

Werkgroep 'governance'

Achtergronddocument

September 2005

“Whether governments achieve the goals they have set for the country mostly depends on the level of that country’s institutional capacity”
OECD (2004a)

Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding	3
2. ‘Good governance’: enkele kernbegrippen en -concepten	4
2.1. “Good governance”	4
2.2. Beleidscoherentie	5
2.3. Institutionele capaciteit.....	6
2.4. De systeembenadering.....	6
2.5. Kennismanagement en beleidsleren	6
3. Aanzet voor een bestuurlijke analyse van het Vlaamse klimaatbeleid	6
3.1. Raamwerk voor een bestuurlijke analyse	6
3.2. Analyse van de institutionele capaciteit in Vlaanderen: belangrijkste knelpunten	6
3.3. Analyse van de institutionele capaciteit in Vlaanderen: inventaris van mogelijke oplossingen.....	6
4. Aanbevelingen	6
4.1. Indeling en selectie van prioritaire maatregelen	6
4.2. Nadere invulling van de voorgestelde maatregelen	6
5. Verdere werkzaamheden van de werkgroep.....	6
6. Referenties	6
7. Bijlagen	6
7.1. Bijlage 1: samenstelling van de werkgroep	6
7.2. Bijlage 2: Aanzet tot ‘mapping’	6

1. Inleiding

De voorliggende nota is bedoeld als achtergronddocument bij het eindverslag van de werkgroep 'governance' van de Vlaamse klimaatconferentie. Dat eindverslag concentreert zich immers op enkele concrete aanbevelingen voor het beleid. Dit achtergronddocument daarentegen geeft meer uitleg bij het gebruikte analysekader en bij de analyse zelf die aanleiding heeft gegeven tot de geformuleerde aanbevelingen. Het eindverslag is m.a.w. te beschouwen als een 'executive summary' of beleidssamenvatting van dit achtergronddocument.

Het *uitgangspunt* van deze nota is dat een Vlaams klimaatbeleidsplan niet kan volstaan met een reeks concrete reductiemaatregelen. Parallel moet het klimaatbeleid ook aandacht schenken aan bestuurlijke maatregelen ('governance'). De reden daarvoor is dubbel. Enerzijds hangt de mate waarin vastgelegde (klimaat)doelstellingen worden gehaald sterk af van de *bestuurlijke capaciteit* om geschikte maatregelen en instrumenten te kiezen, te implementeren en te handhaven. Beleidsproblemen in Vlaanderen zoals een grote reductiekloof, veelvuldig wijzigende (energie)regelgeving, een implementatiedeficit enz. zijn in die zin *symptomen* van bestuurlijke tekorten. Die zijn niet noodzakelijk specifiek voor het klimaatbeleid, maar daarom niet minder belangrijk.

Anderzijds heeft de klimaatproblematiek, in vergelijking met veel andere beleidsproblemen, specifieke kenmerken die ook specifieke *bestuurlijke vernieuwingen* vereisen of die dringender maken. Met klimaatverandering hebben we immers te maken met effecten op zeer lange termijn, met vele onbekendheden en onzekerheden, met een thema dat dwars door zowat alle beleidsdomeinen en beleidsniveaus snijdt, met een nog beperkt draagvlak voor de fundamentele veranderingen die nodig zijn. Een effectief klimaatbeleid vergt daarom bestuurlijke capaciteit om lange termijn visies en scenario's te ontwikkelen, om beleidscoördinatie te verzekeren, om partnerschappen tussen overheden en met andere actoren te creëren, enz. Die capaciteit is nodig voor het klimaatbeleid, maar zal pas ten volle kunnen worden ontwikkeld als het onderdeel is van of ondersteund wordt door bredere bestuurlijke hervormingen en voorzieningen.

De Vlaamse klimaatconferentie op zich is een voorbeeld van bestuurlijke vernieuwing: er is meer interactie en overleg mogelijk tussen overheid het maatschappelijk middenveld en de diverse doelgroepen, actoren worden nauwer betrokken, er is meer communicatie tussen administraties onderling, er wordt gestreefd naar het ontwikkelen van een gezamenlijke toekomstvisie en een lange termijn 'klimaatstrategie', enz.

Maar de klimaatconferentie op zich is tegelijk onvoldoende als het de enige bestuurlijke vernieuwing voor het Vlaamse klimaatbeleid zou zijn. Bovendien is het duidelijk dat de klimaatconferentie zelf stuit op grenzen en tekorten in bestuurlijke capaciteit om de doelstellingen ervan ten volle te realiseren: er is weinig tijd om een echte lange termijn toekomstvisie te ontwikkelen, maatschappelijk-technologische scenarioanalyses ontbreken, kosten-baten informatie is beperkt, de ervaring met doelgroepenoverleg is nog gering, enz. Er blijft dus een belangrijke bestuurlijke agenda te realiseren.

De werkgroep 'governance' wil daarvoor een aanzet geven. De objectieven van de werkgroep waren meer specifiek:

1. De uitwerking van een analysekader inzake 'governance' (wat is governance?)
2. De uitvoering van een eerste, ruwe analyse van de 'institutionele capaciteit' in Vlaanderen om een goed c.q. beter klimaatbeleid te voeren (waar staan we?)
3. De formulering van enkele aanbevelingen om die institutionele capaciteit te versterken (wat kunnen we doen?)
4. De (geleidelijke) opbouw van een netwerk van personen en organisaties die rond de verbetering van 'governance' in Vlaanderen verder willen werken (hoe behouden en versterken we de aandacht voor governance?)

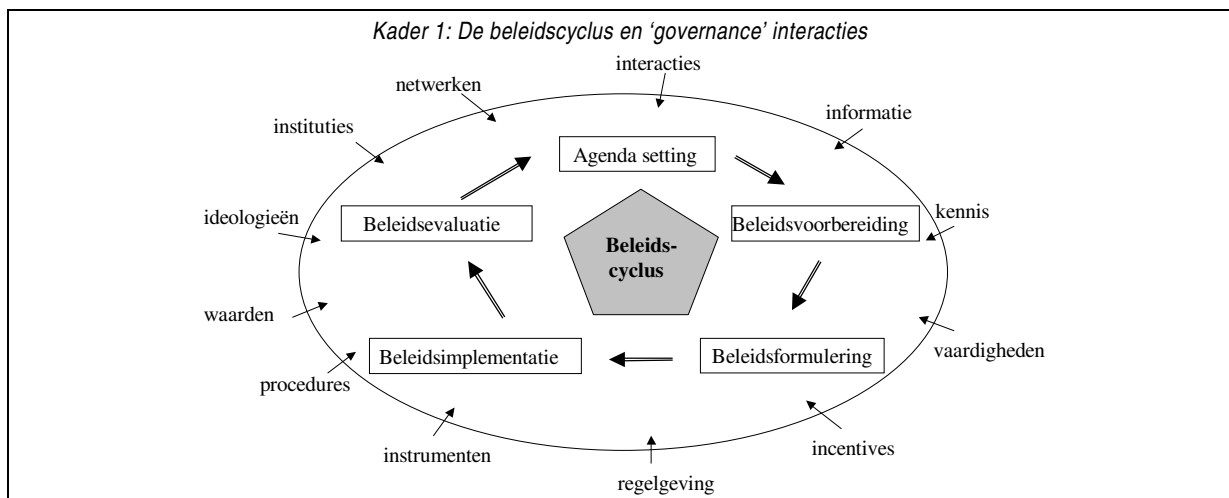
Na een informatief deel waarin enkele kernbegrippen en –concepten rond 'governance' worden uitgelegd, is de voorliggende nota volgens de vermelde objectieven gestructureerd.

2. ‘Good governance’: enkele kernbegrippen en -concepten

2.1. “Good governance”

Over ‘governance’ of ‘goed bestuur’ bestaan veel definities. Als invalshoek voor het bestuderen en verbeteren van het beleid in de publieke sector wordt het wel eens tegenover ‘traditioneel bestuur’ (of ‘government’) geplaatst. *Traditioneel bestuur* wordt gekenmerkt door bureaucratie (veel wettelijke voorschriften), gecentraliseerde beleidsvoering (top down) en een interne overheidsoriëntatie (gesloten); ‘*goed bestuur*’ door meerdere en flexibele instrumenten, door netwerken en samenwerkingsverbanden binnen en tussen overheden en met andere actoren, door transparantie, participatie en afleggen van verantwoording.

