

# Beter bestuur in Vlaanderen: boeken we voldoende vooruitgang?

Peter Van Humbeeck (\*)

## *Samenvatting*

Onder impuls van onder andere Beter Bestuurlijk Beleid, duurzame ontwikkeling en reguleringsmanagement verbetert de kwaliteit van het bestuur in Vlaanderen geleidelijk aan. Toch blijft er een hele reeks uitdagingen. De belangrijkste is wellicht dat er een aanpassing nodig is van de overheersende beleidscultuur en een wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen. Die veranderen is niet evident. Maar het is wel absoluut noodzakelijk om voldoende vooruitgang te boeken. Het vergt een aanpak waarin verschillende actoren worden geresponsabiliseerd en een rol als promotor van beter bestuur en betere regelgeving kunnen opnemen. Daarvoor zien we op korte termijn drie reeksen prioritaire maatregelen: (1) de versterking van de *transparantie* van de beleidsprocessen, (2) de versterking en betere ontsluiting van de *kennis en expertise* binnen de Vlaamse overheid over beter besturen en (3) de oprichting van een *Vlaams netwerk strategische intelligentie* tussen overheidsdiensten, stakeholders, academici en adviesraden.

## *1. Inleiding*

Goed bestuur is steeds meer van belang als vestigingsfactor voor activiteiten en voor het aantrekken van buitenlandse investeringen. Vlaanderen heeft hier duidelijk een concurrentienadeel. Dat blijkt uit internationale rankings van landen. Daarin dalen we keer op keer op de ladder. In de ranking van het World Economic Forum bijvoorbeeld bevonden we ons in 2000 nog op de 16e plaats, maar zijn we nu al gezakt naar de 31e plaats. Waarom? Omdat we slecht scoren voor kwaliteit van de overheid en kwaliteit van onze wetgeving. Voor de ranking wordt gebruik gemaakt van een 300-tal indicatoren; 200 daarvan zijn statistische en 100 worden gehaald uit enquêtes bij bedrijfsleiders. Vooral die enquêtes halen ons onderuit. Het bedrijfsleven begrijpt bijvoorbeeld niet dat een wet bij ons met terugwerkende kracht kan ingaan of waarom wetgeving zo dikwijls wordt aangepast...

Het is van wezenlijk belang om dit internationaal perspectief voor ogen te houden. We erkennen dat de kwaliteit van het bestuur en van de wetgeving in Vlaanderen geleidelijk aan verbetert, maar zijn het tempo en de omvang van die verbeteringen wel voldoende? Wij vrezen van niet. Er is sprake van een ‘sense of urgency’ die nog onvoldoende wordt onderkend.

In deze bijdrage presenteren we daarom een korte analyse van initiatieven en uitdagingen voor beter bestuur in Vlaanderen. Die analyse is gebaseerd op een hele reeks bijeenkomsten en gesprekken die we de afgelopen maanden hebben gevoerd met ambtenaren, politici, middenveldorganisaties en wetenschappers in het kader van de Vlaamse klimaatconferentie, de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling en het Vlaamse wetgevingsbeleid. Hierna gaan we eerst in op wat we verstaan onder “beter bestuur”. Daarna bespreken we kort de belangrijkste ontwikkelingen en realisaties in Vlaanderen van de afgelopen jaren, en overlopen we enkele resterende knelpunten en uitdagingen. We eindigen met een drietal voorstellen die we prioritair achten om meer vooruitgang te boeken.

(\*) Peter Van Humbeeck is werkzaam bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Hij is tevens als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Centre for Advanced Studies in Law and Economics (CASLE) van de Universiteit Gent en is bestuurslid van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving (ICW). Dit artikel is geschreven ten persoonlijke titel. Contact: [pvhumbeeck@serv.be](mailto:pvhumbeeck@serv.be) of [peter.vanhumbeeck@ugent.be](mailto:peter.vanhumbeeck@ugent.be), 02/22.95.201.

## 2. *Beter bestuur: wat, waarom, hoe?*

Wat we bedoelen met ‘goed bestuur’ kan het best worden uitgelegd aan de hand van de bekende beleidscyclus. Die cyclus, van agendasetting over beleidsvoorbereiding, beleidsformulering, beleidsuitvoering tot en met beleidsevaluatie, vormt een veel gebruikte referentie voor beleidsmakers. Tegelijk is het echter een formalistische voorstelling, omdat beleid in de praktijk nooit zo’n lineair traject volgt. De fasen van de beleidscyclus zijn bovendien onderling verweven, en elke fase is het resultaat van een vele inputs, factoren en interacties tussen een (groot) aantal spelers. Beleid is dus geenszins het resultaat van één actor, de overheid, die louter rationeel keuzes maakt met volledige informatie en duidelijke doelstellingen en preferenties. Verder zijn er ook interferenties met beleidscycli in andere beleidsdomeinen en op andere beleidsniveaus. Dat leidt tot de visie dat beleidsvoering een multi-actor en multi-dimensioneel proces is.

‘Public governance’ of goed bestuur gaat over de manier waarop de beleidsvoering in zo’n multi-actor ‘arena’ en multi-dimensioneel proces wordt bestuurd en beïnvloed, zowel formeel als informeel. Het betreft typisch de mechanismen, procedures, structuren en praktijken die overheden gebruiken voor agendasetting, prioritering, coördinatie van beleid, instrumentenkeuze, procesmanagement, samenwerking met doelgroepen, opbouw van kennis en ervaring, monitoring en opvolging van resultaten, enzovoort. Vanuit een normatief perspectief kunnen we stellen dat die mechanismen, procedures, structuren en praktijken moeten gericht zijn op het tot stand brengen van een “professionele overheid” en een “professionele beleidsvoering” (zie Tabel 1).

