een rol spelen.
- Voorwerp: Het Franse parlement maakt geen onderscheid (meer) tussen beleids- en wetsevaluatie. Het CEC kan beide doen. Men beoogt een brede analyse van (1) de pertinentie en coherentie van de doelstellingen en uitgangspunten die aan het beleid of de wet ten grondslag lagen, (2) de moeilijkheden die gerezen zijn bij de implementatie, (3) de effectiviteit (impact, doelbereiking), (4) de efficiëntie (performantie, kosten-baten), (5) de tevredenheid (mening van de stakeholders).
- Afstemming met regering: is niet voorzien.
- Startpunt: Elke fractie heeft het recht om per parlementair jaar één thema voor te stellen dat het CEC moet opnemen als het binnen haar bevoegdheden valt. Deels is er ook systematische opvolging van de wetgeving na 6 maanden (analyse uitvoering) en 3 jaar (impactevaluatie) door elke parlementaire commissie.
- Selectie: De thema's worden elk jaar vastgelegd in een werkprogramma.
- Uitvoering: De organisatie van een evaluatie wordt steeds toevertrouwd aan twee volksvertegenwoordigers ('rapporteurs'), waarvan één van de meerderheid en één van de oppositie. Hun taak is tijdelijk, voor de duur van de evaluatie, die in principe binnen 12 maanden na hun aanstelling moet afgerond zijn. Per thema wordt een werkgroep opgericht (de grootte ligt niet vast, in de praktijk gaat het van 4 tot 15 leden tot dusver), met ook leden van de belanghebbende permanente commissies. Evaluatierapporten worden eerst binnen de CEC bekeken en nadien door de parlementaire commissies. Vaak worden eveneens plenaire debatten georganiseerd. Zes maand na oplevering van een rapport wordt een follow-up document gemaakt over de implementatie van de conclusies.
- Ondersteuning: De rapporteurs worden ondersteund door de parlementaire diensten die ook het secretariaat van het CEC waarnemen (in totaal 9 personen, administratief personeel inbegrepen). Voor de evaluatie zelf wordt vaak een beroep gedaan op het Rekenhof. Er kunnen ook externe experts worden ingezet. De rapporteurs kunnen daarnaast ook zelf initiatieven nemen (opvragen documenten, hoorzittingen en rondetafels organiseren, enquêtes afnemen, plaatsbezoeken uitvoeren, op buitenlandse missie gaan...).
- Eindpunt: Het reglement van het parlement voorziet expliciet ruimte op de parlementaire agenda voor evaluatie: één week op de vier weken wordt bij prioriteit voorbehouden voor de 'contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques'.
- Bemerkingen: Het CEC brengt elk jaar tussen de drie en zes rapporten ('rapports d'information') uit en komt één tot twee keer per maand samen. De ervaringen met het CEC lijken positief en geeft aanleiding tot een

groeïende aandacht en belangstelling van het parlement voor ex post evaluatie. De werkwijze van het CEC beoogt telkens een diepgaande analyse van hoogstaande kwaliteit, binnen een deadline, met sterke betrokkenheid van experts en het veld, op basis van een zeker pragmatisme en maatwerk, op basis van samenwerking over partijgrenzen en meerderheid-oppositie heen, met een duidelijke verantwoordelijkheid en trekkersrol voor de rapporteurs-parlementsleden, en dat binnen een zo groot mogelijke transparantie. Dit vergde voor een deel ook een cultuuromslag binnen het parlement.

Nederland

- Organisatie: wets- en beleidsevaluatie door het parlement gebeurt in het kader van een 'toekomst- en onderzoeksagenda'.
- Rol: Het comité evalueert op eigen initiatief of op vraag van een commissie en houdt het overzicht van alle evaluatieactiviteiten binnen het parlement. Het kan ook op het vlak van ex ante evaluatie een rol spelen.
- Voorwerp: Het parlement selecteert elk jaar maximaal drie onderzoeken voor de onderzoeksagenda. De onderzoeken moeten aan een aantal criteria voldoen, waaronder maatschappelijk en politiek relevant zijn, een zekere mate van urgentie hebben en binnen een jaar uitvoerbaar.
- Afstemming met regering: indien het onderwerp van onderzoek al op de onderzoeksagenda van de regering of van andere organen, zoals de Algemene Rekenkamer en adviesraden, staat of recent heeft gestaan, wordt nadrukkelijk gemotiveerd waarom parlementair onderzoek noodzakelijk wordt geacht (meerwaarde heeft);
- Startpunt: De fracties moeten de onderwerpen aandragen.
- Selectie: De thema's worden elk jaar bepaald na een procedure.
- Uitvoering: Na goedkeuring van het voorstel tot onderzoek door de Tweede Kamer stelt het 'Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven' (BOR) een plan van aanpak op (onderzoeksvragen, methode, ...). Per onderzoek wordt besloten op welke manier de Kamerleden het beste kunnen worden betrokken. Meestal gebeurt dat via een tijdelijke commissie. Het onderzoek zelf werd telkens uitbesteed aan een onderzoeksbureau of -instantie.
- Ondersteuning: Voor de uitvoering van de onderzoeken wordt per jaar € 1,1 miljoen beschikbaar gesteld. De onderzoeken worden begeleid door de vaste medewerkers van de commissies en het 'Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven' (BOR) dat instaat voor de inhoudelijke ondersteuning van de Tweede Kamer op het terrein van onderzoek en rijksuitgaven.
- Eindpunt: het eindrapport van een ex post evaluatie wordt steeds overgemaakt aan de Kamer die er een bespreking aan wijdt.
- Bemerkingen: Het instrument van de 'toekomst- en onderzoeksagenda' werd recent geëvalueerd. Daarbij werden enkele knelpunten vastgesteld. De laatste stand van zaken is dat het Presidium op 1 april 2015 besloot om de Toekomst- en Onderzoeksagenda per 2016 op een andere wijze vorm te geven. De commissie voor de Werkwijze werd verzocht 'om aan de flexibilisering van dit nuttige instrument praktisch uitvoering te geven'. M.a.w. wil men de Toekomst- en Onderzoeksagenda niet zomaar overboord gooien, maar zoeken naar aanpassingen en verbeteringen in het licht van de vaststellingen van de evaluatie.
- Het gebruik van beleids- en wetsevaluaties door het parlement in Nederland is naast deze 'toekomst- en onderzoeksagenda' sterk geïnstitutionaliseerd, door het overzicht van geplande en uitgevoerde evaluaties die de regering aan het Parlement bezorgt in de toelichting bij de begroting, door de integratie van ex post evaluaties ('onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid') in een systeem van 'beleidsdoorlichtingen' en door het instrument van de 'verantwoordingsdag', jaarlijks op de derde woensdag in mei, waarop de regering en de Algemene Rekenkamer rapporteren over het gevoerde beleid en de behaalde beleidsresultaten.

Zweden

- Organisatie: Ex post evaluatie is in Zweden een grondwettelijke opdracht van het parlement en alle commissies. Commissies hebben evaluatiegroepen met parlementairen uit verschillende politieke partijen. Deze evalueren voorstellen, voeren evaluaties uit en dragen de resultaten over aan de commissie.
- Rol: zelf evaluaties laten uitvoeren (door de interne evaluatie- en onderzoekscel of door externe experts).
- Voorwerp: gericht op diverse evaluatiecriteria: zijn financiële middelen verdeeld volgens de politieke prioriteiten? Werden de beoogde resultaten behaald? Hebben de geïmplementeerde wetten de bedoelde effecten?
- Afstemming met regering: pm
- Startpunt: pm

- Selectie: Elk van de commissies kiest voor eigen rekening of een evaluatie uitgevoerd moet worden. Jaarlijks worden maximaal 10 evaluaties uitgevoerd.
- Uitvoering: Elke evaluatie begint met een pre-studie waarna een definitieve beslissing tot uitvoering wordt genomen. Tijdens de uitvoering komt de bevoegde evaluatiegroep minstens drie maal samen ter bespreking van de aanpak, analyseresultaten en conclusies. Het eindrapport wordt besproken in de parlementaire commissie en het Parlement.
- Ondersteuning: Door een evaluatie- en onderzoekscel binnen de diensten van het parlement bestaande uit acht personen. Deze cel heeft als taak de commissies bij te staan in het plannen van evaluatie-activiteiten, het voorbereiden, organiseren en opvolgen van evaluaties, het zoeken naar geschikte externe evaluatoren, het analyseren en samenvatten van evaluatieonderzoek, het organiseren van contacten en hoorzittingen met onderzoekers, enz. De cel beschikt over fondsen om onderzoekers en experts aan te trekken.
- Eindpunt: Follow-up en ex post evaluatie zijn meestal forward-looking. Ex post evaluatie wordt gezien als een instrument om na te gaan welke budgettaire of wetgevende aanpassingen noodzakelijk zijn..
- Bemerkingen: Door de invoering van evaluatiegroepen is het gebruik en kennis van evaluatieresultaten sterk toegenomen. Belangrijk is ook de rolverdeling tussen de evaluatoren en parlementairen: de evaluatoren produceren de empirische delen van de evaluaties, wat de kans op een politieke bias in deze resultaten beperkt. De parlementairen die deel uit maken van de evaluatiegroepen trekken de beleidsconclusies in het evaluatierapport. Interessant is tot slot dat het parlement structurele contacten probeert te onderhouden met wetenschappers.

Zwitserland

- Organisatie: Ex post evaluatie van wetgeving is een grondwettelijke opdracht voor het parlement.
- Rol: zelf evaluaties (laten) uitvoeren door een eigen gespecialiseerde dienst (PVK) en de regering opdragen om te evalueren (oa via evaluatieclausules in wetgeving).
- Voorwerp: Breed met focus op legaliteitscheck, "appropriateness" en "efficiency".
- Afstemming met regering: De PVK overlegt met de administratie en het Rekenhof over de evaluaties die zouden uitgevoerd worden. Het Parlement meldt aan de regering welke evaluaties zullen gebeuren.
- Startpunt: De parlementaire controlecommissies beslissen autonoom over de domeinen waarin studies of evaluaties moeten worden uitgevoerd, en dit aan de hand van een jaarprogramma. Ook het brede publiek kan input leveren.
- Selectie: De PVK maakt periodiek een lijst van thema's die onderzocht zouden kunnen/moeten worden als deel van de parlementaire controle- en evaluatietaken.
- Uitvoering: De PVK bereidt eerst een conceptnota voor met methodologische benadering, benodigde informatie en planning van het project. Bij de uitvoering werkt de PVK samen met de federale departementen en ministeries om informatie te verzamelen. Ook externe experts kunnen betrokken worden. Na opmaak van het rapport wordt het ter consultatie overgemaakt aan de departementen (2 weken). De resultaten van het evaluatieonderzoek worden overgedragen aan parlementaire controlecommissies. SEVAL (zie verder) heeft evaluatiestandaarden ontwikkeld die ook door het parlement worden gebruikt.
- Ondersteuning: Er is een speciale afdeling binnen het parlement (PVK) die evaluaties uitvoert voor en in opdracht van het parlement en de parlementaire commissies bijstaat in hun evaluatieactiviteiten. De evaluatietaken worden tevens ondersteund door de 'Project and Legislative Methods Units' van het Federaal departement van justitie in samenwerking met de Swiss Evaluation Society (SEVAL).
- Eindpunt: De rapporten van de PVK worden gepubliceerd in een centrale database (ARAMIS) en kunnen door parlement en regering gebruikt worden in de herziening van bestaande wetgevende initiatieven.
- Bemerkingen: Ook in Zwitserland is er een duidelijke rolverdeling. De PVK voert het evaluatieonderzoek uit maar formuleert geen beleidsconclusies en –aanbevelingen. Dit is de rol van de parlementaire commissies.

Verenigd Koninkrijk

- Organisatie: een 'Scrutiny Unit' binnen het parlement is belast met evaluatietaken, zowel ex ante ('pre-legislative scrutiny' van wetsontwerpen en analyse van RIA's) als ex post ('legislative evaluation'). Deze afdeling bestaat uit een multidisciplinair team van 18 tot 20 mensen, en wordt afhankelijk van de behoeften samengesteld uit interne medewerkers en externe deskundigen.
- Rol: zelf evaluaties (laten) uitvoeren. De parlementaire commissies beslissen over de uit te voeren onderzoeken en evaluaties terwijl de uitvoering hiervan gebeurt door de politiek onafhankelijke scrutiny unit.
- Voorwerp: breed. De belangrijkste focus van post-wetgevende evaluatie is beleidsimplementatie. Het

parlement heeft een lijst met evaluatievragen vastgelegd voor de zgn. 'post-legislative scrutiny' die in principe in elke evaluatie gebruikt moeten worden. De vragen zijn: (1) zijn alle bepalingen van de regelgeving in uitvoering gebracht? (2) heeft de wet aanleiding gegeven tot belangrijke juridische vragen of problemen in interpretatie? (3) heeft de wet onbedoelde wettelijke gevolgen gehad? (4) zijn de beleidsdoelen bereikt? (5) heeft de regelgeving onbedoelde of ongewenste economische, sociale of andere gevolgen gehad? (6) moeten maatregelen worden genomen om de uitvoering of effectiviteit van de regelgeving te vergroten? (7) is de context intussen zodanig gewijzigd dat de wet niet langer nodig is? De concrete scope wordt door het parlement bepaald (welke wetgeving, welke evaluatievragen).

- Afstemming met regering: de ministeries zijn verplicht om tussen 3 en 5 jaar na een nieuw beleidsinitiatief, een memorandum in te dienen bij de relevante parlementaire commissie met een preliminaire beoordeling van hoe de wet heeft doorgewerkt in de praktijk. De parlementaire commissie kan dan beslissen om een diepgaander onderzoek uit te oefenen. Daarnaast kunnen de commissies ook initiatief nemen om onderzoek uit te voeren over beleidsinitiatieven waarvoor geen memorandum werd ingediend. In de praktijk worden relatief weinig evaluaties uitgevoerd door het parlement zelf en ligt de klemtoon op de controlefunctie.
- Startpunt: cf. supra
- Selectie: cf. supra
- Uitvoering: Als een Commissie beslist om meer gedetailleerd onderzoek te voeren zal de Unit een projectaanpak opstellen. Vervolgens wordt een vraag uitgestuurd naar stakeholders en experts om 'written evidence' over het te onderzoeken onderwerp toe te sturen, m.n. wat betreft kwantitatieve impact. In aanvulling kunnen ook hoorzittingen worden georganiseerd.
- Ondersteuning: Door de Scrutiny Unit. De opdracht is ondersteuning inzake (i) financieel toezicht op overheidsuitgaven, en (ii) wetgevend toezicht inclusief ex ante én ex post evaluatie. Wat ex post evaluatie betreft verzamelt de SU informatie en gegevens over beleid, analyseert deze en rapporteert aan de commissies.
- Eindpunt: pm.
- Bemerkingen: De 'Scrutiny Unit' werkt politiek onafhankelijk en legt een sterke klemtoon op feiten en cijfers ('evidence based and factual analysis'). Het komt aan het parlement toe om conclusies te trekken uit de rapporten.