Wat in deze nota in het algemeen wordt bedoeld met ‘goed bestuur’ kan het best worden uitgelegd aan de hand van de bekende beleidscyclus (kader 1). Die cyclus, van agendasetting tot beleidsevaluatie, vormt een veel gebruikte referentie voor beleidsmakers. Tegelijk is het echter een formalistische voorstelling, aangezien 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.



Bron: Van Humbeeck (2004)

‘Governance’ 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 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, afleggen van verantwoording, enz. Het gaat dus over de aan- of afwezigheid van een geschikte beleidscultuur en –processen en -structuren, van leiderschap, netwerken en fora, van capaciteiten, vaardigheden, kennis en informatie, van geschikte procedures en technieken etc.

Een ‘bestuurlijke’ of ‘governance’-invalshoek kijkt meer specifiek naar de *institutionele capaciteit* die in het maatschappelijk *systeem* aanwezig (moeten) zijn om *coherent* beleid te kunnen voeren. In wat volgt lichten we deze drie kernbegrippen ‘beleidscoherentie’, ‘institutionele capaciteit’ en ‘systeem’ kort toe en geven we de relevantie ervan aan voor het klimaatbeleid.

2.2. Beleidscoherentie

Beleidscoherentie heeft te maken met de samenhang van het beleid. Die samenhang is nodig in drie dimensies: verticaal, horizontaal en temporeel (zie kader 2)¹:

Kader 2: De drie dimensies van beleidscoherentie

<i>verticale coherentie</i>	de consistentie tussen maatschappelijke problemen, doelstellingen, instrumenten en realisaties, of tussen de beleidsformulering en beleidsuitvoering in een welbepaald beleidsdomein	m.a.w. coherentie binnen één beleidsketen
<i>horizontale coherentie</i>	de consistentie tussen beleidsdomeinen onderling en de mate van beleidsintegratie	m.a.w. coherentie tussen beleidsketens
<i>temporele coherentie</i>	de consistentie tussen korte termijn en lange termijn doelstellingen, of de band tussen het huidige beleid en de waargenomen lange termijn uitdagingen	m.a.w. coherentie tussen beleidsketens in de tijd

Bron: OECD (2004d)

Het is duidelijk dat beleidscoherentie op elk van deze drie niveaus van bijzonder belang is voor een effectief klimaatbeleid. De klimaatproblematiek wordt immers gekenmerkt door een groot palet aan doelstellingen, maatregelen en instrumenten voor verschillende doelgroepen (verticaal), door interferenties met andere milieuthema's en andere beleidsdomeinen zoals landbouw, mobiliteit, energie, wonen, innovatie, enz. (horizontaal), en door lange termijn doelstellingen en effecten (temporeel). En dit op verschillende bestuursniveaus.

Het concept van *beleidscoherentie* maakt duidelijk dat de bestuurlijke uitdagingen voor het klimaatbeleid groot zijn, en verder reiken dan *beleidscoördinatie*. Coherentie realiseren vergt tevens lange termijn visievorming, strategische planning, analyse-instrumenten, wijzigingen in de beleidscultuur enz. (zie kader 3)

Kader 3: voorbeelden van instrumenten voor het bevorderen van coherentie zijn

communicatieve maatregelen	gedeelde informatiesystemen, informatieplicht, hoorzittingen, adviesrecht, ...
analyse-instrumenten	Impactanalyses, Toetsen, Toekomstverkenning, scenario-analyse, rapportages, ...
organisatorische voorzieningen	interface-cellen, overleg- en beslisorganen, ad hoc projectgroepen, ...
juridische regelingen	Samenwerkingsprotocollen, afspraken in beheersovereenkomsten, formele wettelijke regels, 'culturele arrangementen'
	uitwisseling van ambtenaren, opleiding, vorming, workshops, integratie in personeelsbeleid,

Bron: Op basis van Verhoest e.a. (2003).

Daarmee is het ook duidelijk dat er veel manieren en mechanismen zijn om coherentie te realiseren. De praktijk zal meestal een combinatie moeten inhouden, afhankelijk van de concrete behoefte (die bv. kan verschillen volgens de omstandigheden, naargelang de beleidsfase of in de tijd). In elk geval kunnen te veel regels en te formele structuren en procedures voor beleidscoherentie de noodzakelijke flexibiliteit van de overheid belemmeren om in te spelen op veranderingen in maatschappelijke verwachtingen. Beleidscoherentie is immers niet alleen een zaak van formele, hiërarchische regels, procedures en structuren, maar ook van formele en informele *netwerken*.

Essentieel voor het realiseren van beleidscoherentie is dan het verzekeren van

- (1) de transparantie en informatie-uitwisseling binnen de overheid en tussen overheid en andere maatschappelijke actoren en
- (2) de toepassing van geschikte analytische en strategische besluitvormingsinstrumenten (strategische planning, coördinatiestructuren, impactanalyse, ...)².

Dit overstijgt voor een deel de problematiek van het klimaatbeleid, maar is wel zeer essentieel voor een coherent klimaatbeleid.

¹ Merk op dat het concept coherentie verschilt van coördinatie, en met verticale coherentie bijvoorbeeld iets anders wordt bedoeld dan verticale coördinatie (tussen bestuursniveaus).

² Cf. Remøe (2004): "The paramount tool of coherence is informed decision-making. Information needs to flow both outside and inside of government in order to build coherence (...) A high premium is therefore put on developing information systems. (...) Second, analytical capacity and program knowledge is necessary to use and compare information, set priorities and make decisions".

2.3. Institutionele capaciteit

Bij institutionele capaciteit wordt gewoonlijk gedacht aan voldoende mensen en middelen. Dat is echter maar één aspect. Institutionele *capaciteit* betreft de mate waarin een land in staat is om zijn instituties zo in te zetten of aan te passen dat ze maatschappelijke problemen adequaat kunnen capteren en oplossen. *Instituties* moeten hier breed worden geïnterpreteerd. Het gaat niet alleen over organisaties en organisatorische voorzieningen, maar over het geheel van formele en informele regels, processen, praktijken, competenties en culturele factoren die in een bepaald land bestaan en de beleidsvoering bepalen of beïnvloeden. Zij vormen alle **componenten** van institutionele capaciteit.

Zulke 'institutionele capaciteit' is nodig op verschillende vlakken. Kader 4 geeft vanuit een normatief perspectief de **kenmerken of dimensies van goed beleidsvorming** waarop de institutionele capaciteitsontwikkeling zich zou moeten richten³.

Kader 4: Kenmerken van goede beleidsvorming waarop capaciteitsontwikkeling zich richt

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

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

Verder kunnen er vijf *institutionele niveaus* worden onderscheiden waarop capaciteitsontwikkeling van belang is (zie kader 5)⁴.

Kader 5: Institutionele niveaus waarop capaciteitsontwikkeling zich richt

<i>Individu</i>	de prestaties van individuele medewerkers in hun functies vormen de basis voor het succes van elke actie of beleid: Is men gemotiveerd? Welke incentives heeft men om goed te presteren? Heeft men de nodige kennis en vaardigheden? Worden nieuwe kennis en vaardigheden ontwikkeld? ...
<i>Organisatie</i>	de prestaties van organisaties (bv. een administratie, een cel, ...) zijn een tweede maatstaf voor institutionele capaciteit. De beschikbare personele en financiële middelen en het leiderschap, samen met de regels, processen en praktijken die de samenwerking tussen de individuen in een organisatie bepalen, bepalen de performantie van een organisatie.
<i>Netwerk</i>	Prestaties van individuen en individuele organisaties zijn, zeker voor klimaatbeleid, onvoldoende. Beleidsmaatregelen vergen meestal overleg en samenwerking tussen meerdere individuen en organisaties. Het betreft zowel overleg en samenwerking (netwerken) tussen administraties binnen eenzelfde overheidsniveau (bv. Vlaanderen) als samenwerking tussen niveaus (bv. Vlaams, federaal, Europees, internationaal) en met middelen en actoren. De performantie van die formele en informele netwerken en structuren wordt mee bepaald door de mate waarin ze erin slagen de sleutelactoren te betrekken, financiële en personele middelen te verzamelen, taakverdelingen en verantwoordelijkheden vast te leggen, enz.
<i>Overheid</i>	De acties van individuen, organisaties en netwerken zijn ingebed in een institutionele context, bestaande uit de regels, procedures, processen en praktijken die binnen de politieke en ambtelijke instanties worden gevolgd (bv. kwaliteit van het regelgevingsproces, regels inzake openbaarheid, handhavingsbeleid, vatbaarheid voor lobbying, ...).
<i>Maatschappij</i>	De overheid functioneert zelf in een bredere culturele, sociale en economische omgeving. De maatschappelijke normen, waarden en praktijken bepalen het draagvlak voor het beleid en de regelgeving, en de mate waarin maatschappelijke actoren zelf initiatief nemen om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken.