Tabel 1: kenmerken van een professionele overheid en professionele beleidsvoering

Een “professionele” overheid” ...	Een “professionele beleidsvoering” is
Definieert duidelijk de resultaten die ze wil realiseren en hanteert een lange termijn perspectief	<b>FORWARD LOOKING</b>
Houdt rekening met de nationale, Europese en internationale situatie en met maatschappelijke ontwikkelingen	<b>OUTWARD LOOKING</b>
Reikt om strategische objectieven te bereiken verder dan de traditionele grenzen tussen beleidsdomeinen en –niveaus	<b>HOLISTIC</b>
Is bereid gewoontes en routines in vraag te stellen en moedigt nieuwe en creatieve ideeën aan	<b>INNOVATIVE</b>
Steunt op en maakt gebruik van de best beschikbare empirische informatie over te verwachte effecten in brede zin	<b>EVIDENCE BASED</b>
Betrekt alle stakeholders bij de beleidsvoering	<b>OPEN</b>
Vraagt zich voortdurend af of de bestaande beleidsmaatregelen nog ‘werken’ en of ze geen ongewenste neveneffecten voortbrengen	<b>REVIEWED</b>
Is gericht op beleidsleren en past de beleidsvoering daaraan aan	<b>FOSTERING LEARNING</b>

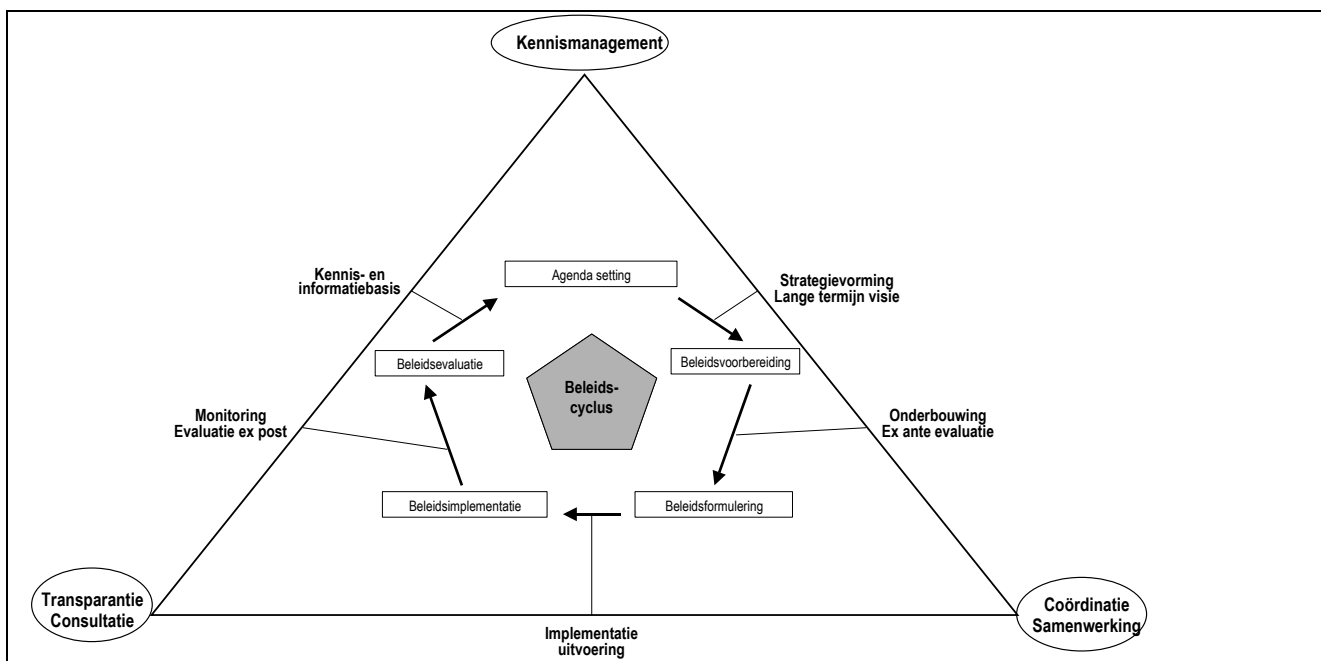
Bron: Op basis van [www.policyhub.gov.uk](http://www.policyhub.gov.uk), geciteerd in Vancoppenolle (2005b)

Achterliggend is de idee dat het beleid zich steeds minder zou moeten kenmerken door ‘traditioneel bestuur’ (‘government’) of m.a.w. door bureaucratie (veel wettelijke voorschriften), ge-centraliseerde beleidsvoering (top down) en een interne overheidsorientatie (gesloten), en steeds meer door ‘goed bestuur’ (‘governance’), m.a.w. door meerdere en flexibele instrumenten, door netwerken en samenwerkingsverbanden binnen en tussen overheden en met andere actoren, door transparantie, participatie en afleggen van verantwoording.

Om een “professionele overheid” en een “professionele beleidsvoering” te realiseren, is *institutionele capaciteit* vereist op verschillende dimensies, componenten en niveaus. Aan de verschillende fasen van de traditionele beleidscyclus (in Figuur 1 voorgesteld als een vijfhoek) kunnen

er vooreerst specifieke *dimensies* van “institutionele capaciteit” worden verbonden: agendasetting vergt een adequate informatie- en kennisbasis voor het beleid, beleidsvoorbereiding een goede strategievorming met inbegrip van de lange termijn visievorming, beleidsformulering onderbouwing van beleidsmaatregelen door ex ante evaluatie, beleidsimplementatie aandacht voor de uitvoering van beleidsmaatregelen door de overheid en de doelgroepen, beleidsevaluatie een goede monitoring van de resultaten en effecten van het beleid met het oog op beleidsleren en –verbetering. Die vijf capaciteiten voor een goede beleidsvoering zijn echter niet voldoende. Ze moeten samen en elk op zich worden ondersteund door meer generieke institutionele capaciteit (voorgesteld als een driehoek) op het vlak van coördinatie en samenwerking, transparantie en consultatie, en kennismanagement. Die benodigde institutionele capaciteit uitbouwen vergt zowel (formele en informele) structuren, processen en procedures als gepaste competenties met inbegrip van gunstige culturele factoren. Zij vormen alle *componenten* van institutionele capaciteit (zie Tabel 2). Tot slot kunnen er vijf institutionele *niveaus* worden onderscheiden waarop capaciteitsontwikkeling van belang is: het individu, de organisatie, het netwerk, de overheid en de maatschappij als geheel.