4.3 Beschrijving van modellen en praktijken in andere parlementen

België (federaal)

In het federale parlement in België is er sinds 2007 een *Parlementair Comité*, samengesteld uit parlementsleden, belast met wetsevaluatie.

Het Comité kan op basis van drie informatiebronnen overgaan tot de evaluatie van een wet. Die informatiebronnen zijn: verzoekschriften van burgers, rechtspersonen, een bestuur of parlements lid (het kan enkel gaan om "moeilijkheden die rijzen bij de toepassing van de sinds ten minste drie jaar van kracht zijnde wetten en die verband houden met de ingewikkeldheid van de teksten, met de leemten daarin, met het gebrek aan samenhang of met fouten, met het gebrek aan precisering ervan en de daaruit voortvloeiende meerduidige interpretatie, dan wel met hun verouderd of tegenstrijdig karakter, of de onaangepastheid van de sinds ten minste drie jaar van kracht zijnde wetten aan de situaties die ze regelen"), de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het college van procureurs-generaal.

Het Comité kan na onderzoek beslissen om tot een evaluatie over te gaan. Zij moet o.a. de commissies van Kamer en Senaat en de bevoegde minister raadplegen om vast te stellen of het al dan niet om een gekend probleem gaat en of er al initiatieven werden genomen om tot

een oplossing te komen. Als er al een evaluatie aan de gang is of op stapel staat, dan vraagt het comité om hierover op de hoogte te worden gehouden. Als het Comité vaststelt dat noch de kamercommissies, noch de commissies van de Senaat, noch de bevoegde minister van plan zijn het probleem te onderzoeken, dan kan het zelf overgaan tot de evaluatie.

Zij kan daarvoor evt. beroep doen op deskundigen, een rondvraag doen bij de diensten die belast zijn met de toepassing van de betreffende wet en bij de doelgroepen waarop ze van toepassing is, hoorzittingen houden, de bevoegde minister bevragen, enz.

Na de evaluatie publiceert het Comité zijn opmerkingen onder de vorm van een verslag. Het Comité is niet gemachtigd om wetgevend op te treden. Het kan dus niet zelf de betreffende wet wijzigen, ook al blijkt uit de evaluatie dat een dergelijke wijziging wenselijk zou zijn. Het kan bij zijn verslag, bij consensus, wel een voorstel van tekst voegen (een voorstel van wetgevend initiatief).

In de eerste jaren van haar bestaan beperkten de activiteiten van het comité zich tot het publiceren van een jaarverslag waarin geen noemenswaardige activiteiten werden gerapporteerd. Pas vanaf 2013 is er enige activiteit gekomen, doordat in 2013 eindelijk het wettelijk voorgeschreven standaardformulier voor verzoekschriften klaar was en er een eigen website kwam⁷⁴ langs waar verzoekschriften aan het Comité kunnen worden gericht. In de periode van 29 april 2013 tot 31 maart 2014 ontving het 80 verzoekschriften⁷⁵. Voor 3 % van de verzoekschriften besloot het Comité zelf een voorstel van wetgevend initiatief op te stellen en 3 % van de verzoekschriften zouden het voorwerp uitmaken van een grondige evaluatie... in de volgende legislatuur⁷⁶. Een les is in geval dat wetsevaluatie aan de hand van verzoekschriften zeer arbeidsintensief is en een kosten-baten-analyse wellicht moeilijk kan doorstaan.

Ondanks het feit dat het comité nog geen "grote" evaluaties op eigen initiatief heeft opgezet, zijn er toch een aantal interessante resultaten. Het Comité heeft wel zelf drie wetsvoorstellen gelanceerd die wet geworden zijn (waaronder twee verzamelcorrectiewetten). Bovendien heeft de opvolging van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof door het Comité ertoe geleid dat de wetgever sneller dan voorheen gevolg geeft aan de arresten. De werking van het Comité op dit vlak wordt door het Hof en de rechtsleer positief geëvalueerd⁷⁷. Ten derde worden de jaarlijkse verslagen van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van Procureurs-Generaal over de wetten die moeilijkheden hebben opgeleverd door het Comité gebruikt om de vaste commissies van de Kamer en de regering aan te kagen om een standpunt in te nemen t.o.v. de suggesties uit die verslagen. Het aantal wetswijzigingen dat daaruit is voortgekomen is moeilijk te becijferen, maar loopt intussen wellicht in de tientallen. Een laatste belangrijke vaststelling is dat in de praktijk de rol van de studiediensten van Kamer en Senaat belangrijk is. De parlementsleden hebben uiteraard het laatste woord, maar hun inbreng lijkt zeer beperkt.

⁷⁴ www.comitewetsevaluatie.be, online sinds 29 april 2013

⁷⁵ De behandeling van een verzoekschrift nam gemiddeld 102 dagen in beslag, met een minimum van 20 en een maximum van 301 dagen.

⁷⁶ In 38 % van de gevallen was het verzoekschrift niet ontvankelijk. 35 % van de dossiers werden gesloten na een onderzoek ten gronde. 21 % van de verzoekschriften werden doorverwezen naar een parlementscommissie, minister of gewest. Zie de jaarverslagen van het comité op <http://www.comitewetsevaluatie.be/indexN.html#>

⁷⁷ Karel-Jan Vandormael (2015). Het Grondwettelijk Hof: rechter of regelgever, Brussel, Larcier, p.12

Het comité wordt momenteel opnieuw samengesteld. Na de hersamenstelling van het comité zou een eerste bijeenkomst doorgaan in oktober 2015.

Frankrijk

In Frankrijk is het parlement (Assemblée nationale) reeds meerdere jaren actief op het vlak van evaluatie.

De systematische opvolging van de wetgeving is geregeld in het interne reglement van het parlement. Sinds 2005 moet voor elke wet 6 maanden na de inwerkingtreding een rapport worden opgesteld over de wijze waarop er uitvoering werd aan gegeven (art. 145-7). Het rapport moet worden opgesteld door twee rapporteurs waarvan één van de meerderheid en één van de oppositie, waaronder de oorspronkelijke rapporteur bij de behandeling van het wetsontwerp. Verder moet er voor elke wet 3 jaar na de inwerkingtreding een evaluatierapport worden opgemaakt over de impact van de wet in de praktijk waarbij de juridische, economische, financiële, sociale en ecologische gevolgen (voor zover relevant) worden bekeken, aan de hand van eventuele evaluatiecriteria die bij de goedkeuring van de wet werden vooropgesteld in de impactanalyse (RIA), evenals de eventuele moeilijkheden die zijn gerezen bij de uitvoering van de wet. Elke parlementaire commissie moet elk jaar de lijst opmaken van de wetten die dat jaar het voorwerp zullen uitmaken van zo'n evaluatie. Het rapport moet worden opgesteld door twee rapporteurs waarvan één van de meerderheid en één van de oppositie.

Sinds 1999 (tevens het jaar van de oprichting van de 'Société Française d'Évaluation') is er tevens een 'Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)'⁷⁸. Haar opdrachten kaderen in de *controle op de efficiënte besteding van de publieke uitgaven*. De 'mission' is een aparte structuur onder de commissie financiën. Het bijzondere is dat de 'mission' wordt voorgezeten door twee parlementsleden (co-voorzitterschap), waarvan één van de meerderheid en één van de oppositie. De 16 leden worden voorgedragen door de verschillen fracties in verhouding tot hun gewicht in het parlement en behoren tot de commissie financiën. De andere commissies kunnen vragen om sommige leden te laten participeren. De 'mission' brengt elk jaar tussen twee en vier rapporten uit. De themakeuze wordt bepaald door het bureau van de commissie financiën⁷⁹. De opmaak van een rapport wordt toevertrouwd aan twee volksvertegenwoordigers ('rapporteurs'), waarvan opnieuw één van de meerderheid en één van de oppositie, of drie in welk geval ook een lid van andere commissie als rapporteur functioneert, telkens met het oog op het bereiken van gezamenlijke conclusies. Voor de voorbereiding ervan wordt samengewerkt met het Rekenhof, dat tevens wordt geconsulteerd over de themakeuze en deelneemt aan de besprekingen in de MEC. Aanvullend kunnen de rapporteurs ook zelf initiatieven nemen (opvragen documenten, organisatie van hoorzittingen, rondetafels, enquêtes,

⁷⁸ Er is nog een tweede 'mission', met een vergelijkbare werking, nl. la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) met een evaluatiebevoegdheid rond alles wat met sociale zekerheid te maken heeft. Ze werkt onder de commissie sociale zaken.

<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-controle-et-l-information-des-deputes/l-evaluation-des-politiques-publiques>

⁷⁹ Voorbeelden van thema's van rapporten van de MEC zijn de verdeling van financiële middelen tussen universiteiten, het overheidsvastgoed, de evaluatie en perspectieven van de 'pôles de compétitivité', de houdbaarheid en evolutie van de loonmassa van de overheidsadministratie, de optimalisering van het beleid inzake sociale woningen.

plaatsbezoeken, ...). De conclusies van de MEC (die beraadslaagt achter gesloten deuren) worden voorgelegd aan de commissie financiën die beslist over de publicatie van het rapport. De regering is verplicht om binnen de 3 maanden na ontvangst van het rapport schriftelijk aan het parlement te reageren. De voorstellen die in een rapport worden geformuleerd zijn vaak voorwerp van een opvolging na één jaar. Op het einde van elke legislatuur publiceert de MEC een verslag over de opvolging die werd gegeven aan de voorstellen uit haar rapporten.

In 2008 werd beleidsevaluatie een grondwettelijke taak van het parlement⁸⁰. Art. 24 luidt voortaan: “Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. *Il évalue les politiques publiques*” Art. 51-2 bevestigt de rol van het parlement op het vlak van de evaluatie van het regeringsbeleid en laat toe dat het parlement onderzoekscommissies (commissions d'enquête) opricht om deze rol op te nemen. Art. 47-2 bepaalt dat het Rekenhof (Cour des Comptes) het parlement en de regering bijstaat in ‘l'évaluation des politiques publiques’. Art. 48 voorziet bovendien expliciet ruimte op de parlementaire agenda voor evaluatie. Twee op de vier weken worden bij prioriteit gereserveerd voor documenten en thema's die de regering op de agenda zet (vnl. wetsontwerpen)⁸¹, maar één week op de vier weken wordt bij prioriteit voorbehouden voor de ‘contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques’⁸².

Het parlement heeft die rol na deze grondwetsherziening ter harte genomen, met name door regels op te nemen in zijn reglement⁸³ rond en de opmaak (‘missions d'information’) en publicatie als aparte soort parlementair document voor evaluaties (‘rapports d'information’) en door de oprichting van een Comité voor Evaluatie en Controle (*Comité d'Evaluation et de Contrôle de Politiques Publiques*, CEC)⁸⁴. We bespreken beide hierna.

Elke commissie in het Franse parlement heeft een taak en bevoegdheid om het beleid en de wetgeving waarvoor zij bevoegd is op te volgen en te evalueren. Zij kunnen aan commissieleden een tijdelijke ‘mission d'information’ geven, om de toepassing van de regelgeving te evalueren. Bij een missie die wordt gegeven aan twee leden moet een van hen uit de meerderheid komen en één uit de oppositie. Bij meerdere leden moeten de parlementaire verhoudingen worden gerespecteerd. Elke fractie heeft het recht om per parlementair jaar één ‘mission d'information’ te vragen. Ook de vergadering van commissievoorzitters kan een ‘mission d'information’ creëren. Elke ‘missie’ sluit af met een rapport dat gepubliceerd wordt door de bevoegde vakcommissie en kan aanleiding geven tot een publieke bespreking. Zes maanden na de publicatie moeten de commissieleden die het rapport hebben opgesteld een opvolgingsrapport maken dat nagaat in hoeverre de conclusies zijn opgevolgd.

⁸⁰ http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_01-2015.pdf

⁸¹ Uitzondering wordt o.a. gemaakt voor de begroting, waarvoor aparte regeling geldt die niet gebonden is aan deze bepalingen.

⁸² “Désormais, le Gouvernement fixe l'ordre du jour pendant deux semaines sur quatre. Les assemblées disposent des deux autres semaines sauf pour certains textes qui disposent de la priorité (lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale etc.). Parmi ces deux semaines, une est réservée en priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Toutefois, il ne s'agit que d'une priorité et des textes législatifs peuvent être discutés lors de cette semaine.”

⁸³ http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf

⁸⁴ http://www.assemblee-nationale.fr/14/contrôle/com_cec/

Om evaluatie binnen het parlement sterker uit te bouwen, en om een plaats te voorzien voor de evaluatie van commissieoverschrijdende thema's, werd in 2009 het Comité d'Evaluation et de Contrôle de Politiques Publiques (CEC) opgericht⁸⁵. Het belang ervan blijkt o.a. uit het feit dat de Commissie wordt voorgezeten door de parlementsvoorzitter zelf (die ook de drijvende kracht is geweest achter de oprichting van het CEC), en uit de samenstelling van de Commissie (19 vaste leden: de voorzitters van de (in Frankrijk acht) permanente commissies, de fractievoorzitters en de voorzitters van een aantal andere commissies⁸⁶, plus 16 andere parlementsleden: in totaal 36). De samenstelling van de commissie dient de politieke verhoudingen in de Assemblée nationale te weerspiegelen. Het comité beschikt over een eigen huishoudelijk reglement.

Het Comité heeft als taken en bevoegdheden: (1) het verzekeren van de evaluatie van beleid dat meerdere commissies aanbelangt. Het comité doet dat op eigen initiatief of op vraag van een permanente commissie⁸⁷; (2) het overzicht houden van alle evaluatieactiviteiten binnen het parlement, door geïnformeerd te worden over de conclusies van de 'missions d'information' die door een permanente commissie werd uitgevoerd⁸⁸; (3) het formuleren van voorstellen voor de dagorde van de week die wordt voorbehouden voor controle en evaluatie. Het CEC kan in het bijzonder voorstellen om publieke zittingen te organiseren (debatten zonder stemming, vragensessie) over de conclusies van haar eigen rapporten of van die van de 'missions d'information' van de permanente commissies⁸⁹. Daarnaast kan het comité ook op het vlak van ex ante evaluatie een rol spelen: het kan door een commissie om advies gevraagd worden over een impactanalyse⁹⁰ bij een wetsontwerp van de regering⁹¹ of een amendement⁹².