Bron: op basis van OECD (2004b)

³ Er zijn uiteraard ook vele andere indelingen. Jänicke (1992) bv. onderscheidt innovatieve capaciteit, strategische capaciteit en consensuele capaciteit. SERV/MiNa-Raad (2005) gebruiken voor hun analyse van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling de vierdeling visievorming/strategieontwikkeling, draagvlak/transparantie/participatie, beleidscoördinatie/afweging, en capaciteitsversterking/beleidsleren.

⁴ Voor meer gedetailleerde evaluatiecriteria per niveau, toegepast op klimaatbeleid, zie OECD (2004b), tevens beschikbaar op de website van de klimaatconferentie.

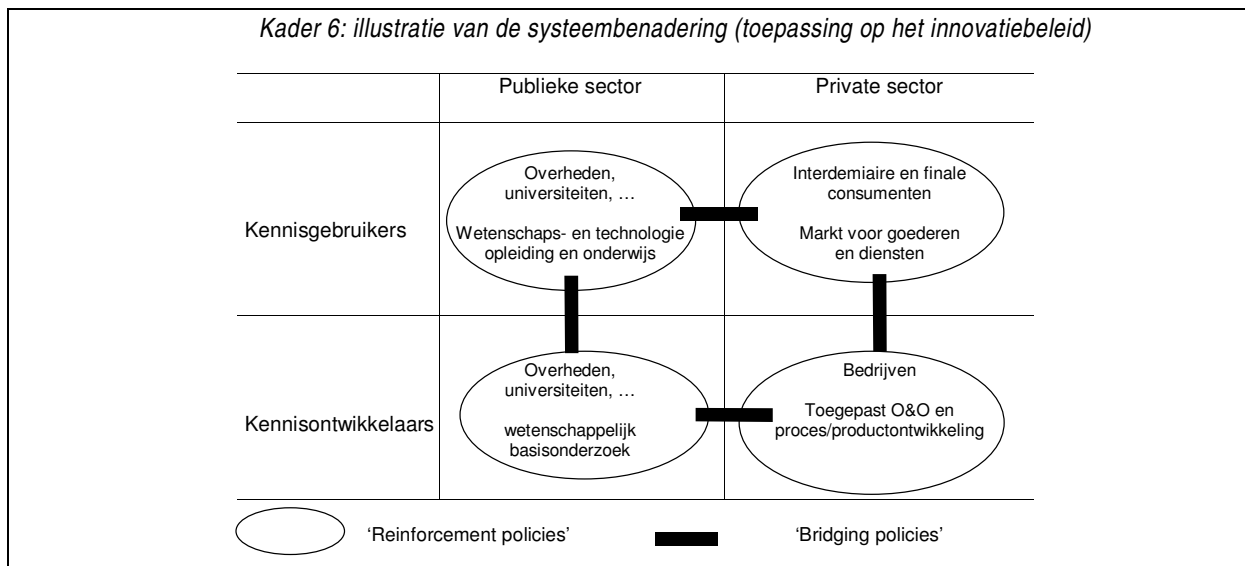
Alle voorgaande componenten, dimensies en institutionele niveaus zijn belangrijk omdat ze samen de capaciteit om een goed (klimaat)beleid te voeren bepalen. Relevante vragen zijn, ter illustratie, bijvoorbeeld:

- *Individueel*: beschikt de task force over voldoende personeel? Is het takenpakket van de personeelsleden in kwestie goed afgebakend? Kunnen zij nieuwe kennis en vaardigheden ontwikkelen? ...
- *Organisatie*: is klimaat een aandachtspunt in alle organisatieonderdelen? Hoe staan leidend ambtenaren er tegenover? Is er voldoende personeel en deskundigheid bij de relevante administraties? Hoe werken ze samen?
- *Netwerk*: hoe gebeurt de afstemming en integratie van beleid over beleidsdomeinen heen? Hoe wordt er samengewerkt met het federale, Europese en internationale niveau? Met de lokale overheden? Op welke wijze worden andere actoren betrokken? Is er inbreng van horizontale deskundigheid (bv. van een planningscel, reguleringcel, beleidscel, studiedienst, ...)?
- *Overheid*: bevat het beleidsproces voldoende waarborgen voor transparantie en consultatie? En voor afweging en onderbouwing van beslissingen? Bestaat er een effectief handavingsbeleid? Is er voldoende strategische capaciteit? Hoe wordt die opgebouwd?
- *Maatschappij*: Bestaat er een klimaatbewustzijn? Is er capaciteit inzake 'strategische intelligentie'? Welke rol spelen universiteiten en onderzoekers? De media?

2.4. De systeembenadering

De systeembenadering als denkwijze benadrukt de samenhang tussen delen in een omvattend geheel en is ook in de bestuurskunde een essentieel concept. In de systeembenadering wordt beleid gezien als het gevolg van complexe interacties tussen talrijke individuen, organisaties, instanties en omgevingsfactoren, eerder dan als een lineair traject zoals de bekende beleidscyclus suggereert (cf. supra). Tegelijk verruimt de systeemleer het niveau van analyses van de overheid naar het geheel van actoren en hun interacties. Beleidssucces is dan niet alleen afhankelijk van de inspanningen van individuele actoren, maar ook en vooral van hun onderlinge interactie. De klemtoon ligt daarom op het versterken van deze interacties en het scheppen van de randvoorwaarden waarbinnen zij kunnen groeien.

De systeembenadering kan worden geïllustreerd aan de hand van onderstaand schema (kader 6). Het stelt een eenvoudig innovatiesysteem voor als de interactie tussen vier groepen actoren, afhankelijk van het feit of ze behoren tot de private of publieke sector en of ze kunnen worden beschouwd als kennisgebruiker of kennisontwikkelaar.



Bron: overgenomen uit Van Humbeeck (2003)

Zelfs aan de hand van deze overmatige simplificatie van een innovatiesysteem, kunnen we enkele belangrijke lessen uit de systeemtheorie illustreren:

- De belangrijkste les is wellicht dat alle onderdelen goed op mekaar *afgestemd* moeten zijn, wil het systeem goed functioneren. Het heeft bijvoorbeeld geen zin om te investeren in kenniscreatie als de wegen naar het gebruik van deze kennis geblokkeerd zijn. Belangrijker is dat alle knooppunten van het innovatiesysteem worden ondersteund ('reinforcement policies') en dat tegelijk de relaties tussen deze knooppunten worden verbeterd ('bridging policies').

- Daarbij geldt ten tweede dat de performantie van een systeem vaak wordt bepaald door de *zwakste schakels* of knopen. Het beleid moet worden gericht op het ontdekken en versterken van deze schakels. De aanpak van één zwakke schakel kan bovendien slechts voor marginale verbeteringen zorgen als de andere zwakke schakels niet worden aangepakt.
- Een derde belangrijke les is dat een *geïsoleerde inzet* van individuele instrumenten doorgaans weinig impact heeft op het functioneren van het systeem. Dit verklaart bv. waarom subsidies en steunverleningsprogramma's voor onderzoek en ontwikkeling slechts een beperkte invloed kunnen hebben en in de praktijk worden aangevuld met andere instrumenten. De rol van het innovatiebeleid ligt volgens de systeemleer niet in de eerste plaats in het vergroten van de uitgaven voor O&O door de private sector, maar in het stimuleren van relaties tussen actoren en van het creatief denken en de absorptiecapaciteit van het hele innovatiesysteem.