Figuur 1: Dimensies van “institutionele capaciteit”



Bron: Van Humbeeck (2005b).

Tabel 2: Een raamwerk voor goed bestuur: dimensies, componenten en niveaus van institutionele capaciteit

Analyseniveaus: individueel, organisatie, netwerk, overheid, maatschappij		Componenten beleidscapaciteit	
		Structuren / processen / procedures	Competenties / Cultuur
Dimensies beleidscapaciteit	Agendasetting – informatie/kennisbasis		
	Strategievorming - lange termijn visie		
	Onderbouwing – evaluatie ex ante		
	Implementatie – uitvoering		
	Monitoring – evaluatie ex post		
	Coördinatie – samenwerking		
	Transparantie- consultatie		
	Kennismanagement – beleidsleren		

Bron: Van Humbeeck (2005b) en geïnspireerd op Van Coppenolle (2005b).

### 3. Bestuurlijke capaciteit in Vlaanderen: kernvragen en huidig beleid

Het in Tabel 2 gepresenteerde raamwerk kan verder worden geconcretiseerd. Uiteraard is dat geen gemakkelijke en geen neutrale oefening. Er zijn immers zeer veel deelcomponenten. Niettemin hebben we geprobeerd om het raamwerk te vertalen naar een reeks *kernvragen* die een aanknopingspunt bieden voor een analyse van de institutionele capaciteit binnen de Vlaamse overheid (zie Tabel 3).

Tabel 3: Kernvragen voor de analyse van institutionele capaciteit voor goed bestuur

Niveau: overheid		Componenten beleids capaciteit	
		Structuren / processen / procedures	Competenties / Cultuur
Dimensies beleids capaciteit	<b>Agenda-setting – informatie- en kennisbasis voor het beleid</b>	<p>Is er voldoende kennis over het beleidsprobleem en de terzake relevante maatschappelijke ontwikkelingen?</p> <p>Worden de relevante internationale beleidsontwikkelingen goed opgevolgd? Hebben we een goede kennis van het beleid in andere landen in onze sector?</p> <p>Beschikken we over voldoende en accurate beleidsrelevante data en analyses?</p> <p>Beschikken we over adequate technische systemen om data te verzamelen, te beheren en te ontsluiten? Is die kennis en data ook toegankelijk voor actoren buiten de overheid?</p>	<p>Beschikken we over voldoende competenties om kennis te verzamelen en te capteren?</p> <p>Worden nieuwe inzichten en creatieve ideeën aangemoedigd?</p> <p>Beschikken we over voldoende competenties om data te hanteren in de beleidscyclus?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke ‘elite’ (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (beter) databeheer nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Strategie-vorming - lange termijn visie</b>	<p>Wordt er gebruik gemaakt van toekomstscenario’s om op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeftes te anticiperen?</p> <p>Wordt er veel aandacht besteed aan strategische planning?</p> <p>Komt de aard van de strategische planning tegemoet aan nieuwe uitdagingen en –behoeftes inzake beleidsontwikkeling (bv. professionalisering en vermaatschappelijking)?</p>	<p>Is er genoeg competentie inzake toekomstverkenning?</p> <p>Is er voldoende kennis en competentie inzake proces en projectmanagement?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke ‘elite’ (c.q. alle actoren) de overtuiging dat lange termijnvisies en (nieuwe vormen van) strategische planning nuttig cq nodig zijn?</p>
	<b>Onderbouwing – evaluatie ex ante</b>	<p>Worden nieuwe beleidsmaatregelen altijd vooraf systematisch en grondig geëvalueerd?</p> <p>Zijn er voldoende tijd en data om evaluaties uit te voeren?</p> <p>Beschikken we over adequate technische systemen om data te verzamelen, te beheren en te ontsluiten?</p>	<p>Beschikken we over personeel met de juiste competenties en middelen om evaluaties uit te voeren?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke ‘elite’ (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (betere) beleidsevaluatie (ex ante) nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Implementatie – uitvoering</b>	<p>Wordt er tijdens de beleidsvorming veel aandacht besteed aan de latere implementatie en uitvoering van beleidsmaatregelen?</p> <p>Zijn de beleidsmaatregelen altijd goed gekend door de doelgroepen?</p>	<p>Beschikken we over voldoende kennis en competenties omtrent implementatie van beleid?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke ‘elite’ (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (meer) aandacht voor uitvoering nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Monitoring – evaluatie ex post</b>	<p>Beschikken we over gepaste meetsystemen om de beleidsprestaties en de maatschappelijke effecten ervan op te volgen?</p> <p>Gebeurt er voldoende beleidsevaluatief onderzoek?</p> <p>Sluit het extern beleidsrelevant onderzoek aan op de noden van de beleidsmakers?</p> <p>Zijn er gepaste mechanismen om beleidsleren te bevorderen en een ‘institutioneel geheugen’ op te bouwen?</p>	<p>Beschikken we over voldoende kennis en competenties omtrent monitoring en evaluatie van beleid en beleidsleren?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke ‘elite’ (c.q. alle actoren) de overtuiging dat opvolging en beleidsevaluatie ex post nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Coördinatie – samenwerking</b>	<p>Is men op de hoogte van de relevante beleidsontwikkelingen en –maatregelen in de relevante andere beleidsdomeinen?</p> <p>Wordt er beleidsdomeinoverschrijdend aan het beleid gewerkt?</p> <p>Bevorderen de organisatie, structurering en procedures binnen de overheid de onderlinge beleidscoördinatie?</p> <p>Hebben we een goede kennis van het beleid in andere Gewesten, op federaal niveau en op EU- en internationaal niveau?</p> <p>Wordt er voldoende samengewerkt met andere gewesten, de federale overheid en het internationale niveau?</p>	<p>Beschikken we over voldoende kennis en de juiste competenties inzake beleidscoördinatie?</p> <p>Is er overal een bereidheid en cultuur van samenwerking over beleidsdomeinen heen aanwezig?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke ‘elite’ (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (betere) beleidscoördinatie nuttig cq nodig is?</p>
	<b>Transparantie-consultatie</b>	<p>Is het besluitvormingsproces doorzichtig?</p> <p>Worden doelgroepen en actoren systematisch vooraf en op de meest adequate manier geconsulteerd over nieuwe beleidsvoorstellen en beleidsmaatregelen?</p> <p>Worden doelgroepen en actoren altijd op de hoogte gesteld van het gevolg dat werd gegeven aan de consultatie?</p>	<p>Beschikken we over voldoende kennis en competenties omtrent consultatie- en participatietechnieken?</p> <p>Heerst bij de politieke en ambtelijke ‘elite’ (c.q. alle actoren) de overtuiging dat (meer en betere) transparantie en consultatie nuttig cq nodig is?</p>