⁸⁵ Ook eerder was er al een 'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques' en een 'Office parlementaire d'évaluation de la législation', opgericht via een wet van 14 juni 1996 en opnieuw afgeschaft via een wet van 31 décembre 2000. Men heeft bij het oprichten van het CEC vermeden om dezelfde fouten te maken: geen oprichting via een wet maar verankering in het interne reglement van het parlement, beter omschreven bevoegdheden zodat men niet in het vaarwater van de vakcommissies komt, structurele betrokkenheid van de voorzitters van de vakcommissies, respect voor de politieke verhoudingen in het parlement, voorgezeten door de parlementsvoorzitter.

⁸⁶ Met name: 'le président de la commission chargée des affaires européennes; le rapporteur général de la commission des finances; le président ou le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ainsi que le président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

⁸⁷ Article 146-3 "De sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques réalise des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente".

⁸⁸ "Les conclusions des rapports des missions d'information (...) ou des rapports d'information (...) sont communiquées au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques dès que la publication du rapport a été décidée. Elles peuvent lui être présentées par le ou les rapporteurs."

⁸⁹ "Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine prévue par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information créées en application du chapitre V de la présente partie ou des rapports d'information prévus par l'article 146, alinéa 3."

⁹⁰ Ook in Frankrijk werd, vanaf 1 september 2009, een RIA-systeem ingevoerd. De regels en vereisten zijn vastgelegd in een wet van 15 april 2009.

⁹¹ Article 146-5 "Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut être saisi pour donner son avis sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints à un projet de loi déposé par le Gouvernement. La demande doit émaner du président de la commission à laquelle le projet a été renvoyé au fond ou du

De thema's worden elk jaar vastgelegd in een werkprogramma dat evenwel kan worden aangepast tijdens het jaar⁹³. De onderwerpen kunnen geen betrekking hebben op de publieke financiën of de sociale zekerheid (aangezien hiervoor andere structuren bestaan, cf. supra) en moeten de scheiding van machten respecteren (bv. geen beroep doen op de diensten van de regering). Elke fractie heeft het recht om per parlementair jaar één thema voor te stellen dat het CEC moet opnemen als het binnen haar bevoegdheden valt.

Eén van de opvallende en bewuste vernieuwingen t.o.v. eerdere initiatieven rond evaluatie in het Franse parlement is dat men het (artificiële) onderscheid tussen beleids- en wetsevaluatie heeft verlaten. Het CEC kan beide doen⁹⁴. In de missie van het CEC staat vermeld wat men met de evaluaties beoogt: een brede analyse van (1) de pertinentie en coherentie van de doelstellingen en uitgangspunten die aan het beleid of de wet ten grondslag lagen, (2) de moeilijkheden die gerezen zijn bij de implementatie, (3) de effectiviteit (impact, doelbereiking), (4) de efficiëntie (performantie, kosten-baten), (5) de tevredenheid (mening van de stakeholders)⁹⁵.

Het CEC brengt elk jaar tussen de drie en zes rapporten uit en komt één tot twee keer per maand samen.

De organisatie van een evaluatie (*étude d'évaluation*) en het formuleren van conclusies wordt toevertrouwd aan twee volksvertegenwoordigers ('rapporteurs'), waarvan één van de meerderheid en één van de oppositie. Zij treden altijd gezamenlijk op (bij de bepaling van de scope, de validatie van de gegevens, de voorstelling van het rapport en de conclusies, evt. presentatie aan de pers, ...). Ze kunnen lid zijn van het comité of van een permanente commissie die belanghebbende is. Zij moeten verplicht bij alle werkzaamheden aanwezig zijn. Hun taak is tijdelijk, voor de duur van de evaluatie, die in principe binnen 12 maanden na hun aanstelling moet afgerond zijn. Per thema wordt een werkgroep opgericht (de grootte ligt niet vast, in de praktijk gaat het van 4 tot 15 leden tot dusver), met ook leden van de belanghebbende permanente commissies.

De rapporteurs worden ondersteund door de parlementaire diensten die ook het secretariaat van het CEC waarnemen (in totaal 9 personen, administratief personeel inbegrepen). Voor de evaluatie zelf wordt vaak een beroep gedaan op het Rekenhof. Er kunnen ook externe experts worden ingezet. Er is een raamcontract met KPMG/Euréal om het CEC te ondersteunen met

Président de l'Assemblée. L'avis du comité est communiqué dans les plus brefs délais à la commission concernée et à la Conférence des présidents".

⁹² Article 146-6 "Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques est saisi pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou d'un amendement de la commission saisie au fond qui a été demandée conformément à l'article 98-1".

⁹³ Article 146-3 "Le comité arrête, chaque année, le programme de ses travaux. Ce programme fixe, notamment, le nombre prévisionnel d'évaluations à réaliser. Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation, entrant dans le champ de compétence du comité, soit réalisé".

⁹⁴ Philippe Dautry, secretaris van het CEC, spreekt in dat verband van een "échec de la distinction évaluation des politiques publiques vs évaluation de la législation" in de periode 1996-200 toen er zowel een 'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques' als een 'Office parlementaire d'évaluation de la législation' was. "De toute manière, les politiques publiques sont en France généralement appuyées sur des lois". <http://www.oecd.org/fr/apropos/membresetpartenaires/relationpubliques/50141440.pdf>

⁹⁵ http://www.assemblee-nationale.fr/14/contrôle/com_cec/missions_cec.pdf

onderzoek of advies wanneer dat wordt gevraagd. Hiermee wil men onafhankelijkheid en objectiviteit in de analyse verzekeren. In de praktijk wordt het Rekenhof bij de meeste evaluaties betrokken. De evaluatie gebeurt dan in nauwe samenspraak tussen het Rekenhof en de rapporteurs. Het rapport van het Rekenhof wordt steeds als afzonderlijke bijlage bij het rapport van de rapporteurs gevoegd. De rapporteurs kunnen daarnaast ook zelf initiatieven nemen (opvragen documenten, hoorzittingen en rondetafels organiseren, enquêtes afnemen, plaatsbezoeken uitvoeren, op buitenlandse missie gaan...). Ook dit gebeurt veelvuldig (zie voorbeelden verder). Zij kunnen indien nodig, voor zes maanden en pas na goedkeuring door het parlement, beschikken over dezelfde specifieke bevoegdheid als een parlementaire onderzoekscommissie (toegang tot informatie, convocatiemacht, ...).

De conclusies van de rapporteurs maken deel uit van het rapport en worden besproken in het CEC. De bedoeling is dat die conclusies de consensus van beide rapporteurs wegdragen (is zo in 90% van de gevallen), met uitzonderlijk ook verdeelde conclusies (10% van de uitgevoerde evaluaties). Het verslag van die bespreking wordt toegevoegd aan het rapport (net zoals het eventuele rapport van het Rekenhof). Het rapport wordt vervolgens overgemaakt aan de regering die verplicht is om binnen de 3 maanden na ontvangst van het rapport schriftelijk te reageren. Het antwoord van de regering wordt steeds publiek besproken in het parlement, in aanwezigheid van de betrokken ministers, in de week voorzien voor controle en evaluaties (cf. supra). Zes maanden na de publicatie van het rapport moeten de rapporteurs een opvolgingsrapport voorleggen aan het comité over de uitvoering van de conclusies. Vaak zijn er dan ook initiatieven die volgen op een evaluatie, zoals maatregelen die door de regering worden genomen, wetsvoorstellen van parlementsliden, resoluties, ...

Samengevat beoogt de werkwijze van het CEC telkens een diepgaande analyse van hoogstaande kwaliteit, binnen een deadline, met sterke betrokkenheid van experts en het veld, op basis van een zeker pragmatisme en maatwerk, op basis van pluralistische samenwerking over partijgrenzen en meerderheid-oppositie heen, met een duidelijke verantwoordelijkheid en trekkersrol voor de rapporteurs-parlementsliden, met zo groot mogelijke waarborgen voor doorwerking in de praktijk, en dat binnen een zo groot mogelijke transparantie. Dit vergde voor een deel ook een culturomslag binnen het parlement⁹⁶.

De ervaringen met het CEC lijkt positief en geeft aanleiding tot een groeiende aandacht en belangstelling van het parlement voor ex post evaluatie, zoals kan afgeleid worden uit onderstaand citaat: *L'évaluation au CEC répond à une forte attente: (1) Les tâches d'évaluation et de contrôle du Parlement montent en puissance et sont vues comme un complément indispensable des tâches d'élaboration de la loi et du vote du budget; (2) Le besoin d'objectivation du débat public est ressenti par tous les acteurs et parties prenantes dans un contexte plus apaisé; (3) La démarche de l'évaluation, avec son éthique et sa transparence, contribue à l'enrichissement du débat public, à la prise de conscience des enjeux, à la réalisation des réformes nécessaires dans notre pays*⁹⁷.

⁹⁶ "Il faut donc que majorité et opposition apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif." Avril, P. (2011).

⁹⁷ <http://www.oecd.org/fr/apropos/membresetpartenaires/relationspubliques/50141440.pdf>

Voorbeelden van thema's die recent door het CEC zijn geëvalueerd⁹⁸, zijn de performantie van het sociaal beleid in Europa (2011), de impact van de Lissabonstrategie voor de Franse economie (2012), het woonbeleid en de toegang ertoe voor de minst bedeelden (2012), het plattelandsbeleid (2012), het beleid ter ondersteuning van het ondernemerschap (2013), het exportbeleid (2013), het beleid ten bate van de sociale mobiliteit van jongeren (2013), de match tussen vraag en aanbod aan professionele vorming (2013), de toepassing van het Europese energie-klimaatpakket in Frankrijk (2014), het asielbeleid (2014), thuishulp (2014), het beleid tegen de luchtverontreiniging (2015), enz.

Om concreter inzicht te geven in hoe er wordt gewerkt, wordt in de onderstaande kader meer informatie gegeven over hoe men tewerk is gegaan bij enkele van deze evaluaties.

Kader 7: Enkele voorbeelden van evaluaties door het CEC

De evaluatie van het beleid ter ondersteuning van de **oprichting van ondernemingen** (2013)⁹⁹ gebeurde met de assistentie van het Rekenhof dat eerst een evaluatie maakte van het beleid terzake (de analyse van het Rekenhof werd opgenomen als een bijlage in het rapport van het CEC). Aan de aanvaarding van het Rekenhof van deze analyse ging een onderhandeling vooraf om de aanvankelijk te brede scope nader af te bakenen. Pas nadat een akkoord was bereikt met het Rekenhof werd het thema op het werkprogramma van het CEC geplaatst. Ook tijdens de uitvoering was er dialoog tussen het Rekenhof en het CEC om de evaluatievragen goed af te bakenen. Het onderzoek door het Rekenhof nam bijna 12 maanden in beslag. Vervolgens stelden de rapporteurs een 'comité consultatif' samen met stakeholders, organiseerden ze drie rondetafels, hielden ze twee bevestigingen en deden ze twee plaatsbezoeken. Het eindrapport telt 75 pagina's (zonder de bijlagen) en bevat 30 beleidsvoorstellen van de rapporteurs. De bijlagen bevatten het verslag van de bespreking in de commissie, de lijst van personen die werden gehoord, en het rapport van het Rekenhof.

De evaluatie van de implementatie van het **Europese energie-klimaat pakket** in Frankrijk (2013)¹⁰⁰ gebeurde in aanloop naar een ontwerp van energiewet (projet de loi sur la transition énergétique) dat binnen de regering werd voorbereid. De evaluatie gebeurde op basis van een studie die door het CEC aan het Rekenhof werd gevraagd naar de efficiëntie en effectiviteit van de verschillende instrumenten die werden ingezet voor de implementatie van het Europese energie-klimaat pakket in Frankrijk. Tijdens de uitvoering van die studie werd regelmatig overleg gepleegd tussen het Rekenhof en een CEC-werkgroep. In aanvulling daarop organiseerden de rapporteurs rondetafels met alle stakeholders over de bevindingen van het Rekenhof en hoorzittingen over de financieringsproblematiek bij de energietransitie. Het eindrapport telt 102 pagina's (excl bijlagen) en bevat 10 sleutelthermen die volgens de rapporteurs essentieel zijn voor het slagen van de energietransitie. De bijlagen bevatten het verslag van de bespreking in de commissie, de lijst van personen die werden gehoord, en het zeer uitgebreide rapport van het Rekenhof (235 pagina's + 445 pagina's bijlagen).

De evaluatie van de match tussen vraag en aanbod aan **professionele vorming** (2013)¹⁰¹ gebeurde zonder medewerking van het Rekenhof. De rapporteurs stelden een parlementaire werkgroep samen, bepaalden de scope, evaluatievragen en werkwijze, maakten gebruik van bestaand materiaal van o.a. de OESO, en hoorden in totaal 60 personen. Het eindrapport telt 175 pagina's (incl bijlagen) en bevat 18 beleidsvoorstellen van de rapporteurs. De bijlagen bevatten het verslag van de bespreking in de commissie en de lijst van personen die werden gehoord.

⁹⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com_cec/

⁹⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i0763.pdf>

http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com_cec/creation-entreprises-rapport.pdf

¹⁰⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1951.pdf>

http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com_cec/energie-climat-synthese-rapport.pdf

¹⁰¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1728.pdf>

http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com_cec/formation-synthese-rapport.pdf

De evaluatie van het beleid ten bate van de **sociale mobiliteit van jongeren** (2013)¹⁰² betreft de problematieken van o.a. studiekeuze, vroegtijdige schoolverlaters, tweedekansonderwijs, studiebeurzen, enz... De evaluatie gebeurde op basis van een onderzoek dat KPMG/Euréal voor het CEC uitvoerde in het kader van een raamcontract, 31 hoorzittingen en rondetafels waarop meer dan 100 personen werden gehoord, twee regionale plaatsbezoeken in Frankrijk, twee studievizits aan resp. Duitsland en Denemarken, twee vragenlijsten (een voor betrokkenen en stakeholders, en een voor overheidsdiensten waaronder Pôle Emploi en het ministerie van onderwijs). Het eindrapport telt 91 pagina's (incl bijlagen).

Nederland

In Nederland speelt de Tweede Kamer op verschillende manieren een rol in beleids- en wetsevaluaties. Ex post evaluaties opgesteld door of in opdracht van de ministeries worden vaak aan de Tweede Kamer overgemaakt en daar besproken. Het kan gaan om beleidsevaluaties, wetsevaluaties, thematische evaluaties (de term die in Nederland wordt gebruikt voor 'wetsoverstijgende' of onderzoeken naar de werking van meerdere wetten of wetsbepalingen, bv. om het samenspel of de coherentie tussen instrumenten in diverse regelgeving te onderzoeken), enz.

Opvallend is echter dat het gebruik van beleids- en wetsevaluaties door het parlement in Nederland **sterk geïnstitutionaliseerd** is, door het overzicht van geplande en uitgevoerde evaluaties die de regering aan het parlement bezorgt in de toelichting bij de begroting, door de integratie van ex post evaluaties in 'beleidsdoorlichtingen' en het instrument van de 'verantwoordingsdag', en doordat het parlement beschikt over een eigen 'toekomst- en onderzoeksagenda'. We bespreken deze **vier voorzieningen** hierna.