De systeembenadering is duidelijk ook relevant voor het klimaatbeleid, en in het bijzonder voor de bestuurlijke aspecten. Ze beklemtont:

- dat institutionele capaciteit op alle vijf hiervoor vermelde niveaus aandacht vereist. Het versterken van de personeelscapaciteit bijvoorbeeld zal op zich onvoldoende zijn als er niet tegelijk wordt gewerkt aan voorzieningen op organisatie-, netwerk- of overheidsniveau voor meer beleidsintegratie. Het vergroten van de mogelijkheden voor samenwerking met doelgroepen en actoren is onvoldoende als er niet tegelijk wordt gewerkt aan instrumenten en individuele vaardigheden om dat overleg op een goede manier te voeren, enz.
- dat institutionele capaciteit nodig is in alle fasen van het beleidsproces. Niet alleen voor de formulering van een Vlaams klimaatbeleid moet er institutionele capaciteit zijn. Het beleid moet ook worden geconcretiseerd, uitgevoerd, gehandhaafd, opgevolgd en geëvalueerd; er moet worden meegewerkt aan het Europese en internationale klimaatbeleid, enz.
- dat er niet alleen institutionele capaciteit nodig is bij overheidsdiensten waar klimaatbeleid de hoofdtaak is, maar ook bij andere relevante overheidsdiensten en bij actoren buiten de overheid (middenveld, bedrijven, burgers, wetenschappers, media, ...);
- dat er zowel *klimaat specifieke* als *klimaatrelevante* institutionele capaciteit nodig is. Met klimaat specifieke capaciteit worden informatie, kennis, vaardigheden, procedures, processen enz. bedoeld die specifiek voor het klimaatbeleid worden ingezet (bv. het opmaak- en goedkeuringsproces van het Vlaams klimaatplan, emissie-inventaris, klimaatindicatoren, task force, ...). Met klimaatrelevante capaciteit wordt meer generieke capaciteit bedoeld die niet specifiek voor het klimaatbeleid wordt ontwikkeld, maar die wel zeer nuttig of essentieel is voor het klimaatbeleid (bv. planningscyclus beleidsnota's en begroting, regelgevingsproces, indicatoren, scenarioanalyse, lange termijnvisievorming, participatierichtlijnen, ...)(zie kader 7).

Kader 7: Climate-specific and climate-relevant capacity needs

	Climate-specific capacity	Climate-relevant capacity
Individuals	Sufficient government staff, experts, business and NGO representatives for the national assessment, the formulation of the national strategy, the design and implementation of climate-specific policies and measures, as well as for monitoring, reporting and review. Reasonable level of climate-specific skills and training Interest in climate change issues	Sufficient government and non-government experts developing climate-relevant policies in: energy, transport, agriculture, forestry, industry, R&D, economy, finances, education. General training opportunities Financial/non-financial incentives
Organisations	Specific mandate on climate change Climate "unit" within an organization Higher management "championing" climate change	Compatibility of other mandates of the organization with climate objectives, overall management structure and processes, level of human and financial resources, overall ability to fulfil missions
Network of organisations	Procedures and financial provisions, level of co-operation on climate issues, leadership of an organization, allocation of responsibilities, stability/adaptability of the institutional framework	Underlying public sector practices and procedures for policy integration
Public governance	Ability to influence mainstream policy-making in taking into account the climate change issue	Political stability, voice and accountability; ability to implement sound climate-relevant policies and to provide a sound business environment, civil service independence, ability to collect sufficient resources; rule of law and control of corruption
Social norms, values, practices	Knowledge about climate change and positive attitude towards climate mitigation measures	Acceptance of laws; positive attitude toward environmental protection, attitude of co-operation among citizens

Bron: OECD (2004b).

2.5. Kennismanagement en beleidsleren

Kennis ontwikkelen en overdragen is op termijn wellicht de belangrijkste succesfactor voor een goede beleidsvoering. Dat omvat meer dan indicatoren. Cijfers alleen zijn niet voldoende. Participatieve methoden zoals workshops met sleutelfactoren geven informatie over de samenhang en het verhaal achter de cijfers. De inzet van scenario's maakt het mogelijk om diverse zekere en onzekere ontwikkelingen over een lange termijn perspectief te beschouwen. Toekomstgerichte methoden brengen beleid, stakeholders en experts samen in dialoog om na te denken over een gemeenschappelijke toekomst.

Dit alles kader in 'innovatieve capaciteit' en 'beleidsleren'. *Innovatieve capaciteit* betreft de mate waarin culturen, structuren, procedures, processen en praktijken toelaten c.q. stimuleren dat gewoontes en routines in vraag worden gesteld en nieuwe en creatieve ideeën een kans krijgen. Of omgekeerd geformuleerd: in hoeverre houden 'oude' economieën, 'oude' beleidsinstrumenten, 'oude' onderzoeksmethoden, 'oude' waarden en gebruiken vernieuwing tegen? *Beleidsleren* hangt daarmee samen. Het betreft de mate waarin het beleid wordt opgevolgd en geëvalueerd en er wordt geleerd uit ervaringen en nieuwe kennis. Of nog: in hoeverre is er ruimte voor 'experimenten' en is het beleid expliciet gericht op het opdoen van leereffecten? Wordt er een 'institutioneel geheugen' opgebouwd van kennis en ervaringen? Enz.

Kennismanagement is daarvoor een belangrijk hulpmiddel. Het is een proces om het beschikbare 'intellectuele kapitaal' te detecteren en aan te spreken, hiaten te ontdekken en die op te vullen. *Kennis* is immers niet alleen nodig voor de strategieontwikkeling (de kennis- en informatiebasis voor het beleid). Er is ook behoefte aan '*strategische intelligentie*'. Dat omvat analytische instrumenten zoals toekomstverkenning, scenario analyse, benchmarking, optie- en impactanalyse, technology assessment, backcasting etc. en competenties op het vlak van procesmanagement, participatieve consultatie- en coördinatiemethoden, keuze van beleidsinstrumenten en samenstelling van een 'policy mix', systeem innovatie en transitie management, enz.

Ook voor het klimaatbeleid zijn innovatieve capaciteit en beleidsleren essentieel. Met het klimaatprobleem wordt immers duidelijk dat de traditionele beleidsaanpak en beleidsconcepten hun grenzen kennen en tekort schieten. Broeikasgasemissies hangen immers sterk samen met ons energieverbruik, en dus met onze huidige manier van wonen, werken, ontspannen en zich verplaatsen. Het klimaatvraagstuk vergt bijgevolg een fundamentele wijziging van onze (fossiele) energievoorziening, die al decennialang een zeer belangrijke productiefactor is in onze economieën en mee de basis vormt voor heel wat sociale en economische welvaart. Zoiets kan niet van vandaag op morgen. Ingrijpende maatschappelijke en technologische transitie realiseren, veronderstelt nieuwe denk- en werkvormen die op onderdelen sterk kunnen verschillen van de huidige, traditionele beleidsaanpak en beleidsplanning (zie kader 8).

Kader 8: vergelijking tussen principes van transitie management en traditioneel beleid