<b>Kennis-management</b>	Is er ruimte voor creatieve nieuwe ideeën en experimenten? Zijn er gepaste mechanismen om beleidsleren te bevorderen en een ‘institutioneel geheugen’ op te bouwen?	Bestaat er voldoende kennis over nieuwe vormen van beleidsontwikkeling? Is de noodzakelijke ‘strategische intelligentie’ aanwezig?
--------------------------	--	---

Bron: geïnspireerd op Van Humbeeck (2005b) en Van Coppenolle (2005b).

De Vlaamse overheid is weldegelijk met die kernvragen bezig. Ten eerste moet Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) worden vermeld. De inhoud en reikwijdte van die hervormingsoperatie wordt nogal eens onderschat of herleid tot een loutere herindeling van de Vlaamse overheid. Maar ze is veel meer dan dat. Via BBB wil Vlaanderen een aantal principes van het “New Public Management” invoeren. Er zijn maatregelen uitgewerkt voor een logischere indeling en betere organisatie van beleidsdomeinen (beleidsraad, mandaten en beheersovereenkomsten ...), voor een versterking van de beleidsplanning en –opvolging (planning, evaluatie, advies en inspraak, participatief beleid, visievorming, ...), een beter financieel management (meerjarenbegroting, structurele financiering ...), meer ‘evidence based policymaking’ (dataverzameling, beleidseffectrapporten, indicatoren, statistieken, audits ...), responsabilisering en betere dienstverlening (managementverantwoordelijkheden, openbaarheid van bestuur ...), meer transparantie en verantwoording (financiële transparantie, ESR verplichtingen, rapportage aan het vlaams parlement, interne controle en interne audit ...) en samenwerking (met andere beleidsdomeinen, met andere overheden, met actoren ...). Het voorbije anderhalf jaar werd die hervormingsoperatie voorbereid. Voor de komende periode ligt de klemtoon op de daadwerkelijke invoering en consolidatie van die hervormingen, en zou de nadruk minder komen te liggen op structuren en meer op “mensen en cultuur”.

Ten tweede wil de Vlaamse regering in de context van haar beleid duurzame ontwikkeling eveneens werken aan ‘beter bestuur’. Duurzame ontwikkeling vraagt in essentie immers dat er in beleidsprocessen meer aandacht is voor het streven naar synergie tussen het ecologische, sociale en economische, voor de lange termijn en de internationale dimensie als kaders voor beleidsbeslissingen op korte termijn, en voor maximale samenwerking, zowel tussen beleidsdomeinen als met maatschappelijke actoren. Daarvoor zijn bestuurlijke voorzieningen noodzakelijk. Enkel bestuurlijke maatregelen kunnen verzekeren dat de beleidsvoorbereiding minder ‘verkokerd’ verloopt en beleidsdomeinen beter rekening houden met de effecten en synergieën richting andere beleidsdomeinen, dat een te korte termijn focus wordt vermeden, en dat de beleidsvorming doorzichtiger en minder gesloten wordt. In het ontwerp van Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling die de Vlaamse regering op 30 september 2005 goedkeurde, zijn dan ook enkele bestuurlijke maatregelen opgenomen, waaronder de oprichting van een coördinerende cel duurzame ontwikkeling en van een beleidsdomeinoverschrijdende ambtelijke werkgroep, (onderzoek naar) het gebruik van impactanalyses, de aanwending van indicatoren en de oprichting van een onderhandelingsgroep met stakeholders om een breed eigenaarschap van de strategie te garanderen.

Een derde reeks belangrijke initiatieven komt voort uit het Vlaamse wetgevingsbeleid of reguleringsmanagement. Hier heeft Vlaanderen op korte tijd aansluiting gevonden bij de kopgroep van landen die op een structurele manier proberen om de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren. Het discours verschuift terecht van ‘deregulering’ (‘minder regels en minder overheid’) naar ‘reguleringsmanagement’ (‘beter reguleren en betere regelgeving maken’), en van een projectgebonden aanpak (ex post, ad hoc) naar een ‘governance’ benadering (klemtoon op ex ante en op processen, structuren, organisatie, transparantie, verantwoording, ...). De belangrijkste realisatie tot dusver is zonder twijfel de invoering op 1 januari 2005 van RIA of reguleringssimplyanalyse. Het gaat om een beproefde methode die gericht is op (a) een betere *onderbouwing* van voorgenomen regelgeving en op het overwegen van alternatieven voor traditionele regelge-

ving in een vroeg stadium; (b) meer *transparantie*, zodat de communicatie tussen overheid en burger, de mogelijkheden voor consultatie en de motivering van regelgeving verbeteren; en (c) meer *interbestuurlijke samenwerking*, zodat overheden bij de opmaak van regelgeving over de grenzen van het eigen beleidsdomein nagaan wat de positieve en negatieve effecten zijn voor andere relevante beleidsdomeinen. Uiteindelijk moet de RIA-analyse resulteren in een RIA-document dat aangeeft waarom er voor een bepaalde regeling is gekozen, in het licht van het beoogde doel, van de verwachte effecten ervan in vergelijking met mogelijke alternatieven, en van de resultaten van de consultaties die hebben plaatsgevonden. Daarnaast moet in de RIA ook worden ingegaan op de manier waarop de uitvoering, handhaving, monitoring en latere evaluatie van de gekozen regeling zullen gebeuren.