In de Rijksbegrotingsvoorschriften is vastgelegd welke **algemene informatie** de ministers de Tweede Kamer **over evaluaties** moeten verstrekken. Waar mogelijk wordt in de departementale jaarverslagen bij elk beleidsartikel het maatschappelijk effect van het gevoerde beleid beschreven op basis van de uitkomsten van evaluatieonderzoek ex post. Tevens bevat de toelichting bij de begroting per beleidsartikel een overzicht van geplande en uitgevoerde evaluaties, vaak met een link naar het evaluatiedocument op internet en, zoals verplicht door de Comptabiliteitswet (zie verder), waar mogelijk doeltreffendheids- en doelmatigheidsgegevens, al dan niet verkregen uit beleidsevaluatieonderzoek.

Daarnaast bestaat in Nederland een **systeem van 'beleidsdoorlichtingen'**. De comptabiliteitswet bevat geen algemene wettelijke evaluatieverplichting, maar stelt enkel dat ministers verantwoordelijk zijn voor het periodiek evalueren van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid¹⁰³. 'Periodiek' is in tot op heden niet in de wet gespecificeerd. Wel is het zo dat het volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften van het Ministerie van Financiën nodig is beleid met een zekere regelmaat – bijvoorbeeld elke vier, vijf of zeven jaar – te evalueren¹⁰⁴.

¹⁰² <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i2535.pdf>

http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com_cec/jeunes-synthese-rapport.pdf

¹⁰³ Artikel 20 stelt : "1.Onze Ministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt. 2.Onze Ministers zijn tevens verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. 3.Onze Ministers stellen de Algemene Rekenkamer tijdig op de hoogte van de onderzoeken, bedoeld in het tweede lid, die zij doen instellen en van de resultaten daarvan. http://wetten.overheid.nl/BWBR0013891/geldigheidsdatum_15-09-2015

¹⁰⁴ Financiën (2012). Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Staatscourant, nr. 18352. Den Haag: Sdu.

De richtlijnen zijn vastgelegd in de ‘Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek’¹⁰⁵. Die bepalen dat elk beleid ten minste eens in de zeven jaar wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting¹⁰⁶. Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin de resultaten van al het beschikbare onderzoek worden samengevat¹⁰⁷. Wil een ministerie in een beleidsdoorlichting ook informatie kunnen benutten over de effectiviteit van het onderzochte beleid, dan betekent dit dat effectiviteitsonderzoek ook ten minste eens in de zeven jaar moet worden uitgevoerd. De Ministers moeten de beleidsdoorlichtingen, elk voor hun bevoegdheden, aan de Tweede Kamer bezorgen.

De richtlijnen bevatten de minimale onderdelen die zo’n beleidsdoorlichting moet bevatten:

- een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en gelddruk;
- een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

De richtlijnen bepalen tevens dat bij elke beleidsdoorlichting ten minste één onafhankelijke deskundige¹⁰⁸ een oordeel moet geven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en een toelichting op de betrokkenheid en inbreng van de onafhankelijke deskundige bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Ook deze toelichting wordt opgenomen in de beleidsdoorlichting of als bijlage meegestuurd naar de Tweede Kamer.

¹⁰⁵ Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek http://wetten.overheid.nl/BWBR0035579/geldigheidsdatum_07-06-2015

¹⁰⁶ ‘Al het beleid dat mede wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de Rijksbegroting wordt periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. In de begroting en het jaarverslag wordt aangegeven welke beleidsdoorlichtingen in welk jaar zijn of worden uitgevoerd.’

¹⁰⁷ Een beleidsdoorlichting wordt gedefinieerd als ‘een synthese-onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van (een substantieel, samenhangend deel van) het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting’.

¹⁰⁸ ‘Onafhankelijke deskundige’ wordt gedefinieerd als een natuurlijk persoon die inhoudelijk deskundig is maar geen verantwoordelijkheid draagt voor het te onderzoeken beleid. Onafhankelijke deskundigen mogen niet afkomstig zijn van een ministerie. Medewerkers van inspectiediensten, de Auditdienst Rijk en departementale onderzoeksinstituten met een onafhankelijke status kunnen wel als onafhankelijke deskundige optreden.

Verder zijn in de richtlijnen ook kwaliteitseisen opgenomen voor het periodieke onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid¹⁰⁹ zoals bedoeld in artikel 20 van de Comptabiliteitswet:

- het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
- het onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend of doelmatig is;
- de conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
- de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar, het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.

Ook hier bepalen de richtlijnen dat bij de uitvoering van een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid minimaal één onafhankelijke deskundige wordt betrokken, dat deze onafhankelijk deskundige geeft een onafhankelijk oordeel over het uitgevoerde onderzoek, en dat de manier waarop een of meer onafhankelijke deskundigen bij het onderzoek betrokken is/ zijn geweest moet worden beschreven in het onderzoeksrapport.

Tot slot bepalen de richtlijnen dat de regels voor het periodieke onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid ook gelden voor de periodieke evaluatie van subsidies zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Die bepaalt dat 'indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald'¹¹⁰.

Een ander belangrijk instrument is de '**verantwoordingsdag**', jaarlijks op de derde woensdag in mei. Die bestaat sinds 2000 om het parlement toe te laten meer tijd en aandacht te besteden aan de beleidsrealisaties en zo zijn controlefunctie te versterken. Vroeger werden het financieel jaarverslag en de departementale jaarverslagen pas in september aan de Tweede Kamer gezonden. Op aandringen van de Tweede Kamer is dit tijdstip vervroegd, omdat de Kamerleden het in het najaar te druk hebben met de begrotingsbesprekingen om veel tijd aan de beleidsuitvoering en beleidsrealisaties te kunnen besteden.

De verantwoordingsdag wordt gezien als de keerzijde van de zgn. 'Prinsjesdag' van anderhalf jaar eerder (telkens de derde dinsdag van september) waarop de regering een uiteenzetting geeft van het geplande beleid: de verantwoordingsdag 2015 ging over de realisatie van de plannen voor 2014, die op Prinsjesdag 2013 werden bekendgemaakt.

Op de verantwoordingsdag moeten de ministeries ook hun jaarverslagen overmaken aan de Tweede Kamer. In de jaarverslagen wordt niet alleen gerapporteerd over hoeveel geld er is uitgegeven en waaraan, maar wordt ook besproken welke prestaties ze hebben geleverd, welke concrete doelen men voor ogen had en hoeveel daarvan er uiteindelijk in het afgelopen jaar is

¹⁰⁹ Doeltreffendheid van het beleid wordt in de richtlijnen gedefinieerd als 'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd'; Doelmatigheid van het beleid als 'de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid'.

¹¹⁰ http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/Hoofdstuk4/Titel42/Afdeling421/Artikel424/geldigheidsdatum_07-06-2015 Artikel 4:24

bereikt. Op dezelfde dag publiceert de Algemene Rekenkamer haar verslag van de controles op die jaarverslagen. In dat rapport kijkt de Rekenkamer of het beleid de gewenste beleidsdoelen heeft bereikt en of de bedrijfsvoering bij de departementen goed is geregeld. Ook maakt de Rekenkamer opmerkingen bij de jaarverslagen van de ministeries. Half juni debatteert de Tweede Kamer over de jaarverslagen en het rapport van de Rekenkamer.

In zijn laatste rapport ging de Algemene Rekenkamer o.a. in op de beleidsdoorlichtingen. Zij stelde vast dat er in 2014 17 van de 27 voorgenomen beleidsdoorlichtingen werden uitgevoerd en concludeerde dat die nog te weinig zicht geven op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid: 'Beleidsdoorlichtingen geven nog niet op alle aspecten van beleid voldoende inzicht. Ze bieden veel informatie over de uitgaven en geven een goed overzicht van de uitgevoerde beleidsmaatregelen. Beleidsdoorlichtingen geven echter nog te weinig inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, terwijl het instrument beleidsdoorlichting juist hiervoor bedoeld is.'

Tegelijk beklemtoonde de Algemene Rekenkamer het toegenomen belang van de beleidsdoorlichtingen voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid en het trekken van lessen voor toekomstig beleid: 'Ministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van hun beleid. Om vast te stellen of het beleid doeltreffend en doelmatig is, moeten ze hun beleid evalueren. Dat is vastgelegd in de Comptabiliteitswet. In een beleidsdoorlichting wordt voor een bepaald beleidsterrein in kaart gebracht wat er bekend is over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid (op basis van uitgevoerde evaluaties). In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is vastgelegd dat de minister periodiek, minstens eens per 7 jaar, elk beleid in een beleidsdoorlichting moet doorlichten. Beleidsdoorlichtingen zijn gericht op twee doelen: verantwoording afleggen en lessen trekken. Met de introductie van 'Verantwoord Begroten' (2013) is het belang van beleidsdoorlichtingen verder toegenomen doordat de begrotingen en jaarverslagen minder informatie bevatten over de beleidsresultaten. Een beleidsdoorlichting is daarmee een belangrijk communicatiemiddel tussen ministers en de Tweede Kamer. Goede beleidsdoorlichtingen zijn ook belangrijk voor het (zachte) budgetrecht, waarbij de Tweede Kamer niet alleen ja of nee tegen een budget mag zeggen, maar ook weet waar het geld aan wordt uitgegeven en dat dit zinlijk en zuinig gebeurt.'

Tot slot kan de **eigen 'toekomst- en onderzoeksagenda'** van de Tweede Kamer worden vermeld¹¹¹. Daartoe werd in 2009 besloten na de 'parlementaire zelfreflectie 2007–2009'. Een van de conclusies uit die zelfreflectie¹¹² was dat de Kamer bij constatering van een maatschappelijk probleem – net als de regering – (te) snel naar het wetgevingsinstrument grijpt, in plaats van de aard en de achtergronden van het probleem te onderzoeken. Vanuit haar rol als medewetgever en controleur van het beleid is het van belang dat Kamerleden in staat zijn om een onderbouwd oordeel te vellen over (de gevolgen van) het regeringsbeleid. Een meer systematische controle van beleid en regelgeving zou volgens de parlementaire zelfreflectie dan ook wenselijk zijn. Om die reden werd voorgesteld om enerzijds te gaan werken met een ex ante toets en anderzijds om 'jaarlijks twee à drie uitvoeringsonderzoeken ex post (achteraf) te

¹¹¹ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2009D45932&did=2009D45932>
vergaderjaar 2009–2010, 31 845, nr. 9

Tweede Kamer,

¹¹² Kamerstuk 31 845, nr. 2-3.

laten verrichten door tijdelijke parlementaire onderzoekscommissies. Deze commissies doen aanbevelingen aan de Kamer voor verbetering in beleid en uitvoering’.

Een tweede overweging was dat de Kamer geen gebrek aan informatie heeft, maar ‘een gebrek aan capaciteit en vermogen om die informatie te schiften, ordenen, duiden, wegen en om te zetten in relevante en bruikbare kennis’. Men vond het bovendien belangrijk om te vermijden dat De Kamer dezelfde informatie als de regering inwint. De Parlementaire Zelfreflectie zag een ‘meerwaarde als de Kamer zelf informatie uit bijvoorbeeld de samenleving, of uit wetenschappelijke hoek, inwint om die naast de informatie van de regering neer te zetten’.

Een van de aanbevelingen uit die zelfreflectie was daarom om vorm te geven aan een eigen toekomst- en onderzoeksagenda van de Tweede Kamer. Die houdt in dat het parlement elk jaar maximaal drie onderzoeken voor deze onderzoeksagenda selecteert. Deze limiet vloeit voort uit capaciteits- en budgettaire overwegingen. Twee soorten onderzoek zijn mogelijk binnen de toekomst- en onderzoeksagenda: een **uitvoeringsonderzoek** en een **toekomstonderzoek**. Een uitvoeringsonderzoek is een ex post beleidsevaluatie. Een toekomstonderzoek is een onderzoek naar maatschappelijke ontwikkelingen die zich op een bepaald beleidsterrein kunnen afspelen. Voor elk onderzoek geldt dat de zgn. Regeling parlementair en extern onderzoek¹¹³, die o.a. een nauwe betrokkenheid van Kamerleden bij elke fase van het onderzoek voorziet vanuit de ervaring dat intensieve betrokkenheid van Kamerleden een belangrijke succesfactor is om een dergelijk onderzoek ook echt impact te laten hebben.

Voor zowel uitvoeringsonderzoeken ex post als toekomstonderzoeken geldt dat zij, om deel te kunnen uitmaken van de onderzoeksagenda van de Kamer, aan een aantal criteria moeten voldoen, namelijk:

1. het onderwerp is maatschappelijk en politiek relevant en heeft een zekere mate van urgentie;
2. indien het onderwerp van onderzoek al op de onderzoeksagenda van de regering of van andere organen, zoals de Algemene Rekenkamer en adviesraden, staat of recent heeft gestaan, wordt nadrukkelijk gemotiveerd waarom parlementair onderzoek noodzakelijk wordt geacht (meerwaarde heeft);
3. zij moeten binnen een jaar uitvoerbaar zijn, inclusief de behandeling van de resultaten in de Kamer. Dit éénjaarscriterium moet vermijden dat er op enig moment sprake is van een té grote samenloop van onderzoeken. Mocht een onderzoek op de eigen onderzoeksagenda komen, waarvan min of meer vaststaat dat het langer dan één jaar in beslag zal nemen, dan zal dat onderzoek ook meerjarig op de agenda moeten worden geplaatst.

Voor de keuze van de onderwerpen is een procedure vastgelegd:

- De fracties dragen vóór 1 oktober onderwerpen aan bij de vaste commissies. Gelet op het politieke karakter van de keuze van onderwerpen wordt niet verwacht dat vanuit de parlementaire diensten voorstellen worden gedaan en/of worden onderbouwd. Het is de verantwoordelijkheid van de fracties om zich ervan te vergewissen dat hun voorstellen voldoen aan de voormelde criteria.

¹¹³

http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/12RvO_Protocol%20van%20afspraken%20over%20onderzoeken%20Tweede%20Kamer_tcm181-238570.pdf

- De vaste commissies uit de Kamer doen vóór 1 november één gemotiveerd voorstel voor een uitvoeringsonderzoek ex post of een toekomstonderzoek aan de commissie voor de Rijksuitgaven. Uitsluitend voorstellen die in de commissie steun van een meerderheid krijgen, kunnen naar de commissie voor de Rijksuitgaven worden gestuurd.
- De commissie voor de Rijksuitgaven toetst marginaal aan de hand van de bovengenoemde criteria. Uiteindelijk doet zij de Kamer vóór 1 december een voorstel voor de onderzoeksagenda van het daaropvolgende jaar, bestaande uit ten hoogste drie onderzoeken. Daarbij wordt een overzicht van alle ontvangen voorstellen gegeven.
- De Kamer neemt vóór het Kerstreces een beginselbeslissing door het voorstel geheel of deels en al dan niet gewijzigd goed te keuren.
- De drie vaste commissies waarvan het voorstel in beginsel is gehonoreerd, leggen vóór 1 maart zo nauwkeurig mogelijk uitgewerkte voorstellen aan de Kamer voor, met tussenkomst van het Presidium, overeenkomstig de Regeling parlementair en extern onderzoek. Uiteindelijk beslist de Kamer in december zelf of het voorgestelde onderzoek zal worden uitgevoerd of niet.