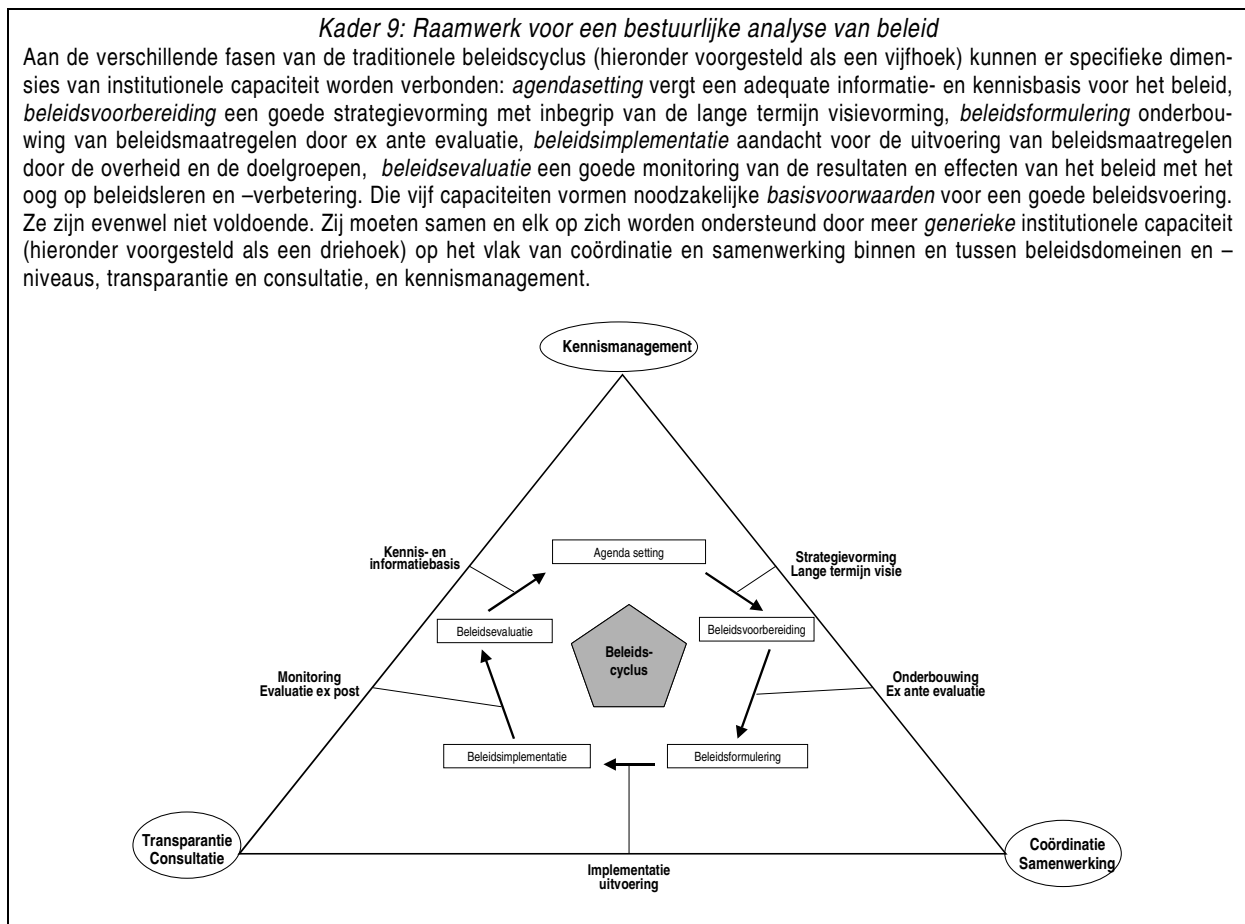
Traditioneel beleid	Kenmerken van transitie management
<i>Korte termijnhorizon</i> : milieudoelstellingen komen tot stand via het door-trekken en periodiek verscherpen van het bestaande beleid in de toekomst	Gericht op lange termijn denken (25 jaar en meer) en formulering van transitiedoelen, als afwegingskader voor korte termijn doelstellingen
<i>Inkapseling</i> : vooropgestelde randvoorwaarden (bv. kosteneffectiviteit) bepalen de beleidsruimte en leiden enkel tot incrementele verbeteringen.	Gericht op fundamentele vernieuwing (systeeminnovaties) op technologisch en institutioneel vlak
<i>Uitvoeringsoriëntatie</i> : periodiek worden doelstellingen geformuleerd en vervolgens maatregelen ingezet om deze doelstellingen te realiseren. Er is weinig reflectie op resultaten, en weinig feedback naar oorspronkelijke doeleinden	Gericht op het opdoen van ervaring en leereffecten, o.a. door het stimuleren van innovatieve initiatieven, experimenten en interacties (learning by doing en learning by learning)
<i>Trajectoriëntatie</i> : beleidsdossiers en middelen zijn gericht op technologieën die op korte termijn bijdragen tot de realisatie van vooropgestelde doelen, waardoor technologische vooruitgang enkel plaatsvindt binnen bestaande technologisch trajecten (bv. grootschalige afvalwaterzuivering) en lock-in situaties ontstaan	Gericht op het openhouden van een variatie aan technologische opties voor de toekomst door kennis en technologische vernieuwing te stimuleren
<i>Productoriëntatie</i> : het beleid moeten leiden tot en wordt afgerekend op de realisatie van vooropgestelde milieudoelstellingen	Gericht op interacties tussen actoren en op verbreden van het maatschappelijk draagvlak. De overheid heeft met transitie zelf geen einddoel, wel een procesdoel (procesoriëntatie)
<i>Probleemoriëntatie</i> : reactief gericht op knelpunten en veroorzakers van milieuproblemen (peloton en achterblijvers)	Gericht op oplossingen (peloton en koplopers, niches en 'exoten')
<i>Verkokering</i> : beleid komt tot fragmentair tot stand, zonder veel samenwerking tussen beleidsdomeinen	Gericht op denken in termen van meerdere domeinen en verschillende actoren op diverse niveaus
<i>Risicomijdend</i> : risico's en onzekerheden worden verdoezeld door wetenschappelijke schijnobjectiviteit	Gericht op leren omgaan met risico's en onzekerheden, o.m. door te werken met scenario's
<i>Hierarchisch-autoritair</i> : de overheid bepaalt het beleid, stelt de doelen en grenzen, legt verplichtingen op en sanctioneert	Gericht op uitwerking van het beleid in samenspraak met stakeholders ('coproductie van beleid', overheid als 'change agent')
<i>Niet visionair</i> : maakt gebruik van toekomstverkenningen (forecasting), die bestaande dominante trends doortrekken en zich richten op wat in de toekomst waarschijnlijk is, maar niet vaak leiden tot trendbreukoplossingen.	Gericht op het ontwikkelen van creatieve toekomstbeelden en het identificeren van mogelijkheden voor radicale verandering, vanuit de vraag hoe een bepaalde toekomst bereikt kan worden (backcasting).

Bron: overgenomen uit Van Humbeek (2003)

3. Aanzet voor een bestuurlijke analyse van het Vlaamse klimaatbeleid

3.1. Raamwerk voor een bestuurlijke analyse

Voort bouwend op de voorgaande concepten stelt kader 9 het analysekader voor dat zal worden gebruikt voor een bestuurlijke analyse van het Vlaamse klimaatbeleid.



Dit raamwerk kan tevens in tabelvorm worden weergegeven (zie kader 10⁵). De eerste vijf rijen in de tabel reflecteren de dimensies van institutionele capaciteit die gekoppeld zijn aan de vijf fasen van de beleidscyclus, de laatste drie de meer generieke institutionele capaciteiten. De kolommen omvatten de componenten waaruit die capaciteit kan of moet bestaan: uit gepaste structuren, processen en procedures enerzijds en uit gepaste competenties met inbegrip van culturele factoren anderzijds.

Kader 10: Raamwerk voor een bestuurlijke analyse van het klimaatbeleid

Analyseniveaus: micro, meso, macro of individueel, organisatie, netwerk, overheid, maatschappij		Componenten beleids capaciteit	
		Structuren / processen / procedures	Competenties / Cultuur
Dimensies beleids capaciteit	Agendasetting – informatie- en kennisbasis voor het beleid		
	Strategievorming - lange termijn visie		
	Onderbouwing – evaluatie ex ante		
	Implementatie – uitvoering		
	Monitoring – evaluatie ex post		
	Coördinatie – samenwerking		
	Transparantie- consultatie		
	Kennismanagement - beleidsleren		

⁵ De tabel is tevens geïnspireerd op Van Coppenolle (2005b).

Dit raamwerk kan in principe worden gebruikt voor een bestuurlijke analyse op de verschillende niveaus: micro, meso en macro (of meer gedetailleerd: individueel, organisatie, netwerk, overheid, maatschappij). Uiteraard is dat binnen de beperkte tijd en middelen van de werkgroep governance niet mogelijk. Daarom kan de hierna volgende analyse niet anders dan een aanzet zijn. De werkgroep meent dan ook dat er een meer doorgedreven analyse wenselijk is van de institutionele capaciteit voor klimaatbeleid in Vlaanderen, op elk van de institutionele niveaus.

In de verdere analyse concentreren we ons in eerste instantie op het niveau 'overheid'. Dat is immers ook het niveau waarop het Vlaamse klimaatbeleid plan acties en maatregelen formuleert. Voor dat niveau hebben we het analysekader verder geconcretiseerd met enkele kernvragen (zie kader 11). Die geven aan welke institutionele capaciteit precies aanwezig zou moeten zijn om van een goede beleidsvoering te kunnen spreken. Uiteraard is die verdere invulling geen gemakkelijke en geen neutrale oefening. Er zijn immers zeer veel deelcomponenten. Toch menen we dat de vragen een goed aanknopingspunt bieden voor een bestuurlijke analyse van het Vlaamse klimaatbeleid.

Kader 11: Kernvragen voor een bestuurlijke analyse van het Vlaamse klimaatbeleid

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

3.2. Analyse van de institutionele capaciteit in Vlaanderen: belangrijkste knelpunten

Aan de hand van de voorgaande vragen wordt hierna een voorlopige, ruwe analyse gemaakt van de institutionele capaciteit in Vlaanderen om een goed c.q. beter klimaatbeleid te voeren (waar staan we?).