Tot slot zijn er heel wat andere initiatieven die getuigen van positieve ontwikkelingen. We denken onder meer aan de vooruitgang inzake indicatoren (APS, MIRA, Pact van Vilvoorde, ...) en beleidsevaluatie (o.a. MIRA-BE), brede consultatieprocessen (bv. klimaatconferentie, armoedecongressen, consensusconferenties, ...), het opdoen van ervaring met nieuwe vormen van beleidsontwikkeling (bv. pilootprojecten transitie management) en nieuwe vormen van institutionele samenwerking (bv. het milieu-innovatieplatform), de activiteiten van APS inzake toekomstverkenningen, de oprichting van een ambtelijke denkcel interactief beleid, de pogingen om de standpuntbepaling van Vlaanderen op internationale fora beter voor te bereiden, enzovoort.

#### 4. *Beter bestuur in Vlaanderen: resterende knelpunten en uitdagingen*

Toch blijft er een hele reeks uitdagingen. Recent evaluatieonderzoek (zie referentielijst) leert dat Vlaanderen op geen enkele van de vragen van Tabel 3 écht sterk scoort. Er is dus ruimte voor verbetering. We geven daarom in Tabel 4 een lijst van belangrijke resterende knelpunten in Vlaanderen op het vlak van institutionele capaciteit voor goed bestuur.

Tabel 4: Enkele belangrijke knelpunten in Vlaanderen inzake institutionele capaciteit voor goed bestuur

		Componenten beleids capaciteit	
		Structuren / processen / procedures	Competenties / Cultuur
Dimensies beleids capaciteit	<b>Agenda-setting – informatie- en kennisbasis</b>	Het beleidsondersteunend onderzoek is dikwijls verkokerd, te weinig probleemgericht en vraaggestuurd en slecht ontsloten voor beleidsmakers. Dataverzameling, -beheer en -ontsluiting gebeurt overwegend ad hoc, als er zich een concreet beleidsprobleem stelt. Er bestaat terzake weinig structureel beleid. Er is nog te weinig aandacht voor draagvlakontwikkeling bij de bevolking.	Er is Vlaanderen geen cultuur van sterke beleidsgerichte onderzoeksinstituten of van investeren in beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek en data. De schaal is dikwijls suboptimaal om binnen een specifiek beleidsveld de nodige capaciteit te ontwikkelen.
	<b>Strategievorming - lange termijn visie</b>	Vlaanderen blijft nog vaak steken in een louter ambtelijk-politieke strategievorming met traditionele adviesprocedures en openbare onderzoeken. De relatie tussen verschillende plannen en plansystemen is niet steeds duidelijk (bv; beleidsplannen vs. strategie duurzame ontwikkeling, beleidsnota's, budgettaire cyclus, Pact van Vilvoorde, ...). De standpuntbepaling op internationale fora moet transparanter en beter worden onderbouwd en overlegd.	Er is in Vlaanderen geen traditie van lange termijn visievorming ('we lossen de problemen op als ze zich stellen'). Er is nog maar weinig ervaring met nieuwe denk- en werkvormen zoals transitie management die sterk kunnen verschillen van de traditionele beleidsaanpak en beleidsplanning.
	<b>Onderbouwing – evaluatie ex ante</b>	Afwegingen gebeuren dikwijls nog te weinig onderbouwd (bv. doelen instrumentenkeuze, verdeling van inspanningen over maatschappelijke sectoren, ...). Er is een tekort aan data die het beleid moeten onderbouwen. Vooral informatie over kosten en baten van maatregelen is niet steeds voldoende voorhanden.	De competenties, data, tijd en middelen om goede ex ante evaluaties uit te voeren zijn vaak beperkt. De politieke cultuur is dat meer waarde wordt gehecht aan snelle oplossingen dan aan goede oplossingen. Het regelgevingsproces wordt gezien als tijdverlies.
	<b>Implementatie – uitvoering</b>	Op de impact voor het overheidsbudget en personeelsorganisatie na, is er geen structurele aandacht voor de implementatie en uitvoering van beleidsmaatregelen. De bewaking van de omzetting van internationaal beleid naar gewestelijk beleid kan beter.	Er is doorgaans weinig politieke interesse voor 'operationele details'. Nochtans zijn juist die vaak bron van praktische problemen en klachten en bepalen ze de beleidsresultaten.