Bij de opstart in 2009 werden ook de personele en financiële gevolgen ingeschat. Er werd een budget van € 1,5 mln. structureel nodig geacht. Er werd ook gesteld dat er altijd interne personele capaciteit nodig zal zijn, zelfs bij een volledig uitbesteed onderzoek. Want in dat geval zal er immers begeleiding van de onderzoekers nodig zijn door een klankbordgroep van de Kamerleden, ondersteund door medewerkers van de parlementaire diensten. Men hield er ook rekening mee dat de inzet van interne capaciteit, zelfs indien er financiële middelen zijn om vervangend personeel aan te trekken, tot fricties in de dienstverlening aanleiding zou kunnen geven omdat het gelijktijdig ondersteunen vanuit de interne staf van een aantal tijdelijke onderzoekscommissies op grond van de onderzoeksagenda naast ad hoc parlementaire onderzoekscommissies een grote weerslag kan hebben op het aanwezige potentieel en zou kunnen leiden tot een verminderde dienstverlening op andere fronten.

Uiteindelijk werd voor de uitvoering van de onderzoeken per jaar € 1,1 miljoen beschikbaar gesteld. Er kunnen maximaal drie onderzoeken per jaar worden uitgevoerd. De onderzoeken worden begeleid door de vaste medewerkers van de commissies en het 'Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven' (BOR) dat instaat voor de inhoudelijke ondersteuning van de Tweede Kamer op het terrein van onderzoek en rijksuitgaven. De personele en financiële weerslag van de onderzoeken moet steeds vooraf duidelijk zijn bij de vaststelling van de jaarlijkse onderzoeksagenda en kan per onderzoek verschillen afhankelijk van de omvang van het onderwerp, de mate van complexiteit en de vereiste deskundigheid.

Na goedkeuring van het voorstel tot onderzoek door de Tweede Kamer stelt het 'Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven' (BOR) een plan van aanpak op (onderzoeksvragen, methode, ...). Voor de uitvoering van uitvoeringsonderzoek en een toekomstonderzoek werd een tijdelijke commissie gezien als het meest logische 'vehikel' voor een onderzoek, omdat een tijdelijke commissie zich veel beter als project laat benaderen en een groter commitment van Kamerleden heeft dan een vaste kamercommissie of een werkgroep. Toch werden soms ook vaste commissies ingeschakeld voor de begeleiding van een onderzoek (zie voorbeelden hierna). In de praktijk wordt immers per onderzoek besloten op welke manier de Kamerleden het beste kunnen worden betrokken. De keuze voor een bepaalde begeleidingsvorm blijkt vaak politiek ingegeven. Het onderzoek zelf werd telkens uitbesteed aan een onderzoeksbureau of – instantie.

Over de jaren 2010-2015 hebben de fracties in totaal 56 voorstellen ingediend bij de vaste kamercommissies waarvan er vervolgens 27 bij de commissie Rijksuitgaven zijn ingediend en uiteindelijk 10 voorstellen zijn voorgedragen aan de Kamer. Van deze 10 voorstellen zijn er uiteindelijk 8 daadwerkelijk uitgevoerd, waarvan 7 uitvoeringsonderzoeken ex post en 1 toekomstonderzoek¹¹⁴:

1. Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid door de tijdelijke commissie ICT-projecten (2012-2014)
2. Parlementair onderzoek Huizenprijzen door de tijdelijke commissie Huizenprijzen (2012-2013)
3. Parlementair onderzoek Kosten en effecten klimaat- en energiebeleid (2012)
4. Parlementair onderzoek naar de besteding van de spoorbudgetten door de tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (2011 en 2012)
5. Parlementair onderzoek naar de recente arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa door de Tijdelijke commissie Lessen uit recente Arbeidsmigratie (2011)
6. Parlementair onderzoek naar de economische dimensie verduurzaming voedselproductie door de Klankbordgroep Economische Dimensie Verduurzaming Voedselproductie (2011)
7. Parlementair onderzoek naar de effecten van inburgering op participatie door de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie (2009-2010)
8. Parlementaire toekomstverkenning jeugdzorg door een werkgroep van Kamerleden (2009-2010).

De onderstaande tabel vat samen welke onderzoeksmethoden daarbij werden gevolgd.

Tabel 4: Gevolgde onderzoeksmethode bij de uitgevoerde onderzoeken van de T&O-agenda¹¹⁵

T&O onderzoek	Literatuur-studie	Casus-onderzoek	Besloten (voor) gesprekken	Werk-bezoek	Openbare rondetafel gesprekken	Openbare gesprekken/ hoorzitting
Toekomstverkenning jeugdzorg	√		√		√	
Effecten inburgering op participatie	√	√				
Verduurzaming voedselproductie	√	√		√	√	
Lessen uit recente Arbeidsmigratie	√		√	√		√
Onderhoud en innovatie spoor	√		√	√		√
Kosten en effecten klimaat- & energiebeleid	√		√			
Huizenprijzen	√			√	√	
ICT-projecten bij de overheid	√	√	√	√	√	√

¹¹⁴ Op <http://www.tweedekamer.nl/over-de-tweede-kamer/toekomst-en-onderzoeksagenda> kunnen deze rapporten worden gedownload.

¹¹⁵ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z03329&did=2015D06895>

Vijf jaar na de introductie van de Toekomst- en Onderzoeksagenda ('T&O-agenda') besliste het parlement om dit instrument te evalueren. De evaluatie is deels intern en deels extern uitgevoerd¹¹⁶. Er werd een onafhankelijk onderzoeksbureau ingeschakeld om in hoofdzaak via interviews 'feiten en meningen' bij parlementsleden over de meerwaarde van het instrument te verzamelen, 'opdat de Tweede Kamer zou kunnen oordelen en besluiten over het behoud en/of een verbetering van het instrument'¹¹⁷. Er vonden 21 interviews plaats en 3 'dieptegesprekken'.

De belangrijkste conclusies waren dat:

- de T&O-agenda weinig prioriteit krijgt. Als oorzaken worden o.a. vermeld de timing (de indiening van voorstellen en de besluitvorming vindt plaats in het najaar, op een (te) druk moment), het gegeven dat de 'T&O-agenda geen instrument is waar je politiek gezien mee kan scoren' en het gebrek aan belangstelling bij zowel meerderheid als oppositie: Bij de meerderheid geldt dat het 'als coalitiepartij niet verstandig, en niet noodzakelijk is om een voorstel in te dienen' en bij de oppositie geldt dat 'vanwege de beperkte capaciteit van kleine fracties daar selectief wordt omgegaan met bijdragen aan parlementair onderzoek'.
- weinig Kamerleden bekend met zijn de T&O-agenda: De datum van 1 oktober, de sluitingsdatum voor het indienen van voorstellen bij de Kamercommissies en de bijbehorende procedure en criteria, zijn bij de meerderheid van de Kamerleden niet bekend. Ook verwarren enkele Kamerleden de T&O-agenda met ander parlementair onderzoek.
- individuele Kamerleden de onderwerpen aandragen. Bij veel fracties is het indienen van voorstellen afhankelijk is van (de informatiebehoefte van) individuele Kamerleden. Een is geen fractiebrede afweging.
- de selectie van onderzoeksvoorstellen onduidelijk is. De meeste geïnterviewde Kamerleden zijn niet bekend met de selectiecriteria en niet elk Kamerlid weet wie bepaalt of een voorstel aan de criteria voldoet. Sommigen vinden het soms duister waarom voor een bepaald voorstel werd gekozen. Men vindt ook de criteria soms (te) subjectief vindt en daardoor niet (heel) bruikbaar in de besluitvorming, en dat een belangrijk criterium ontbreekt, nl. of de gestelde onderzoeksvraag door de Kamer beantwoord dient te worden of dat dit ook door de regering, de Algemene Rekenkamer en/of een adviesorgaan kan gebeuren. Tevens blijkt dat Kamerleden de voorstellen vaak onvoldoende hebben uitgewerkt, waardoor ze moeilijk te toetsen zijn aan de criteria.
- deelname aan een commissie soms een probleem vormt. Na de besluitvorming dient (per onderzoek) een tijdelijke commissie of klankbordgroep te worden ingesteld. De praktijk leerde dat het samenstellen daarvan geen gemakkelijke opgave is. Op het 'moment suprême' blijkt het draagvlak voor het onderzoek zich niet te vertalen in daadwerkelijke deelname in een commissie of klankbordgroep.
- de Kamerleden die aan een onderzoek hebben deelgenomen, er tevreden over zijn. Over de gekozen begeleidingsvorm, de gehanteerde methoden en de doorlooptijd zijn zij positief. Er heerst het gevoel dat zij samen hard gewerkt hebben en in een relatief korte periode veel kennis hebben opgedaan.

¹¹⁶ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z03329&did=2015D06895>

¹¹⁷ De vraagstelling voor de evaluatie luidde: Wat is de meerwaarde van het instrument T&O-agenda bij de versterking van de informatie- en kennispositie van de Kamer? Is de meerwaarde voldoende om het instrument T&O-agenda in stand te houden en zo ja, hoe kan die meerwaarde verder vergroot worden?

- de meeste geïnterviewde Kamerleden de doorlooptijden van de onderzoeken (zeker inclusief besluitvormingsprocedure) te lang vinden. 'Gegeven dat veel Kamerleden maar vier jaar in de Kamer zitten, geeft een aantal te kennen dat een onderzoek van een jaar te veel beslag legt op hun kostbare tijd'.
- de bruikbaarheid van de resultaten wisselt. Over de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten verschillen de Kamerleden van mening, variërend van 'open deuren' tot 'nuttig'. De bruikbaarheid hangt onder meer af van de politieke consensus over het onderwerp en de tijdigheid van de publicatie van het rapport. Politiek gevoelige onderwerpen leiden tot discussie en daarmee in de regel tot minder diepgang in het onderzoek.
- de rechtstreekse doorwerking in het beleid beperkt is. Er is immers weinig opvolging voorzien, waardoor het volledig van de fracties en individuele kamerleden afhangt wat ermee gebeurt. Er is weliswaar bepaald dat het onderzoek na afronding aan de Kamer wordt aangeboden, maar die bedankt via een 'standaard motie' de tijdelijke commissie of klankbordgroep voor haar inzet, stelt vast dat de rapportage een goede basis vormt voor debat met het kabinet, gaat over tot de orde van de dag¹¹⁸.
- het ene onderzoek meer heeft bijgedragen aan een sterkere informatie- en kennispositie van de Kamer dan het andere. Een probleem was soms de lange looptijd van de procedure en de onderzoeken waardoor onderzoeksresultaten pas worden gepubliceerd als nieuw beleid al is ingezet.
- bij de Kamerleden de waarde van parlementair onderzoek buiten kijf staat: door zelf onderzoek uit te voeren ontwikkelen Kamerleden een gemeenschappelijke taal, zetten zij de feiten op een rij en creëren zo een goede voedingsbodem voor debat.

Het rapport bevat geen concrete aanbevelingen om het bestaande instrument te verbeteren, maar adviseert om de T&O-agenda in zijn huidige vorm te beëindigen, vnl. omdat de doelstellingen ervan (o.a. aan toekomstonderzoek doen) niet zijn bereikten en omdat het instrument T&O-agenda 'zich niet op positieve wijze heeft onderscheiden van andere instrumenten van de Kamer, zoals regulier parlementair onderzoek'.

Deze conclusie werd niet onverkort gedeeld door het parlement zelf. Op 25 februari 2015 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven het eindrapport van deze evaluatie ontvangen en vervolgens een inhoudelijke reactie voorbereid ten behoeve van het Presidium (de Voorzitter en de ondervoorzitters van de Tweede Kamer)¹¹⁹. Daarin onderschrijft de commissie de hoofdconclusie van het evaluatieonderzoek en gaf zij het advies om de Toekomst- en onderzoeksagenda in zijn huidige vorm te beëindigen. Er werd tevens gesteld: 'Dit impliceert dat dit najaar niet opnieuw een proces in gang gezet wordt voor het tot stand brengen van een Toekomst- en onderzoeksagenda voor het jaar 2016. Dit laat echter onverlet dat de Tweede Kamer op ieder moment dat zij dat wenselijk acht kan besluiten tot een parlementair

¹¹⁸ De standaard motie luidt, bv. voor het rapport over arbeidsmigratie: 'De Kamer, gehoord de beraadslaging, gelet op de opdracht van de Kamer aan de Tijdelijke commissie Lessen uit recente arbeidsmigratie; van oordeel dat de commissie uitgebreid onderzoek heeft gepleegd naar een complex onderwerp, te weten welke lessen geleerd zouden moeten worden uit de recente arbeidsmigratie, en de bevindingen heeft weergegeven in een uitvoerige rapportage; spreekt hier haar dank en waardering voor uit; stelt vast dat het eindrapport van de commissie, de uitkomst van het debat hierover in de Kamer en de conclusie en aanbevelingen een goede basis bieden voor een nadere discussie met het kabinet over dit onderwerp, en gaat over tot de orde van de dag'.

¹¹⁹ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z03329&did=2015D06895>

onderzoek'. De commissie onderstreepte wel dat de uitgevoerde evaluatie vooral de procesmatige kant van de Toekomst- en onderzoeksagenda bekeek. 'De impact en meerwaarde van de uitgevoerde onderzoeken werd niet onderzocht. De kritiek richt zich dan ook vooral op het systeem of de aanpak van de agenda, en niet op het doen van parlementair onderzoek'. De commissie stelde dan ook dat de Tweede Kamer zou moeten blijven nadenken over wat goed en nuttig parlementair onderzoek is en deed in dat licht de aanbeveling om actief gebruik te blijven maken van haar mogelijkheden tot het doen van parlementair onderzoek, waarbij rekening gehouden wordt met de valkuilen en dilemma's die geschetst worden in de evaluatie (zoals een vlotte doorlooptijd, goede timing, voldoende politiek draagvlak en gebleken behoefte aan parlementair onderzoek).

De laatste stand van zaken is dat het Presidium op 1 april 2015 besloot om de Toekomst- en Onderzoeksagenda per 2016 op een andere wijze vorm te geven. De commissie voor de Werkwijze werd verzocht 'om aan de flexibilisering van dit nuttige instrument praktisch uitvoering te geven'¹²⁰. M.a.w. wil men de Toekomst- en Onderzoeksagenda niet zomaar overboord gooien, maar zoeken naar aanpassingen en verbeteringen in het licht van de vaststellingen van de evaluatie.