Daarbij is het verleidelijk om elk van de vragen van kader 11 met 'nee' te beantwoorden. Dat brengt ons echter niet veel dichterbij een oplossing. De werkgroep heeft daarom getracht om, conform de systeemleer (cf. supra), de zwakste schakels of knopen te detecteren. Een overzicht van die **knelpunten** is opgenomen in kader 12. Het gaat dus niet om een exhaustieve lijst van knelpunten, maar om een selectie van enkele belangrijke die in de context van het klimaatbeleid worden vastgesteld. Enkele ervan overstijgen de bevoegdheid van een milieuminister, maar zijn daarom niet minder relevant.

Uit de tabel komt wellicht een vrij negatief beeld naar voor. Dat kan uiteraard niet anders omdat de tabel enkel knelpunten bevat. Daarom willen we hier onderstrepen dat er **ook heel wat positieve ontwikkelingen** zijn, niet in het minst binnen de Vlaamse administratie, die in de tabel niet of misschien onvoldoende tot uiting komen. We denken onder meer aan:

- de klimaatconferentie zelf
- de plannings- en rapportagecyclus voor het klimaatbeleid
- de instelling van een ambtelijke Task Force met het oog op een betere beleidscoördinatie
- de inspanningen voor monitoring van het klimaatbeleid (o.a. de emissieinventaris)
- de vooruitgang inzake indicatoren (APS, MIRA, Pact van Vilvoorde, ...) en beleidsevaluatie (o.a. MIRA-BE)
- de geplande studieopdracht voor energiescenario's 2020
- de aanzet tot bredere consultaties (bv. over het toewijzingsplan voor verhandelbare emissierechten)
- het opdoen van ervaring met nieuwe vormen van beleidsontwikkeling (bv. het pilootproject transitie management duurzaam bouwen)
- de invoering van reguleringsimpactanalyse
- de nieuwe vormen van institutionele samenwerking (bv. het milieu-innovatieplatform)
- de kennis en ervaring die de jongste jaren is opgebouwd over consultatie- en participatiemethoden (o.a. bij de Koning Boudewijn Stichting, het VIWTA, het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen).
- de groeiende aandacht voor bestuurskundige analyses van het beleid (bv. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse Overheid, Steunpunt Milieubeleidswetenschappen)
- de pogingen om de standpuntbepaling van Vlaanderen op internationale fora beter voor te bereiden
- de inspanningen van APS (administratie Planning en Statistiek) om binnen de Vlaamse overheid een leertraject te starten rond toekomstgerichte methoden en scenario's, met o.a. de opleiding die APS organiseerde over toekomstverkenningen, de denkcel interactief beleid, enz.
- ...

Dit neemt niet weg dat er een hele reeks knelpunten blijft. Echt sterk scoort Vlaanderen immers op geen enkele van de vragen van kader 11⁶, zodat er overal ruimte is voor verbetering.

3.3. Analyse van de institutionele capaciteit in Vlaanderen: inventaris van mogelijke oplossingen

Voortbouwend op de knelpuntenlijst bevatten kader 13 en kader 14 een inventaris van respectievelijk mogelijke oplossingen en maatregelen. De lijst van oplossingen respectievelijk maatregelen is zeker niet volledig en kan na een grondigere analyse ongetwijfeld verder worden aangevuld. Opvallend is alvast dat de meeste maatregelen zich situeren rond de drie 'generieke' institutionele capaciteiten (bevordering van coördinatie, transparantie en kennismanagement).

Deze inventaris dient als basis voor de formulering van aanbevelingen en prioriteiten (zie deel 4).

⁶ Zie hierover tevens bv. het onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse Overheid, en Cordova-Novion (2004).

Kader 12: Overzicht van enkele belangrijke bestuurlijke knelpunten voor het Vlaamse klimaatbeleid

		Componenten beleids capaciteit	
		Structuren / processen / procedures	Competenties / Cultuur
Dimensies beleids capaciteit	Agenda-setting – informatie- en kennisbasis voor het beleid	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. Het bewustzijn bij de publieke opinie over de ernst van de klimaatveranderingen is nog beperkt.
	Strategievorming - lange termijn visie	Vlaanderen blijft nog vaak steken in een louter ambtelijk-politieke strategievorming met traditionele adviesprocedures en openbare onderzoeken. (De klimaatconferentie vormt daarop een positieve uitzondering.) De relatie tussen verschillende plannen en plansystemen is niet steeds duidelijk (bv; klimaatplan vs. strategie duurzame ontwikkeling, beleidsnota's, budgettaire cyclus, PwVilvoorde, ...). 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.
	Onderbouwing – evaluatie ex ante	Afwegingen gebeuren dikwijls nog te weinig onderbouwd (bv. doel- en 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.
	Implementatie – uitvoering	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.
	Monitoring – evaluatie ex post -	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, ...).
	Coördinatie – samenwerking	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 vergelijkbare planingscyclus bestaat in sommige andere voor het klimaatbeleid relevante terreinen (bv. innovatiebeleid, woonbeleid, ...). Het Vlaamse en federale klimaatbeleid en het beleid in de andere gewesten zijn soms nog te weinig coherent. Samenwerking met lokale besturen rond klimaatbeleid is 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. Doorstroming ervan naar het klimaatbeleid was er niet.
	Transparantie-consultatie	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. Binnen het klimaatbeleid worden inspanningen gedaan om de inspraak te versterken. Maar de kennis van nieuwe vormen van participatie is nog beperkt. Hierdoor worden kansen gemist.
Kennismanagement	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 capteren).	

Kader 13: inventaris van mogelijke oplossingen

		Componenten beleids capaciteit	
		Structuren / processen / procedures	Competenties / Cultuur
Dimensies beleids capaciteit	Agendasetting – informatie- en kennisbasis voor het beleid	<p>Verbetering van de toegankelijkheid (inhoudelijk, procedureel, ...) van klimaatrelevante informatie)</p> <p>Samenwerking met het departement onderwijs met het oog op draagvlakontwikkeling (opleidingspakketten, eindtermen, ...)</p> <p>Bevordering van de aandacht van de publieke opinie voor klimaatverandering.</p> <p>Verbetering van de informatiebasis voor beleid (via scenario-analyses, strategische studies, ...)</p> <p>Verbetering van de toegankelijkheid van de resultaten van praktijkgericht en academisch onderzoek</p>	<p>Streven naar schaalvergroting bij kennis- en dataverwerking.</p>
	Strategievorming - lange termijn visie	<p>Streven naar een 'mature' strategievorming voor het klimaatbeleid, incl. lange termijnvisie.</p> <p>Bevordering van de strategische beleidsvoering in andere beleidsdomeinen en van de afstemming ertussen.</p> <p>Verbetering van het 'uploaden' en 'downloaden' van het EU- en internationaal klimaatbeleid.</p> <p>Verbetering van de afstemming tussen de gewesten en het Federale niveau op het vlak van de formulering en uitvoering van klimaatbeleid.</p>	<p>Vergroten van de ervaring in het klimaatbeleid met toekomstverkenningen</p> <p>Kennisverspreiding over transitie management en andere nieuwe vormen van beleidsontwikkeling</p>
	Onderbouwing – evaluatie ex ante	<p>Bevordering van de correcte toepassing in het klimaatbeleid van de RIA-richtlijnen, zowel inhoudelijk als procedureel</p> <p>Verbetering van de datacollectie over kosten en baten van klimaatmaatregelen</p>	<p>Vergroten van de kennis over en ervaring met afwegingstechnieken, instrumentenkeuze, enz.</p>
	Implementatie – uitvoering	<p>Versterking van de waarborgen voor implementatie in het beleids- en regelgevingsproces.</p> <p>Verbetering van de bewaking van de omzetting van internationaal recht in intern recht</p> <p>Intensifiëring van de samenwerking met de lokale besturen rond klimaatbeleid</p>	<p>Vergroting en betere benutting van de deskundigheid en ervaring inzake communicatie en sensibilisering van de bevolking en andere doelgroepen</p>
	Monitoring – evaluatie ex post	<p>Verbreiding van de indicatorenset voor de opvolging van het klimaatbeleid.</p> <p>Vergroting van de inspanningen voor evaluatie-onderzoek.</p> <p>Verbetering van de ontsluiting en beleidsimpact van (goed) evaluatieonderzoek.</p>	<p>Versterking van de evaluatiecapaciteit bij onderzoeksinstituten en bij de overheid.</p>
	Coördinatie – samenwerking	<p>Verbetering van de mogelijkheden voor een vlotte informatie-uitwisseling tussen ambtenaren.</p> <p>Versterking van de coördinatiestructuren en –mechanismen voor het klimaatbeleid</p> <p>Vergroting van de waarborgen voor coördinatie in het beleids- en regelgevingsproces.</p> <p>Integratie van coördinatieaspecten in het personeelsbeleid van de Vlaamse administratie</p> <p>Realisatie van een grotere samenwerking met de federale overheid, de andere gewesten en de lokale besturen inzake klimaatbeleid.</p>	<p>Bevordering en beloning van samenwerkingsinitiatieven tussen beleidsdomeinen.</p> <p>Betere verspreiding van de bestaande kennis over coördinatie-mechanismen.</p> <p>Versterking van de kennis over coördinatiemechanismen.</p>
	Transparantie-consultatie	<p>Verbreiding van de consultaties over het klimaatbeleid (verderzetting en verbetering van de 'klimaatconferentie' als proces).</p> <p>Vergroting van de waarborgen voor consultatie in het beleids- en regelgevingsproces.</p> <p>Optimalisering van de formele overleg- en adviesprocedures.</p>	<p>Betere verspreiding en benutting van de beschikbare kennis en ervaring over participatietechnieken.</p>
	Kennismanagement	<p>Versterking van de ondersteuning van de administratie inzake analyse-instrumenten, afwegingsmethodieken, prioriteitenstelling, beleidsintegratie, strategisch management, consultatie- en participatiemethoden, enz.</p>	<p>Stimulering van de verspreiding van beschikbare 'strategische intelligentie' in Vlaanderen.</p> <p>Versterking van de 'strategische intelligentie' voor klimaatbeleid.</p> <p>Bevordering van internationaal beleidsleren (gelet op de kleine schaal van Vlaanderen).</p>