<b>Monitoring – evaluatie ex post -</b>	De politieke belangstelling stopt dikwijls op het moment dat er een decreet of besluit is goedgekeurd. De opvang van signalen over de uitvoering is zelden geregeld. Er is veel vooruitgang geboekt op het vlak van beleidsindicatoren en beleidsevaluatie. Toch blijft het evaluatieonderzoek beperkt en versnipperd. Monitoring heeft veelal enkel betrekking op inhoudelijke aspecten en doelstellingen. Het wetenschappelijk bestuurskundig onderzoek in Vlaanderen vindt te weinig weerklank in de bestuurspraktijk.	Evaluaties worden te vaak gebruikt om beleidsmakers af te rekenen (of af te maken) op resultaten in plaats van als leermoment om beter te kunnen doen. Er wordt te weinig geleerd uit evaluatieonderzoek en uit praktijkervaringen. Zeker uit ervaringen in andere beleidsdomeinen (bv. armoedecongressen, stedenbeleid, consensusconferenties, ...).
<b>Coördinatie – samenwerking</b>	Coördinatie gebeurt overwegend te geformaliseerd en te laat in het besluitvormingsproces (IKW's). De organisatie van de Vlaamse overheid is versplinterd. Informatie-uitwisseling en overleg tussen (en soms ook binnen) beleidsdomeinen is nauwelijks uitgebouwd. Er zijn binnen de beleidsdomeinen zelden personen met het mandaat en de middelen om functies uit te oefenen inzake 'beleidscoördinatie'. Samenwerking wordt bemoeilijkt doordat er geen degelijke planingscyclus bestaat in sommige beleidsvelden. Het Vlaamse en federale beleid en het beleid in de andere gewesten zijn soms nog te weinig coherent. Samenwerking met lokale besturen is soms nog beperkt.	Administraties zijn soms defensief ingesteld wanneer ze staan op hun (eng gedefinieerde) bevoegdheden. Samenwerking wordt bemoeilijkt als ministers elkaar vliegen afvangen. In BBB lag de klemtoon bij de verdeling van taken en de toewijzing van verantwoordelijkheden (de 'hardware'). Coördinatie van beleid (en andere 'software') is verwaarloosd. De resultaten van het wetenschappelijk bestuurskundig onderzoek in Vlaanderen (o.a. SBOV) zijn te weinig bekend. De verspreiding heeft zich grotendeels beperkt tot het ambtelijk topkader.
<b>Transparantie-consultatie</b>	Het besluitvormingsproces is veelal ondoorzichtig. Inspraakmogelijkheden komen dikwijls (te) laat in het besluitvormingsproces en gebeuren soms te geformaliseerd via adviesorganen en openbare onderzoeken. De organisatie van de overheid laat globaal niet toe om een echte beleidsdialoog op te zetten met stakeholders. Feedback over de wijze waarop werd rekening gehouden met de inspraak is nog ondermaats.	De politieke en ambtelijke 'elite' is nog niet overtuigd van de meerwaarde van transparantie en consultatie. Ook bij de 'gevestigde maatschappelijke belangengroepen' is er pleinvrees. De kennis van nieuwe vormen van participatie is nog beperkt. Hierdoor worden kansen gemist.
<b>Kennismanagement</b>	De beleidsvoering wordt in de praktijk gedomineerd door 'technocraten' en ministeriële kabinetten die snel kunnen wisselen bij wijzigingen in de regering. Hierdoor kan er in Vlaanderen slechts moeizaam een 'institutioneel geheugen' worden opgebouwd. Strategische analyse- en besluitvormingsinstrumenten zoals toekomstverkenningen en scenarioanalyses worden weinig gebruikt.	Strategische intelligentie (of 'methodologische' kennis en capaciteit) is slechts in beperkte mate en sterk verspreid aanwezig in Vlaanderen. Soms zijn er capaciteitstekorten, zowel bij de onderzoekers (om degelijke evaluaties uit te voeren) als bij de opdrachtgever (om onderzoeksresultaten te captureren).

Een belangrijke algemene vaststelling is dat er in de context van BBB, van duurzame ontwikkeling en van wetgevingsbeleid wel wordt gewerkt aan beter bestuur, maar dat er weinig onderlinge samenwerking en samenhang is tussen die deelterreinen, waardoor dwarsverbanden te weinig worden gelegd en synergieën te weinig worden gezien en benut. Elk van de voormelde initiatieven is daardoor vanuit de bredere 'governance agenda' uiteindelijk toch beperkt.

In BBB bijvoorbeeld is er veel energie gegaan naar de uittekening van een nieuw organisatie-model voor de Vlaamse administratie. Er is weinig aandacht geweest voor het uittekenen van de processen en voor de rollen van diverse actoren daarin. Anders geformuleerd: de BBB hervorming is tot dusver vooral gegaan over 'hardware', of goed zichtbare bestuurlijke componenten. Minstens even belangrijk is echter de 'software' om die goed te laten draaien: de aanwezigheid van een geschikte beleidscultuur, van leiderschap, netwerken en fora, van capaciteiten, vaardigheden, kennis en informatie, van procedures en technieken etc. met het oog op toekomstverkenning, afweging, transparantie, participatie, beleidscoördinatie, instrumentenkeuze en procesmanagement.

Meer concreet lag de klemtoon in BBB op de verdeling van taken en toewijzing van verantwoordelijkheden. Er is weinig aandacht geweest voor coördinatie van beleid. Verbetering van consultatie werd grotendeels beperkt tot een nieuw kaderdecreet voor strategische adviesraden en transparantie wordt in hoofdzaak vanuit "corporate governance" ingevuld (bv. transparantie van de verloning van topambtenaren). Er is weinig aandacht geweest voor nieuwe vormen van inspraak of voor transparantie van besluitvormingsprocessen. Evaluatie van beleid werd grotendeels beperkt tot indicatoren en een jaarlijks aan het Vlaams Parlement voor te leggen beleids-effectenrapport. Er is weinig aandacht geweest voor echte beleidsevaluatie ex post of voor im-

pactanalyse ex ante van beleid. Kennisopbouw werd gefocust op toekomstverkenningen, omgevingsmonitoring en de uitbouw van een Vlaams statistisch systeem. Er is weinig aandacht geweest voor de uitbouw van meer generieke 'strategische intelligentie': kennis, capaciteiten, technieken, netwerken en processen noodzakelijk voor een professionele beleidsvoering.

De Vlaamse ontwerpstrategie duurzame ontwikkeling vult dat hiaat niet op. Ze geeft aan werk te willen maken van 'goed bestuur', maar de bestuurlijke maatregelen erin beperken zich eveneens tot 'hardware' en dan nog maar enkel voor het beleid duurzame ontwikkeling op zich. Ze zijn niet gericht op de verbetering van de kwaliteit van de dagdagelijkse beslissingen die de Vlaamse overheid in allerhande beleidsdomeinen neemt. Terwijl juist dààr de focus van een bestuurlijke strategie voor duurzame ontwikkeling zou moeten liggen. De strategie bevat, behalve voor de opmaak van de strategie zelf en voor specifieke projecten, geen maatregelen om de transparantie en actieve participatie van doelgroepen en stakeholders in alle beleidsprocessen te versterken, geen maatregelen om meer intersectorale beleidsintegratie te realiseren en betere afwegingen mogelijk te maken, geen maatregelen om strategische capaciteit te ontwikkelen en beschikbaar te stellen voor onderbouwing, dialoog en 'leren'.