Zweden

In Zweden is er een evaluatie- en onderzoekscel binnen de diensten van het parlement bestaande uit acht personen die als taak heeft om de commissies bij te staan in het plannen van evaluatie-activiteiten, het voorbereiden, organiseren en opvolgen van evaluaties, het zoeken naar geschikte externe evaluatoren, het analyseren en samenvatten van evaluatieonderzoek, het organiseren van contacten en hoorzittingen met onderzoekers, enz. Ex post evaluatie is in Zweden in 2011 via een aanpassing van de grondwet een formele opdracht geworden van het parlement en alle commissies.

In 2001 institutionaliseerde het parlement (*Sveriges Riksdag*) de evaluatiefunctie door de parlementaire commissies door die toe te voegen aan de 'Riksdag Act' en deze functie te organiseren op basis van een actieplan.¹²¹

Sinds januari 2011 hebben parlementaire commissies de expliciete opdracht ex post evaluaties uit te voeren, en dit door deze verplichting op te nemen in één van de vier fundamentele wetten die samen de Grondwet vormen (m.n. de Wet op de regeringsvorm)¹²².

In Zweden heeft het parlement aldus een belangrijke rol in het kader van beleidsevaluaties: evaluatie is een verplichting bij grondwet. De Riksdag onderzoekt meer specifiek hoe de overheid en de publieke agentschappen hun taken vervullen. Het parlement moet daartoe informatie verkrijgen over de behaalde resultaten: *zijn financiële middelen verdeeld volgens de politieke prioriteiten? Werden de beoogde resultaten behaald? Hebben de geïmplementeerde wetten de bedoelde effecten?* De follow-up en evaluatie van beleid door de parlementaire commissies heeft als doel dergelijke informatie te verzamelen en robuuste linken te leggen met

¹²⁰ http://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/toekomst_en Onderzoeksagenda

¹²¹ Zie Parlementaire beslissing "The Riksdag in the run-up to the 21st century", Proposal 2000/01: RS1, Report 2000/01:KU23.

¹²² Zie <http://www.riksdagen.se/en/Committees/The-parliamentary-committees-at-work/The-committees-follow-up-the-Riksdags-decisions/>.

de wetgevende en budgettaire beslissingen van het Parlement. Ex post evaluatie is in deze een instrument om na te gaan welke budgettaire of wetgevende aanpassingen noodzakelijk zijn. Follow-up en evaluatie zijn meestal forward-looking, vormen de basis voor welonderbouwde commissiebeslissingen en zijn vaak een combinatie van (i) thematische diepte-evaluaties en (ii) het continu opvolgen en evalueren van beleid.

Verschillende commissies hebben “*evaluatiegroepen*” opgericht waarin parlementairen uit verschillende politieke partijen zetelen. Deze groeperingen evalueren voorstellen, voeren evaluaties uit en dragen de resultaten over aan de commissie. Elk van de commissies kiest voor eigen rekening of een evaluatie uitgevoerd moet worden. Door de evaluatiegroepen is het gebruik en kennis van evaluatieresultaten sterk toegenomen. Onderstaande Tabel 5 bevat de chronologische cyclus van het Zweedse evaluatieproces.

Tabel 5: Het evaluatieproces in Zweden: van idee tot parlementaire beslissing

Timing	Stap
December	Beslissing om een evaluatie uit te voeren
Januari	Pre-studie
Februari	Beslissing
Maart-Mei	Hoofdstudie, interviews, survey, statistieken
Juni	Vergadering Evaluatiegroep
Juni-September	Analyse
September	Vergadering Evaluatiegroep, discussie van de observaties
October	Vergadering Evaluatiegroep, discussie van de analyse, beslissing op het evaluatierapport
November	Beslissing van de parlementaire commissie
December	Debatten en beslissing Parlement

Bron: Voorstelling evaluatierol van het Zweedse Parlement door Christer Aström op de workshop “Evaluation et qualité de la législation: Quel rôle pour les parlements?”, Parijs, 5 december 2013.

Een belangrijke randvoorwaarde om interne evaluaties uit te voeren is dat voldoende experts met kennis van zaken aanwezig zijn. In Zweden zijn dergelijke specialisten aanwezig binnen de commissiesecretariaten en de parlementaire *Evaluation and Research Unit*. Die is opgericht in 2002 en maakt deel uit van de *Riksdag Research Service*. De unit staat in voor ex post evaluaties en coördinatie en beschikt over fondsen om onderzoekers en experts aan te trekken. De taak bestaat o.a. in:

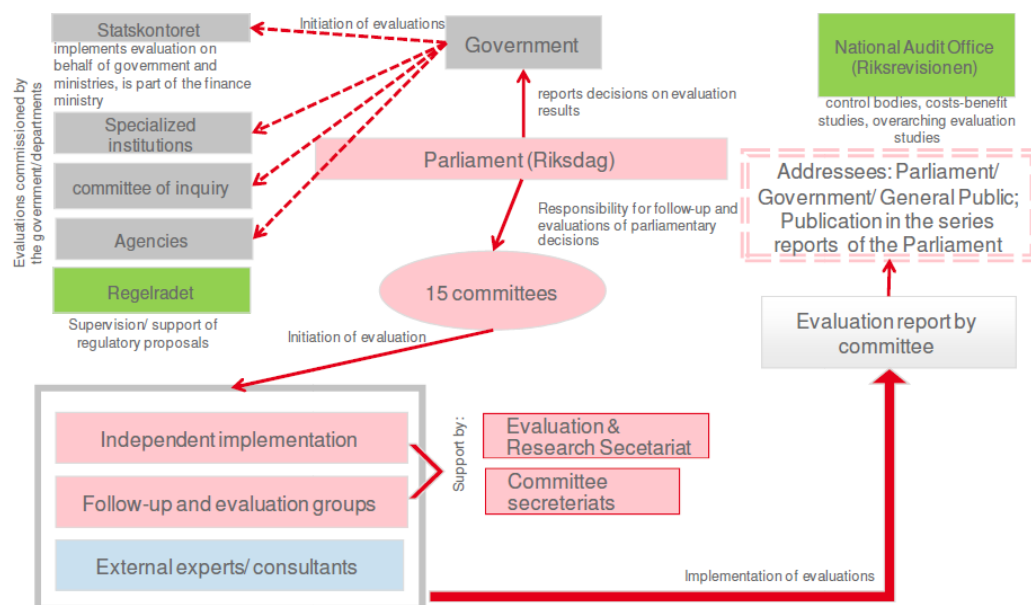
- ondersteunen van commissies bij voorbereiding, implementatie en finaliseren van follow-up en evaluatieprojecten, onderzoeksprojecten en technologie assessments;
- toewijzen van onderzoek aan onderzoekers en externe experts om projecten uit te voeren
- voorbereiden van achtergrondmateriaal voor de evaluatie en onderzoeksprojecten op vraag van de commissies;
- aanvragen van up-to-date rapporten bij de regering en administratie over de uitvoering en effecten van wetgeving;
- bijdragen tot de structurering, implementatie en kwaliteitscontrole op projecten;
- commissiesecretariaten bijstaan in hun planning en implementatie van seminars en activiteiten in verband met evaluatie en onderzoek;
- bijdragen tot de algemene ontwikkeling van de evaluatie en onderzoeksactiviteiten van parlementaire commissies.

Terwijl de evaluatoren en parlementairen nauw contact houden, heeft elkeen wel zijn eigen duidelijke rol. De evaluatoren produceren de empirische delen van de evaluaties, wat de kans op een politieke bias in deze resultaten beperkt. De parlementairen die deel uit maken van de evaluatiegroepen zullen de uiteindelijke assessment en conclusies neerpennen die deel zullen uitmaken van het evaluatierapport. Het zijn ook zij die de resultaten uiteindelijk kunnen gebruiken in discussies binnen de commissie of de plenaire vergadering.

Los van de verplichting om ex post evaluaties uit te voeren, organiseren parlementaire commissies in Zweden ook vaak *publieke hoorzittingen* met onderzoekers en experts alsook *interne seminars*. In die zin is ook het project “*Meeting Place for Researchers and Member of Parliament*” een interessant voorbeeld. Met dit project worden contacten tussen de parlementairen en de onderzoekswereld gestimuleerd om ervoor te zorgen dat nieuwe kennis de politici bereikt.

Figuur 3 toont grafisch de betrokken actoren bij ex post evaluatie in het Zweedse parlement.

Figuur 3 Organisatie ex post evaluatie in Zweden



Bron: Prognos AG (2013)

De parlementaire commissies voeren jaarlijks maximaal 10 evaluaties (vnl. ex post) uit. Het budget voor parlementaire evaluaties per jaar bestaat uit de salarissen van de evaluatoren van de Evaluation en Research Unit, en de arbeids-, materiaalkosten en andere uitgaven voor externe experts.

Zwitserland

Ook in Zwitserland is (sinds 2000) ex post evaluatie van wetgeving een grondwettelijke opdracht voor het parlement. Er is (sinds 1991) een speciale afdeling binnen het parlement die evaluaties uitvoert voor en in opdracht van het parlement en de parlementaire commissies bijstaat in hun evaluatieactiviteiten.

In Zwitserland is ex-postevaluatie eveneens duidelijk geïnstitutionaliseerd in het overheidssysteem¹²³. De evaluatie van wetgeving en overheidsactiviteiten is zelfs sinds 1999 opgenomen in een expliciete clausule (artikel 1970) van de grondwet: *“the federal parliament shall ensure that the efficacy¹²⁴ of measures taken by the Confederation is evaluated”¹²⁵*.

De evaluatietaken worden ondersteund door de ‘Project and Legislative Methods Units’ van het Federaal departement van justitie in samenwerking met de Swiss Evaluation Society (SEVAL). Die laatste heeft als doel de utiwisseling van evaluaties te bevorderen tussen politici, de aministratie, academici, NGO’s en de private sector. Haar focus ligt op het verbeteren van de kwaliteit van evaluaties en hun verspreiding. Daarvoor heeft¹²⁶ SEVAL onder andere eigen evaluatiestandaarden ontwikkeld (de ‘SEVAL Standards’).

De “Parliament Act” verduidelijkt de grondwettelijke verplichting tot evaluatie en mandateert parlementaire organisaties om de regering op te dragen om impactanalyses uit te voeren alsook om zelf onderzoeken uit te oefenen en eigen assessments uit te voeren. Daarnaast zijn er een 120 review en evaluatieclausules in Zwitserse individuele of sectorale wetgeving. Dergelijke clausules kunnen worden geïmplementeerd bij een nieuwe wet of aanpassing van een bestaande¹²⁷ en verplichten overheidsagentschappen om evaluaties uit te voeren en te rapporteren over hun implementatie, effectiviteit en het kostenplaatje.

Evaluaties worden in Zwitserland meestal uitgevoerd door de PVK (Parliamentary Control of the Administration), ontstaan in 1991 als gespecialiseerde dienst die evaluaties uitvoert op vraag van het parlement (of specifiek op vraag van de parlementaire controlecommissies, zie verder) en die ook instaat voor het ondersteunen van de parlementaire monitoractiviteiten. Op vraag van parlementaire wetgevende commissies kan ze eveneens de effectiviteit van regeringsmaatregelen onderzoeken.¹²⁸

De PVK heeft een aantal kenmerken (PVK, 2013):

- Ze werkt gecoördineerd met andere federale controleorganen en staat in nauw contact met universiteiten, private onderzoekscentra en andere Zwitserse en buitenlandse evaluatieinstanties.

¹²³ Zie o.a. Balthasar (2007) en Mader (2009)

¹²⁴ De term moet begrepen worden als de totaliteit van alle effecten, relaties en uitkomsten: effectiviteit, efficiëntie en impact zijn evaluatiecriteria.

¹²⁵ Het mandaat om te evalueren is dat van het parlement, maar indirect ook dat van de regering (Federal Council). De regering is bijvoorbeeld gemachtigd om impact assessments uit te voeren of te laten uitvoeren, en dit door de ‘implementation clause’ (Artikel 182 (2) BV) en ‘supervisory competencies’ (Artikel 187 (1a) BV). De ministeries kunnen bovendien evaluaties (laten) uitvoeren gerelateerd aan hun bevoegdheden (Bundesamt für Justiz, 2012). De evaluaties door federale departementen kunnen ofwel geïnitieerd worden o.b.v. een evaluatieclausule, of gevraagd door de regering of het parlement.

¹²⁶ Zie www.seval.ch/en

¹²⁷ In 2011 schatte het Zwitserse Rekenhof echter dat slechts de helft van de evaluatieclausules effectief aanleiding gaven tot een echte evaluatie. De andere helft verplichtten de departementen om monitoring of controles uit te voeren.

¹²⁸ Het Zwitserse parlement kent 12 commissies: twee types ‘supervisory committees’ (d.i. de Finance committees die o.a. de federale uitgaven en budgetten controleren, en de Control Committees, die instaan voor algemeen parlementaire controle en evaluaties, zie tekst) en 10 ‘legislative committees’, verantwoordelijk voor wetgeving in een specifiek domein.

- Ze werkt alomvattend: haar werkzaamheden omvatten alle federale autoriteiten, publieke agentschappen en instanties.
- Ze waarborgt het principe van professionele confidentialiteit, wat evenwel niet verhindert niet dat autoriteiten informatie moeten doorgeven. Ze kan beroep doen op experts buiten de federale administratie om evaluaties uit te oefenen en waarborgt eveneens de vertrouwelijkheid van de resultaten tot het officiële eindrapport is gepubliceerd en beslist door de commissies.

De resultaten van het evaluatieonderzoek worden overgedragen aan de zogenaamde parlementaire controlecommissies (Control Committees, CC) die gemandateerd zijn om parlementaire controle uit te oefenen op de activiteiten van de federale overheid en administratie alsook de federale rechtshoven en andere organisaties. Deze verifiëren of de activiteiten van de federale autoriteiten in overeenstemming zijn met de grondwet en andere wetgeving en of de taken goed worden uitgevoerd en doelstellingen worden bereikt. Naast deze legaliteitscheck is er eveneens een controle op “appropriateness” en “efficiency”. De CC beslissen grotendeels autonoom over de domeinen waarin studies of evaluaties moeten worden uitgevoerd, en dit aan de hand van een jaarprogramma. Ook het brede publiek kan input leveren.