Kader 14: Inventaris van maatregelen en acties

Bestuurlijke maatregelen en acties		
Dimensies beleidscapaciteit	Agendasetting – informatie- en kennisbasis voor het beleid	<p>'Upgraden' van de website van de klimaatconferentie</p> <p>Overleg met het departement onderwijs en vorming en met andere inzake opinievorming relevante organisaties</p> <p>Onderzoeksprogramma voor dataontwikkeling, –beheer en onderbouwing voor klimaatbeleid (in samenwerking met vergelijkbare initiatieven elders)</p>
	Strategievorming – lange termijn visie	<p>Uitvoering van toekomstverkenningen op geselecteerde onderdelen van het klimaatbeleid</p> <p>Workshop over 'energietransities'</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over betere afstemming tussen plansystemen</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over de opmaak van een 'proceshandleiding' voor beleid</p>
	Onderbouwing – evaluatie ex ante	<p>Opdoen van ervaring met doorgedreven ex ante evaluatie op geselecteerde onderdelen van het klimaatbeleid.</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over de opmaak van handleidingen en het geven van begeleiding en vorming inzake onderbouwing, afweging en ex ante evaluatie.</p>
	Implementatie – uitvoering	<p>Opmaak van een implementatie-, sensibiliserings- en communicatiestrategie per specifieke actie van het klimaatplan</p> <p>Opsporen en wegwerken van bestaande overlappingsen en andere afstemmingsproblemen bij de uitvoering van klimaatmaatregelen</p> <p>Selectie van samenwerkingsprojecten met de lokale besturen.</p>
	Monitoring – evaluatie ex post -	<p>Opmaak van een brede indicatorenset voor de opvolging van het klimaatplan</p> <p>Opname van een evaluatiebepaling in alle nieuwe klimaatregelgeving.</p> <p>Oprichting van een (virtuele) klimaatonderzoeksbibliotheek (op de website van de klimaatconferentie).</p> <p>Evaluatie van het proces van de klimaatconferentie.</p>
	Coördinatie – samenwerking	<p>Upgraden van de website van de Vlaamse klimaatconferentie.</p> <p>Evaluatie van de coördinatiestructuren en –mechanismen voor het klimaatbeleid (horizontaal en verticaal, strategisch en operationeel)</p> <p>Nauwe opvolging van nieuwe vormen van institutionele samenwerking (bv. het Milieu Innovatie Platform, transitie-management duurzaam bouwen, ...) via bv. een werkgroep, netwerk, evaluatieonderzoek, ...</p> <p>Opzetten van samenwerkingsverbanden met andere diensten bij de uitvoering van het klimaatbeleid</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over de opname van samenwerking met andere diensten als expliciete PLOEG-doelstelling voor leidend ambtenaren.</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over vereenvoudiging van uitwisselingsmogelijkheden voor ambtenaren tussen overheidsdiensten onderling (stages, ...)</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over de invoering van generieke informatie-instrumenten (bv. regelgevingsagenda)</p>
	Transparantie-consultatie	<p>Upgraden van de website van de Vlaamse klimaatconferentie.</p> <p>Workshops en vorming over participatietechnieken</p> <p>Opdoen van ervaring met (nieuwe) participatietechnieken en –procedures op geselecteerde onderdelen van het klimaatbeleid</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over de opmaak van kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie (consultatierichtlijnen)</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over: invoering van generieke informatie-instrumenten (bv. een regelgevingsagenda met voorgenomen regelgeving en bijbehorende 'notice and comment' voorzieningen, 'voor'publicatie van ontwerp RIA's, gebruik van ICT, ...)</p>
Kennismanagement	<p>Inventarisatie en sterkte/zwakte analyse van de 'strategische intelligentie' voor klimaatbeleid in Vlaanderen.</p> <p>Opstart van een programma beleidswetenschappelijk onderzoek voor klimaat (als onderdeel van een nieuw steunpunt)</p> <p>Oprichting van open netwerken en fora voor uitwisseling en debat over instrumenten van strategische intelligentie voor milieu-/klimaatbeleid.</p> <p>Deelname aan internationale denktanks (bv. OESO, EU-werkgroepen)</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over de verbetering van uitwisselingsmogelijkheden van personeel tussen overheidsdiensten, internationale instellingen en private organisaties en werk/leer combinaties.</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over oprichting van een kenniscel of expertengroep binnen de overheid die departementen kan bijstaan met vorming, begeleiding en advies inzake 'governance' problemen.</p> <p>Overleg met andere diensten en organisaties over oprichting van een Vlaams netwerk strategische intelligentie tussen overheidsdiensten, stakeholders en academici.</p>	

4. Aanbevelingen en prioriteiten

4.1. Herindeling van de maatregelen

De voorgaande analyse heeft een lijst van meer dan 30 maatregelen opgeleverd om enkele belangrijke bestuurlijke problemen aan te pakken. De lijst is zeker niet volledig, maar biedt volgens de werkgroep toch een goed uitgangspunt voor de opmaak van een bestuurlijke 'agenda' voor de voortdurende verbetering van klimaatbeleidsvoering (of voor de beantwoording van de vraag: wat kunnen we doen?).

De maatregelen zijn wel zeer ongelijksoortig. Een deel van de oplossingen omvat namelijk 'klimaat specifieke' acties en maatregelen die kunnen worden opgenomen binnen het beleidsdomein leefmilieu (en energie) zelf. Andere betreffen meer generieke of horizontale 'klimaatrelevante' acties en maatregelen die nodig of wenselijk zijn voor een effectief klimaatbeleid(sproces) maar die op een ander niveau moeten worden genomen (bv. regelgevingsproces, ontwikkeling van strategische intelligentie, ...). Ook in vele andere opzichten is de lijst ongelijksoortig. Een workshop over energietransitie organiseren bijvoorbeeld kan op korte termijn zonder veel middelen, terwijl een onderzoeksprogramma voor dataontwikkeling, -beheer en onderbouwing verdere invulling behoeft en potentieel heel wat investeringen vergt. Voor de oprichting van een Vlaams netwerk strategische intelligentie is de Vlaamse overheid slechts één van de partners en hoeft het initiatief zelfs niet noodzakelijk van de overheid te komen; voor de optimalisering van het regelgevingsproces is uiteraard enkel de overheid zelf bevoegd. Enz.

Daarom worden de voorgestelde maatregelen in kader 15 op een andere manier gecatalogeerd dan in kader 14. We maken daarbij een dubbel onderscheid. Enerzijds onderscheiden we maatregelen die in het klimaatbeleid zelf kunnen worden genomen van maatregelen die bij voorkeur op een ander niveau worden genomen. De eerste soort kan (vanuit de klimaatconferentie) in principe gemakkelijker worden gerealiseerd dan de tweede. Anderzijds maken we een onderscheid tussen maatregelen die zich richten op (1) de verbetering van de informatie, communicatie en consultatiemogelijkheden, (2) de toepassing van 'good governance' in concrete klimaatdossiers, (3) verder onderzoek en analyse en (4) de optimalisatie van bestaande processen en procedures. Ook hier is er een zekere rangorde: de eerste twee categorieën kunnen over het algemeen op kortere termijn tot resultaten leiden dan de laatste twee. In elk geval is een wijziging van 'instituten' enkel stapsgewijs mogelijk is, gezien het de 'heronderhandeling' vergt van regels, procedures, processen en praktijken waaraan men gewoon is geraakt.