Ook het Vlaamse wetgevingsbeleid vertoont nog veel hiaten. Zo laat de kwaliteit van veel uitgevoerde RIA's nog sterk te wensen over. Er blijft een grote kloof tussen de mogelijkheden die het instrument RIA biedt en de manier waarop de RIA-verplichting momenteel in Vlaanderen wordt nageleefd. Ook wetsevaluatie ex post komt niet goed van de grond. Maar vooral blijkt Vlaanderen ver achterop te hinken qua waarborgen voor transparantie of voor een open beleidsproces met genoeg ruimte voor inspraak en consultatie. In Vlaanderen komt bijvoorbeeld bijna 90% van de regelgeving (met name uitvoeringsbesluiten) tot stand zonder enige vorm van verplichte, transparante raadpleging van de betrokkenen die de wetgeving uiteindelijk moeten uitvoeren en naleven. Dat is gelet op moderne opvattingen over beter bestuur niet langer toelaatbaar. Een ander knelpunt is dat consultaties, als ze gebeuren, niet altijd op de meest geschikte manier gebeuren, de nodige richtlijnen missen, dikwijls te laat komen in het proces, of naast en los van de feitelijke besluitvorming plaatsvinden. Een laatste knelpunt is dat het regelgevingsproces zelfs binnen de overheid zelf heel gesloten is. Vandaag is er gewoonweg niemand die een volledig zicht op de regelgeving die in Vlaanderen in opmaak is. Men weet van mekaar niet waarmee men bezig is, of in elk geval pas in een heel late fase, wanneer het dossier zo goed als rond is en voor bespreking in interkabinettenwerkgroep wordt rondgestuurd. Dat bemoeilijkt uiteraard de planning en afstemming tussen beleidsdomeinen en zorgt voor wantrouwen en dubbel werk.

De belangrijkste vaststelling is evenwel dat er een aanpassing nodig is van de overheersende beleidscultuur en een wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen. Vandaag primeert de snelheid van de politieke besluitvorming duidelijk boven de kwaliteit van het beleid. Het is bekend dat beleidsmakers de "checks and balances" in het regelgevingsproces en andere instrumenten voor kwaliteitsvoller beleid, dikwijls zien als overbodige, tijdrovende stappen die een snelle oplossing enkel in de weg staan... Een daarmee gelieerd probleem is dat topmensen binnen de ministeriële kabinetten en in de administratie over het algemeen nog onvoldoende het belang van goed beleid en kwaliteitsvolle regelgeving uitdragen. Zij geven daardoor weinig of geen stimulansen aan hun medewerkers om er écht werk van te maken. Voor RIA dreigen we in Vlaanderen zelfs in een vicieuze cirkel of "self fulfilling prophecy" te geraken: sommige beleidsmakers geloven niet in de meerwaarde van RIA, en willen dus niet dat hun medewerkers er werk van maken, waardoor de RIA's pro forma zijn en dus ook geen meerwaarde hebben...



## 5. *Beter bestuur in Vlaanderen: enkele prioritaire maatregelen*

Die beleidscultuur veranderen is niet evident. Maar het is wel absoluut noodzakelijk. Het 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. Daarvoor zien we drie prioritaire maatregelen.

Een eerste is de versterking van de *transparantie* van het beleid. Een transparant beleids- en regelgevingsproces met genoeg ruimte voor inspraak en consultatie is in veel landen en ook op Europees niveau één van de centrale pijlers voor beter bestuur en betere regelgeving. Maar het is de pijler waar we vandaag in Vlaanderen het minst vooruitgang boeken. De goede initiatieven die er in Vlaanderen zeker zijn om burgers en doelgroepen beter te betrekken, staan veelal te ver of te los van de feitelijke besluitvorming. Zij worden m.a.w. dikwijls gedoogd en niet echt ondersteund of daadwerkelijk gebruikt om betere besluiten te nemen. Meer transparantie zal er bijgevolg niet vanzelf komen, maar moeten worden afgedwongen door het structureel in te bouwen in de beleids- en regelgevingsprocessen zelf.

Dat kan onder andere door de invoering van een *regelgevingagenda* en van een *register van regelgeving in opmaak*. Een regelgevingsagenda is een lijst, die regelmatig wordt geactualiseerd, van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving waaraan de verschillende ministers/ministeries op een bepaald moment werken. Een register regelgeving in opmaak vormt daarop een aanvulling en bevat de ontwerp teksten en ontwerp RIA's van de voorgenomen regelgeving. Die kunnen (al dan niet selectief) beschikbaar worden gesteld van andere overheidsdiensten en geïnteresseerde doelgroepen en burgers, met de mogelijkheid om daarop te reageren en suggesties voor verbetering te formuleren. Zo'n ‘notice and comment’ procedure moet worden gezien als een minimumvereiste. In het Vlaams regeerakkoord is de idee van een regelgevingsagenda overgenomen maar nog niet gerealiseerd.

Een ander voorbeeld is het selectief gebruik van *witboeken* of *conceptnota's* voor belangrijke nieuwe beleidsmaatregelen. Die zijn bedoeld om voorafgaand aan de redactie van de regelgeving of de uitwerking van een beleidsmaatregel al een eerste politiek en maatschappelijk overleg te organiseren over de wenselijkheid en inhoud ervan. In de praktijk merken we dat Vlaamse ministers daar meer en meer gebruik van maken. Maar er zijn geen afspraken om dat op een consistente manier te doen. De conceptnota's lijken bovendien vooral te worden gebruikt om het politiek overleg te voeren, en minder om stakeholders te consulteren.

We pleiten meer algemeen voor een echt *Vlaams consultatiebeleid*. Naast consultatierichtlijnen en -regels kan er worden gedacht aan consultatie coördinatoren per departement, een meldpunt voor klachten over consultaties, een jaarverslag van elk departement over hun consultatiepraktijk, enzovoort.