Concreet voert de PVK eerst een wetenschappelijke beoordeling en evaluatie van de concepten, implementatie en impact van maatregelen door de federale overheid en levert daarmee input voor de monitoringactiviteiten van het parlement. Het voorziet de CC ook met een lijst van thema's die onderzocht zouden kunnen/moeten worden als deel van de parlementaire controletaak. Het monitort de kwaliteit van de interne evaluaties uitgevoerd door de administratie en hun toepassing binnen de beslissingsvorming. Het ondersteunt alle parlementaire commissies in het maken van evaluaties en adviseert hen bij het gebruik van de resultaten ervan. Het monitort, op vraag van eender welke parlementaire commissie, de effectiviteit van maatregelen genomen door de federale overheid. De rapporten van de PVK worden gepubliceerd en kunnen door parlement en regering gebruikt worden in de herziening van bestaande wetgevende initiatieven. Naast wetenschappelijke en statistische evaluaties, voert de PVK eveneens kwalitatief onderzoek om een volledig beeld te krijgen van de outcome van beleidsmaatregelen. De PVK formuleert evenwel geen beleidsconclusies en -aanbevelingen. Dit is de rol van de parlementaire commissies. Als regel wordt twee of drie jaar na een evaluatie ook een post-controle uitgevoerd door de PVK (PVK, 2013). Tabel 6 beschrijft de opeenvolgende activiteiten van de PVK.

We vermelden tot slot ook nog de rol van de federale Audit Office Act die voor een extra wettelijke basis zorgt voor het uitvoeren van evaluaties omdat deze het Zwitserse Rekenhof (de Federale Audit Office, EFK) mandateert om wetgeving te onderzoeken, zowel m.b.t. de criteria van compliance, legitimiteit en kosteneffectiviteit maar ook m.b.t. impact¹²⁹. De PVK coördineert haar activiteiten ook met dit Rekenhof. Figuur 4 illustreert de werking van de ex-post-evaluatiepraktijk in het Zwitserse parlement.

¹²⁹ Zie Article 5 (2) van de Federal Audit Office Act (SR 614.0).

aanleiding van een rapport van de Law Commission (zie verder) over post regulatory scrutiny (2006)¹³⁰. Een aantal van de discussiepunten en de uitkomst ervan zijn wellicht nuttig om kort te vermelden:

- De discussie draaide niet zozeer over de zin of onzin van ex post evaluatie, of over de zin of onzin van een rol van het parlement daarbinnen, maar over de hoe vraag. De Law Commission suggereerde een aparte 'parliamentary committee on post-legislative scrutiny'. Zij zag een aantal voordelen en taken voor zo'n aparte commissie, niet om evaluaties zelf uit te voeren (dat zou de taak zijn en blijven van de vakcommissies, tenzij die geen initiatief nemen), maar om het overzicht te houden, de evaluatieagenda te coördineren, te beslissen over welke wetgeving geëvalueerd zou moeten worden en welke evaluatievragen daarbij aan de orde zijn, generieke lessen te trekken uit uitgevoerde evaluaties enz. De verwachting was immers dat de vakcommissies dermate belast zijn met allerlei taken, dat zij weinig tijd en interesse hebben voor ex post evaluatie¹³¹. De verwachting was ook dat vakcommissies weinig interesse hebben voor meer juridisch-technische ex post evaluatie terwijl dit belangrijk kan zijn. Dit zou dan eveneens een taak kunnen zijn van zo'n aparte commissie. Uiteindelijk werd er niet voor zo'n commissie gekozen, maar ligt de taak om ex post evaluatie te doen bij de vakcommissies (select committees)¹³².
- Er werd gekozen voor een brede definitie van ex post wetsevaluatie, waarbij het onderscheid met ex post beleidsevaluatie klein of onbestaande is¹³³.
- Er werd niet gekozen voor een aparte, onafhankelijke instantie die belast zou worden met het uitvoeren van ex post evaluaties voor het parlement¹³⁴. In de plaats daarvan werd ervoor gekozen om enerzijds capaciteit binnen het parlement uit te bouwen ter ondersteuning van de commissies (Scrutiny Unit), en om anderzijds nauwer samen te werken met het Rekenhof (National Audit Office).
- Er werd niet gekozen voor een algemene regel die stelt dat alle wetten na x tijd geëvalueerd moeten worden. Men vindt het efficiënter om flexibiliteit toe te laten, zodat de tijd en middelen voor ex post evaluatie worden ingezet waar ze het meeste nut hebben¹³⁵. Men

¹³⁰ Zie UK Law Commission (2006) en het antwoord van de Britse regering erop (2008).

¹³¹ "Where departmental select committees already carry an onerous burden, measures that justify post-legislative review may slip through the net. This makes the case for a dedicated committee".

¹³² "Much of the activity of Commons committees, even if not overtly labelled in that way, in practice involves examination of the effectiveness of existing primary legislation. It would be undesirable for that work to be subject to duplication or conflicting work from other committees".

¹³³ "In our consultation paper, we described a spectrum of review ranging from a narrow, legal form of review to a broader review which would address whether the intended policy objectives have been met by the legislation and, if so, how effectively. It is fair to say that the vast majority of respondents have indicated that post-legislative scrutiny should serve much broader purposes than a narrow review of legal consequences. However this does not preclude consideration of narrow questions of a purely legal or technical nature".

¹³⁴ "There is no need to create a new body independent of Parliament to carry out post-legislative review. Any individual select committee carrying out post-legislative scrutiny, whether a permanent or an ad hoc committee, may on occasion wish to involve outside bodies in their work. This would however be on an ad hoc basis to suit the particular need identified."

¹³⁵ "It is important that any system must be proportionate to need. Any system must therefore concentrate on appropriate Acts, not waste resources attempting detailed reviews of every Act."

heeft liever een beperkt aantal goede evaluaties van belangrijke regelgeving dat een oppervlakkige evaluatie van heel veel wetten¹³⁶. Men wil bovendien rekening kunnen houden met de uiteenlopende tijd die nodig is om de effecten van een wet in de praktijk te kunnen vaststellen¹³⁷. Men wil ook rekening kunnen houden met het samenspel tussen wetten onderling en meerdere wetten of bepalingen samen kunnen evalueren, wat vaak niet goed mogelijk is als wetten elk apart binnen aparte deadlines moeten worden geëvalueerd¹³⁸. Toch wil men geen louter ad hoc aanpak. Daarom is er in het Verenigd Koninkrijk een beleid rond het gebruik van 'sunset' en 'statutory review' clauses in wetten (zie verder).

- Het belang van het formuleren van een duidelijke doelstelling van de wet om in een latere goed te kunnen evalueren werd sterk beklemtoond¹³⁹. Daarom is voorzien dat daar bijzondere aandacht voor moet zijn in de memorie van toelichting en/of de RIA.

In het VK is er zoals gezegd een beleid rond het gebruik van 'sunset' en 'statutory review' clauses in wetten. Zij hebben tot doel te verzekeren dat de belangrijkste regelgeving regelmatig wordt geëvalueerd. 'Review clauses' of evaluatiebepalingen bevatten de verplichting om een evaluatie van de maatregel uit te voeren binnen een bepaalde tijdspanne, gewoonlijk 5 jaar na de inwerkingtreding. 'Sunset clauses' of horizonbepalingen houden in dat een bepaalde regelgeving na verloop van tijd vervalt (indien er niets gebeurt). Er zijn richtlijnen over het gebruik van evaluatiebepalingen en horizonbepalingen, en de beide bepalingen (sunset en review clauses) zijn ook aan mekaar gekoppeld doordat er standaard een periode van twee jaar wordt voorzien na een 'review clause' voordat een 'sunset clause' in werking kan treden (m.a.w. doorgaans na 7 jaar) om voldoende tijd te laten om de regelgeving aan te passen of nieuwe regelgeving uit te werken, of om de doelgroepen de tijd te geven om zich voor te bereiden op het beëindigen van de maatregel.

In het VK is er (sinds 2002) een 'Scrutiny Unit' (SU) binnen het parlement belast met evaluatietaken, zowel ex ante ('pre-legislative scrutiny' van wetsontwerpen en analyse van RIA's) als ex post ('legislative evaluation'). Deze afdeling bestaat uit een multidisciplinair team van 18 tot 20 mensen, en wordt afhankelijk van de behoeften samengesteld uit interne medewerkers en externe deskundigen. De scope van de ex post evaluaties die worden uitgevoerd wordt door het parlement bepaald (welke wetgeving, welke evaluatievragen), maar in de uitvoering van hun taken werkt de 'Scrutiny Unit' onafhankelijk en wordt een sterke

¹³⁶ "In our consultation paper we said that, in order to be of value, the scrutiny work is likely to be quite detailed and therefore time-consuming. We said that it would be far more preferable to have effective review of a few pieces of legislation a year rather than a perfunctory review of many Acts."

¹³⁷ "We remain of the opinion that the timescale for review should not be prescribed in order to allow for flexibility of approach depending on the type of legislation under review and the type of review. Some Acts take longer to bring fully into force than others and some Acts will take longer for the effects to be felt."

¹³⁸ "Another factor that should be considered in the context of post-legislative scrutiny is the cumulative effect of legislation. Constant legislative change in a particular area by successive layers of new legislation and regulation may have a bewildering cumulative effect. It may not be possible to conduct effective postlegislative scrutiny of a single enactment if that enactment is simply one jigsaw piece in the puzzle."

¹³⁹ "Clarification of policy objectives at an early stage is essential. This is, after all, a key issue to ensure that the legislation proposed is fit for purpose" (...) "The clarification of policy objectives is a significant issue for post-legislative scrutiny. Unless the benchmark standards against which legislation will be scrutinised post-enactment are identified, post-legislative scrutiny is impossible".

klemtoon gelegd op feiten en cijfers ('evidence based and factual analysis'), wat ook gemakkelijker moet toelaten aan het parlement om unanieme conclusies te trekken uit de rapporten (wat in de praktijk door de politieke aard van sommige thema's niet altijd lukt)¹⁴⁰.

Het parlement heeft een lijst met *evaluatievragen* vastgelegd voor de zgn. 'post-legislative scrutiny' die in principe in elke evaluatie gebruikt moeten worden. De vragen zijn: (1) zijn alle bepalingen van de regelgeving in uitvoering gebracht? (2) heeft de wet aanleiding gegeven tot belangrijke juridische vragen of problemen in interpretatie? (3) heeft de wet onbedoelde wettelijke gevolgen gehad? (4) zijn de beleidsdoelen bereikt? (5) heeft de regelgeving onbedoelde of ongewenste economische, sociale of andere gevolgen gehad? (6) moeten maatregelen worden genomen om de uitvoering of effectiviteit van de regelgeving te vergroten? (7) is de context intussen zodanig gewijzigd dat de wet niet langer nodig is?

In het VK is er daarnaast een onafhankelijke *Law Commission* die ex post evaluaties en codificaties uitvoert van bestaande regelgeving vanuit een juridisch-technisch perspectief. Zij kijkt niet naar hoe de wet in de praktijk werkt of naar beleidsmatige aspecten¹⁴¹.

Hierna gaan we dieper in op de werking van de *Scrutiny Unit*.

Om de parlementaire commissies (Select Committees) van het Lagerhuis bij te staan in hun evaluatietaken in het kader van vnl. financieel toezicht en performantie van wetgeving en wetsontwerpen, is een Scrutiny Unit opgericht in 2002. De opdracht van deze unit is dubbel en omvat (i) financieel toezicht op overheidsuitgaven, en (ii) wetgevend toezicht inclusief ex ante én ex post evaluatie. De organisatie telt 14 experts met verschillende expertise die niet tot een politieke partij behoren. De parlementaire commissies beslissen over de uit te voeren onderzoeken en evaluaties terwijl de uitvoering hiervan gebeurt door de politiek onafhankelijken uit de unit¹⁴².

In het kader van ex ante evaluatie ondersteunt de SU de parlementaire commissies bij hun onderzoek naar wetsontwerpen. Het zorgt voor administratieve ondersteuning en legaal en procedureel advies. De SU coördineert vervolgens de 'evidence-taking sessions' van de zogenaamde '*public bill committees*'¹⁴³.

Wat ex post evaluatie betreft, verzamelt de SU informatie en gegevens over beleid, analyseert deze en rapporteert aan de commissies. Sinds 2008 kunnen namelijk alle wetten voorwerp uitmaken van een ex post onderzoek (Post Legislative Scrutiny)¹⁴⁴. Sindsdien zijn ministeries

¹⁴⁰ OECD (2012).

¹⁴¹ Haar taken zijn "to codify the law, eliminate anomalies, repeal obsolete and unnecessary enactments and reduce the number of separate statutes". Als voorbeeld van zo'n commissie in Vlaanderen kan misschien verwezen worden naar de Commissie voor de herziening van het milieurecht (zgn. Commissie Bocken) die in de jaren '90 tot taak had om de Vlaamse milieuwetgeving te codificeren.

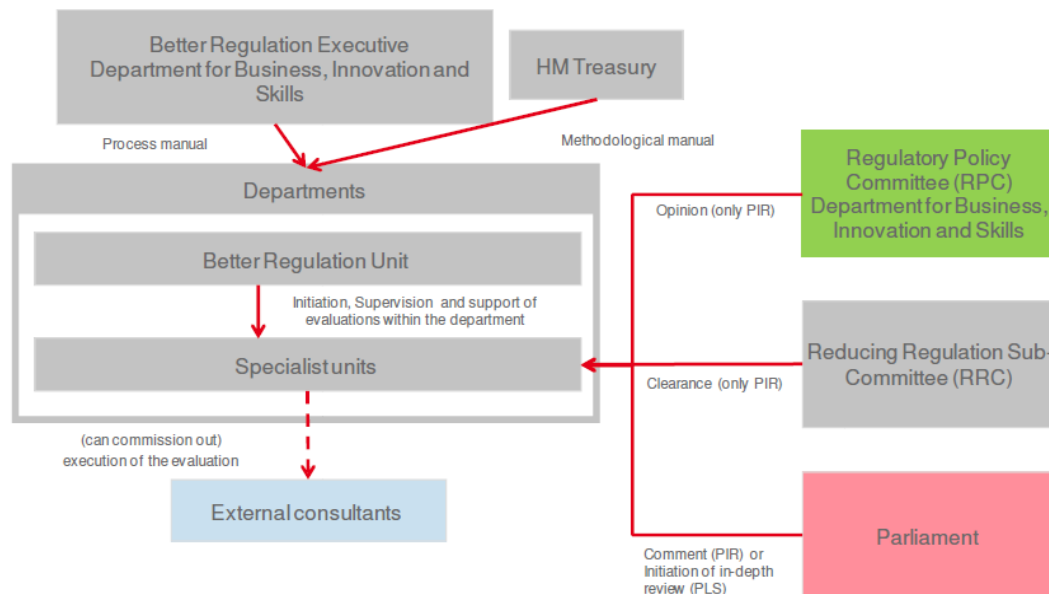
¹⁴² OECD (2012; 2013a,b; 2014)

¹⁴³ Dit zijn de commissies in het parlement waar een wetsontwerp terechtkomt na de tweede lezing, en waar het verder onderzocht wordt

¹⁴⁴ In het Verenigd Koninkrijk wordt de primaire wetgeving 'Acts', geëvalueerd a.d.h.v. post-legislative scrutiny processen (PLS). Afgeleide wetgeving (zoals 'orders') worden geëvalueerd o.b.v. post-implementation reviews (PIR). In de PIR-evaluatiepraktijk, die standaard deel uitmaakt van een impact assessment, worden de rapporten gepresenteerd aan het parlement ter informatie. Dergelijke PIR wordt normaal uitgevoerd drie tot vijf jaar nadat een wetgeving in werking treedt. Het Parlement heeft in dit proces dus een kleine rol, die zich beperkt tot het formuleren van opmerkingen op het finale rapport. In de PLS-evaluatieprocedure zijn de parlementaire

verplicht om tussen 3 en 5 jaar na een nieuw beleidsinitiatief, een memorandum in te dienen bij de relevante parlementaire commissie met een preliminaire beoordeling van hoe de wet heeft doorgewerkt in de praktijk. De parlementaire commissie kan dan beslissen om een diepgaander onderzoek uit te voeren, al zal slechts een minderheid van de memoranda gedetailleerd onderzocht en geëvalueerd worden.. Zo werden tussen januari en oktober 2013, 58 memoranda ingediend. Drie daarvan werden gevolgd door een diepgaander onderzoek. Daarnaast kunnen de commissies ook initiatief nemen om onderzoek uit te voeren over beleidsinitiatieven waarvoor geen memorandum werd ingediend, zoals: the Culture Committee's 2012 report on the regulatory regime established by the Gambling Act 2005.