Een tweede kernprobleem lijkt ons te zijn dat er binnen de Vlaamse overheid geen dienst of groep personen is die de globale ‘governance agenda’ voedt en bewaakt. Verschillende diensten zijn elk op hun terrein bezig met een stukje van de puzzel. Maar wie houdt het overzicht? Wie zorgt voor een brede beleidsagenda voor goed bestuur? Voor dynamiek? Dat op zich is een governance probleem.

Laat ons dat concretiseren met een eenvoudig voorbeeld dat voortbouwt op het vorige punt: wie kan/wil/zal zich in Vlaanderen bezig houden met de opmaak van consultatierichtlijnen of kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie?. De diensten van de Minister-President? De studiedienst van de Vlaamse regering? De Kenniscel Wetsmatiging? De Beleidscel voor Duurzame Ontwikkeling? De administratie Kanselarij en voorlichting? De Ambtelijke Denkcél Interactief Beleid? De Task Force Deugdelijk Bestuur? De Vlaamse ombudsdienst? En vooral: wie kan/mag/zal de

noodzaak van zulke kwaliteitseisen onder de aandacht van de Vlaamse regering brengen? Vandaag bestaat het risico dat meerdere diensten er tegelijk mee bezig zijn. Of erger, dat iedereen wel het belang erkent van consultatierichtlijnen, maar niemand ze kan/mag/wil uitwerken omdat dat toch niet helemaal tot zijn of haar takenpakket behoort...

Daarom pleiten we voor de oprichting van een *kenniscel* of *expertengroep* ‘good governance’ binnen de Vlaamse overheid. Zo’n kenniscel of expertengroep lijkt cruciaal om nieuwe ontwikkelingen en methoden voor de verbetering van de beleidsvoering te capteren, om die te vertalen naar de werking van de Vlaamse overheid en om de toepassing ervan te promoten en te begeleiden. Een goede positionering en taakafbakening is van belang. De cel moet centraal in het overheidsapparaat kunnen functioneren en zich vooral toeleggen op het uitwerken van generieke maatregelen en op sensibilisering, kennisoverdracht en begeleiding. Het moet voor inhoudelijke aspecten voor een groot deel terugvallen op de bestaande expertise, netwerken en strategische beleidsprocessen die al beschikbaar zijn, zowel binnen de overheid als daarbuiten, en initiatieven nemen om die te versterken.

Ten derde pleiten we voor de oprichting van een *Vlaams netwerk strategische intelligentie* tussen overheidsdiensten, stakeholders en academici. ‘Strategische intelligentie’ bevindt zich immers dikwijls buiten de overheid, bij wetenschappers, onderzoeksinstellingen, studie bureaus en adviesraden (waarvan sommige dikwijls functioneren als denktank voor nieuw beleid). Het is van groot belang dat die kennis vlot kan worden aangeboord. Bovendien is capaciteitsopbouw bij de overheid alleen onvoldoende. Zo’n formeel of informeel netwerk kan ook zorgen voor kennisoverdracht naar stakeholders en andere actoren die een rol spelen in de ‘beleidsarena’.

## 6. Referenties

- Brans, Marleen, Diederik Vancoppenolle, Koen Verhoest en Amaury Legrain (2003). De inrichting van de beleidsondersteunende functie in een verzelfstandigd agentschap: een internationale verkenning. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Conings Veerle, Miekatrien Sterck, Wouter Van Dooren en Geert Bouckaert (2005). *Een toetsing van de beleidsnota's aan het Comptabiliteitsdecreet en het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid*. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Cordova-Novion, Cordova en Scott Jacobs (2004). *Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders*. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- 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”. [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be)
- SERV, MiNa-Raad (2005). Bestuurlijke Aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Brussel, MiNa-raad, SERV, 28 april 2005.
- Steurs, Geert, Katrien Rommens en Etienne Rummens (2004). *Blauwdruk Integraal Reguleringsmanagement*. Eindrapport. Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- Van Humbeeck, Peter (2004a). Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid. In *Tijdschrift voor Wetgeving*, september 2004.
- Van Humbeeck, Peter (2004b). Public Governance For Integrating Innovation Policy And Sustainable Development In Flanders (Belgium). Paper presented at the 5th OECD-TIP “MONIT Workshop” Athens, 4-5 October 2004.
- Van Humbeeck, Peter (2005a). *Towards a Sustainable Development Strategy for Flanders. Preliminary analysis and recommendations*. Brussel, SERV, mimeo, 17 februari 2005.

- Van Humbeeck, Peter (2005b). Vlaamse klimaatconferentie. Achtergronddocument bij het eindverslag van de werkgroep governance. <http://lucht.milieuinfo.be>.
- Van Humbeeck, Peter (2006a). Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving, in Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove (red.). *Wie maakt de Wet? Brugge, Die Keure*”.
- Van Humbeeck, Peter (2006b). Geen Duurzame Ontwikkeling zonder Beter Bestuur. *Argus Milieumagazine* nr. 1, 2006.
- Van Humbeeck, Peter (2006c). Betere regelgeving door inspraak en participatie: hoe en waarom? In *Link. Tijdschrift voor Links-Liberalisme*. Nr. 5, Jg. 2, april 2006.
- Van Humbeeck, Peter, Ilse Dries and Jan Larosse (2004). Linking Innovation Policy And Sustainable Development In Flanders (Belgium). IWT-Observatory.
- Vancoppenolle, Diederik en Marleen Brans (2004). Ambtelijk beleidsnetwerk in vernieuwende beleidsvormingsprocessen: een multiple case-study. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse overheid.
- Vancoppenolle, Diederik en Marleen Brans (2005a). De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming: basissrapport van het survey-onderzoek. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse overheid.
- Vancoppenolle, Diederik en Marleen Brans (2005b). De Vlaamse beleidsvormingscapaciteit: een (zelf)evaluatie. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse overheid.
- Verhoest, Koen, Amaury Legrain en Geert Bouckaert (2003). Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector. Academia Press, Gent.
- World Economic Forum (2005). Global Competitiveness Report 2005-2006. Davos, World Economic Forum. [www.weforum.org](http://www.weforum.org)