Figuur 5 Ex post evaluatie in het parlement van het Verenigd Koninkrijk – grafische voorstelling



Bron: Prognos AG (2013)

De SU zorgt voor een briefing aan de commissie met de volledige analyse op de effecten, informatie en statistieken vanuit de regering en andere bronnen, reacties van de media en NGO's... Als de Commissie beslist om meer gedetailleerd onderzoek te voeren zal de Unit een programma van onderzoek en evaluatie uitvoeren. Vervolgens wordt een vraag uitgestuurd naar stakeholders en experts om 'written evidence' over het te onderzoeken onderwerp toe te sturen, m.n. wat betreft kwantitatieve impact. In aanvulling kunnen ook hoorzittingen worden georganiseerd. De belangrijkste focus van post-wetgevende evaluatie is beleidsimplementatie.

Financieel onderzoek is eveneens een belangrijke taak van de SU. Zo voeren de experts gedetailleerd en systematisch onderzoek uit naar budgetten en rekeningen van de departementen, toekomschattingen van inkomsten en uitgaven, en het '*Departmental Annual Report*'. Dit laatste is een rapport dat elk overheidsdepartement jaarlijks moet publiceren tussen

commissies zelf verantwoordelijk om een gedetailleerde evaluatie te initiëren. Het parlement waakt over de kwaliteit en kan een gedetailleerde evaluatie uitvoeren of vragen.

mei en juli. Deze verklaren aan het parlement en het publiek hoe elk departement georganiseerd is, waaraan het zijn geld spendeert, wat het wenst te bereiken en of ze hierin slaagt. Het onderzoeken van deze rapporten is één van de andere kerntaken van de 'select committees'. Opnieuw worden ze hiervoor bijgestaan door de SU met als doel goede en slechte praktijken te ontdekken over hoe departementen georganiseerd zijn. Ze onderzoekt eveneens de effectiviteit en efficiency van de departementen. Vaak geven deze onderzoeken aanleiding tot schriftelijke vragen voor de departementen alsook hoorzittingen.

Verder heeft de SU eveneens een belangrijke rol om de kwaliteit van financieel onderzoek te verbeteren en departementen aan te zetten om de kwaliteit van de financiële informatie die ze aanbieden te verhogen. Ze doet dit onder andere met de publicatie van leidraden en best practices en het geven van presentaties en training aan werknemers van de departementen. Andere werkzaamheden van de SU omvatten de ondersteuning van de select committees (vnl. in juridische en financiële domeinen), ondersteuning van andere organisaties binnen het Lagerhuis, ondersteuning van parlementaire commissies in hun analyse van de RIA's en ex post onderzoeken van wetgeving.

Europa

Naast een '*Ex ante Impact Assessment Unit*' heeft het Europese parlement een '*Unit for Ex Post Impact Assessment*', ontstaan in 2013 en onderdeel van het Directoraat-Generaal voor Parlementaire onderzoeksdiensten. Haar taken bestaan uit:

- Monitoring van het werk van de Europese commissie met focus op 'vertaling en implementatie', 'impact', 'toepassing' en 'effectiviteit' van de Europese wetgeving;
- Opvolging en analyse van de studies en rapporten geproduceerd door de Commissie of andere instellingen binnen deze context;
- Bijstaan van parlementaire commissies in het schrijven van implementatie-, activiteiten- en monitoring-rapporten over EU-wetgeving, -beleid en -programma's, via het ter beschikking stellen van een 'European implementation assessment report';
- Onderzoekspapers produceren over de implementatie, impact en effectiviteit van bestaande EU-wetgeving op vraag van parlementaire commissies of andere organen van de Europese overheid.

Parallel bestaat er eveneens een '*European Added Value Unit* (EAVA)' die het parlement domeinen helpt identificeren waarin gezamenlijke Europese actie of coördinatie van bestaand nationaal beleid kosteneffectief kan zijn of kan helpen collectieve publieke goederen te realiseren. Haar diensten bestaan uit:

- Assessments van Europese toegevoegde waarde wanneer het parlement wetgevende initiatieven voorstelt aan de Commissie;
- 'Cost of non-Europe reports' over beleidsdomeinen waarin een sterkere actie vanuit de EU voordelig kan zijn;
- Analyses van de toegevoegde waarde van bestaand EU-beleid.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2012). Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2013). Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid: vervolgonderzoek. Den Haag.
- Allio, L en Renda (2014). Evaluation of administrative burden reduction programmes, OECD, Paris.
- Avril, Pierre (2011). Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. In Revue de droit politique no. 6. Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire après la réforme de 2008, octobre 2011.
- Balthasar, A. (2007) Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Praxis und Verwendung von Evaluationen in der schweizerischen bundesverwaltung, Zürich.
- Bussmann W. (2008) The emergence of evaluation in Zwitserland, *Evaluation*, 14(4), 499-506.
- Bussmann W. (2010) Evaluation of legislation: skating on thin ice, *Evaluation*, 16(3), 279-293.
- Conings V., Sterck M., Van Dooren W. en Bouckaert G. (2005). Beleidsnota's versus Beter Bestuurlijk Beleid. Een toetsing van de beleidsnota's aan het Comptabiliteitsdecreet en het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Crabbé A. & Bruyninckx H. (2006) To BE or not to BE? De institutionalisering van milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen. In: Leroy P. & Loots I. (eds.) (2006) Vlaams milieubeleid: in staat van/tot vernieuwing? Vanden Broele, Brugge, 159-177.
- Dautry, Philippe (2012). L'évaluation de la loi à l'Assemblée nationale française et le nouveau Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).
- De Peuter B., De Smedt J. & Bouckaert G. (2007). Handleiding Beleidsevaluatie, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- De Peuter, B., Pattyn, V., & Brans, M. (2008). Policy evaluation before and after the governmental reform in Flanders (Belgium). Progress in evaluating progress? Paper gepresenteerd op de European Evaluation Society Conferentie van 2-3.10.2008 in Lissabon, Portugal.
- Furubo, J.-E., Rist, R. and R. Sandahl (2002) International atlas of evaluation. New Brunswick/New York: Transaction Publishers: pp. 1-23.
- Jacob, S., Speer, S. en J.-E. Furubo (2015) The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later, *Evaluation*, 21(1), 6-31.
- Joris, Willem en Geert Bouckaert (2011). Effecten van een prestatiebegroting. Leuven: Steunpunt Fiscaliteit & Begroting.
- Karel-Jan Vandormael (2015). Het Grondwettelijk Hof: rechter of regelgever, Brussel, Larcier.
- Mader, L. (2009) Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, in: Widmer, T., Beywl, W en Carlo, F. (2009) Evaluation: Ein systematisches Handbuch.

OECD (1995) Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: Council of the OECD.

OECD (2001). Flag Ship Report on Regulatory Quality. Paris, OECD.

OECD (2005). OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, Paris.

OECD (2009) Better Regulation in Europe: an OECD assessment of Regulatory Capacity in the 15 Original Member States of the EU, Paris, OECD.

OECD (2009), Indicators of Regulatory management Systems, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf

OECD (2012) Evaluating Laws and Regulations: the Case of the Chilean Chamber of Deputies, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264176263-en.

OECD (2013a) "The Institutions and Key Players of Regulatory Reform: Survey of OECD Members - Results and Analysis", background document to the Roundtable on Regulatory Reform.

OECD (2013b) unpublished document produced as part of the series of Roundtables on Regulatory Reform in Support of Inclusive Growth, *The institutions and key players of regulatory reform: Survey of OECD Members – results and analysis*.

OECD (2014) Ex post evaluation of regulation: an overview of the notion and of its international practices, Paris, OECD. (GOV/RPC(2014)14/ANN5)

OECD (2015) Government at a glance. Paris, OECD.

OECD (2015) Meeting of the OECD global parliamentary network. Januari 2015.

OECD (2015) Regulatory policy outlook, Maart 2015.

Parlementairische Verwaltungskontrolle (2013): Jahresbericht 2012 der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle.

Pattyn, Valérie (2014). Policy evaluation activity unravelled. A configurational analysis of the incidence, number, locus and quality of policy evaluations in the Flemish public sector. Leuven, Instituut voor de overheid

Peeters, D. (2009). Een vergelijkend onderzoek naar de rol van het Vlaams Parlement bij beleidsevaluaties. Meesterproef ingediend tot het verkrijgen van de graad van Master in het Overheidsmanagement en Beleid, Leuven: KU Leuven.

Popelier, Patricia (2004). Wetsevaluatie: tien stellingen. In Levende democratie. De kracht van een parlement in de 21ste eeuw. Bijdragen over de werking van het Vlaams Parlement.

Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, e.a. (2004) Gezocht: Vlaamse politici voor betere regelgeving. Memorandum voor de aantredende Vlaamse Regering. In verkorte versie gepubliceerd in De Standaard van 9 juni 2004 onder de titel: "Prof. zkt. pol. om betere wetten te maken".

Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, Jeroen Van Nieuwenhoven en Koen Van Aeken (2009). Scoren op het terrein van betere wetgeving: een elftal voor de nieuwe legislatuur. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving.

Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, Jeroen Van Nieuwenhoven en Koen Van Aeken (2009). Betere wetgeving: een prioriteit voor het nieuwe Vlaams Parlement. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving.

Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, Jeroen van nieuwenhoven en Koen Van Aeken (2009). Scoren op het terrein van betere wetgeving: een elftal voor de nieuwe legislatuur. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving.

Popelier, Patricia, Peter Van Humbeeck, Jeroen Van Nieuwenhoven en Koen Van Aeken (2009). Betere wetgeving: een prioriteit voor het nieuwe Vlaams Parlement. Memorandum Interuniversitair Centrum voor wetgeving.

Productivity Commission (2011) Identifying and Evaluating Regulation Reforms, Research Report, Canberra.

Prognos AG (2013) Expert Report on the implementation of ex-post evaluations: good practice and experience in other countries, Berlijn, 6 december 2013.

SERV (2006). Evaluatie en Aanbeveling ReguleringImpact Analyse (RIA), Brussel, SERV, 22 november 2006

SERV (2007). Maken we goede wetgeving? Benchmarking van Vlaanderen, Brussel, SERV, 2007.

SERV (2010). Rapport Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen, Brussel, SERV, 10 maart 2010

SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: prioriteiten voor de volgende regeerperiode. 22/01/2014

SERV (2014). Evaluatie Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid / aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur. Brussel, 22 januari 2014.

SERV (2015). Advies Toekomstige organisatie van het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, 16 maart 2015.

Smet, Valérie (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet? Beleidsonderzoek Online december 2013.

Speer, S., Pattyn, V. and B. De Peuter (2015) The growing role of evaluation in Parliaments: Holding governments accountable, *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 37-57.

The Law Commission (2006). Post-legislative scrutiny. UK Parliament. October 2006; Post-legislative Scrutiny – The Government's Approach, March 2008.

Tieleman, Barbara en Peter Van Humbeeck (2007). Evolutie in evaluatie? Analyse van de beleidsevaluatiepraktijk aan de Vlaamse milieuoverheid. Milieurapport Vlaanderen: Beleidsevaluatierapport. MIRA-BE 2007. Mechelen, Vlaamse Milieumaatschappij.

Van Aeken, K. (2009). Evaluatie van de federale wet van 25 april 2007 over wetsevaluatie. Tijdschrift voor Wetgeving. 2009, 3.

Van Aeken, Koen, Bart De Peuter, Wouter Van Dooren en Bernard Hubeau (2011). Kwaliteitsvolle regelgeving door middel van ex post evaluatie van regelgeving. Studie in

opdracht van de Vlaamse Overheid. Antwerpen, Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW).

Van Cortenberg, Jenne (2015). Beleidsevaluatie in het Vlaams Parlement: analyse van vragen om uitleg en interpellaties in de legislatuur 2009-2014. KU Leuven. Masterproef.

Van der biesen, G. (2011). De rechterlijke macht en de wetsevaluatie. Tijdschrift voor Wetgeving, 2013, 4.

Van der biesen, G. (2013). Burgers verbeteren wetten. Over de verzoekschriften bij het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie. Tijdschrift voor Wetgeving, 2013, 3.

Van Humbeeck, Peter (1999). Naar een evaluatiesysteem voor de Vlaamse regelgeving". In Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM), jg. 4, nr. 1, 1999, p. 9-19.

Van Humbeeck, Peter (2004). Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid. In Tijdschrift voor Wetgeving, september 2004.

Van Humbeeck, Peter (2006). Beter Bestuur in Vlaanderen: boeken we voldoende vooruitgang? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement. Jg. 11, nr. 2, april-mei-juni 2006.

Van Humbeeck, Peter (2006). Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving. In Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove. Wie maakt de Wet? Brugge, Die Keure.

Van Humbeeck, Peter (2011). Werken met wit- en groenboeken: analyse van beleid, ervaringen en praktijk. ICW Working Paper nr. 4.

Van Humbeeck, Peter mmv. Bart De Peuter (2015). Decreetsevaluatie Vlaams Parlement. Aanzet checklist ex post evaluaties. UA/Vlaams Evaluatieplatform.

Van Loocke, E. en Put, V. (2010). De impact van performance auditing: "slow and subtle"? In D. Verlet & C. Devos (Red.), Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal (pp. 187-220). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.

Varone, F., Jacob, S. en De Winter, L. (2005). Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium. Evaluation, 11, 253.

Winter H.B., M. Scheltema en M. Herweijer (199). Evaluatie van wetgeving. Kluwer, Deventer.