4.2. Selectie van prioritaire maatregelen

Uiteraard kunnen niet alle voorstellen tegelijk en onmiddellijk worden gerealiseerd. Uit de lijst van kader 15 kiezen is evenwel niet evident. *Het is immers nodig dat op alle terreinen vooruitgang wordt geboekt om het 'systeem' wezenlijk te verbeteren.* Het is dan ook belangrijk dat als er prioriteiten worden gelegd, alle onderdelen toch goed op mekaar afgestemd zijn (cf. systeemleer)⁷.

Voor het geval er toch prioriteiten moeten worden gelegd, stelt de werkgroep een mogelijke selectie voor in kader 16. Die selectie is gebaseerd op een intuïtieve positionering van de maatregelen aan de hand twee criteria of vragen: (op de x-as) heeft de maatregel een 'grotere' of een 'kleinere' impact op de kwaliteit van de klimaatbeleidsvoering? en (op de y-as) heeft de maatregel impact op 'kortere' of op 'langere' termijn.

Op basis van die criteria komt de werkgroep tot het volgende pakket prioritaire maatregelen (ze zijn tevens cursief aangegeven in kader 15):

⁷ De uitdaging is groot: stel je een mini ruimtestation voor waarvoor de elementen moeten worden aangemaakt en opgestuurd, waarbij volgorde en tijdsplan belangrijk zijn maar het ook belangrijk is om na te kijken welke stukken reeds klaar zijn en welke nog moeten worden gebouwd/ontworpen ...

Binnen het klimaatbeleid gaat het over:

1. De toepassing van de principes van een goed regelgevingsproces op alle klimaatmaatregelen.

“Getting the process right is critically important” (Swanson e.a., 2004). De actie impliceert ten eerste dat er nu reeds, voor bestaande acties van het klimaatplan, een implementatie-, sensibiliserings- en communicatiestrategie wordt opgesteld voor elke specifieke actie. Het impliceert ten tweede dat er bij alle nieuwe plannen en nieuwe regelgeving in het klimaatbeleid bijzondere aandacht is voor (1) ex ante evaluatie (RIA), (2) samenwerking en consultatie, (3) uitvoering en implementatie en (4) ex post evaluatie (bv. via opname van een evaluatiebepaling in nieuwe klimaatregelgeving).

Concreet gaat het over de maatregelen 24 en 25 in kader 15 en kader 16.

2. Het ‘upgraden’ van de website van de klimaatconferentie

“The paramount tool of coherence is informed decision-making”. Bedoeld wordt een ‘upgrading’ tot middel om de transparantie van ‘wat er gebeurt’ te vergroten: bekendmaking van data, (ontwerp) nota’s, plannen, regelgeving, internationale standpunten, ... , organisatie van consultaties, oprichting van een klimaatbibliotheek, enz. als opstap naar of voorbeeld voor de invoering van meer generieke informatie-instrumenten (bv. een regelgevingsagenda met voorgenomen regelgeving en bijbehorende ‘notice and comment’ voorzieningen, ‘voor’publicatie van ontwerp RIA’s, ...).

Concreet gaat het over de maatregelen 1 en 5 in kader 15 en kader 16.

3. Het opdoen van ervaring met nieuwe instrumenten voor beleidsontwikkeling op geselecteerde onderdelen van het klimaatbeleid.

“Success depends on a country’s ability to (...) continuously learn and adapt”. De maatregel omvat: (1) Uitvoering van toekomstverkenningen, (2) doorgedreven ex ante evaluatie en (3) toepassing van (nieuwe) participatietechnieken en –procedures op nader te selecteren onderdelen van het klimaatbeleid.

Concreet gaat het over de maatregelen 10, 11 en 12 in kader 15 en kader 16.

4. De evaluatie van de coördinatiestructuren en –mechanismen voor het klimaatbeleid.

Het gaat om een evaluatie van de coördinatiestructuren en –mechanismen voor het klimaatbeleid, zowel horizontaal (binnen de Vlaamse overheid) als verticaal (lokaal-Vlaams-interregionaal-federaal-Europees-internationaal). Die evaluatie kan bovendien betrekking hebben op coördinatie en samenwerking bij zowel strategische als operationele taken.

Concreet gaat het over de maatregel 16 in kader 15 en kader 16.

Buiten het klimaatbeleid zijn prioritair:

5. De oprichting van een kenniscel of expertengroep binnen de overheid die departementen kan bijstaan met vorming, begeleiding en advies inzake ‘governance’ problemen.

Zo’n kenniscel of expertengroep is 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. Zo’n cel moet bv. zelf geen toekomstverkenningen uitvoeren, maar 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. Wellicht heeft de toekomstige studiedienst van de Vlaamse regering en/of de toekomstige beleidscel duurzame ontwikkeling hier een rol te spelen in een departementoverschrijdend netwerk.

Concreet gaat het over de maatregel 27 in kader 15 en kader 16.

6. De oprichting van een Vlaams netwerk strategische intelligentie tussen overheidsdiensten, stakeholders en academici.

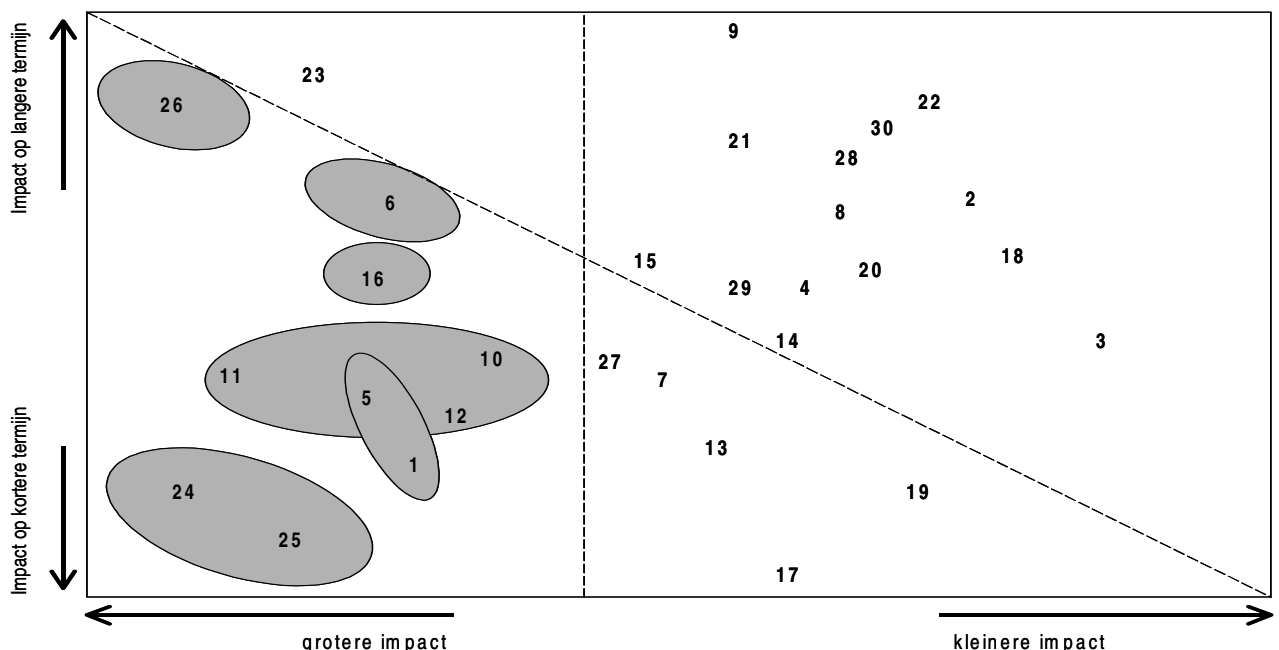
‘Strategische intelligentie’ bevindt zich dikwijls buiten de overheid, bij wetenschappers, onderzoeksinstituten, studiebureaus en adviesraden. Het is van groot belang dat die kennis vlot kan worden aangeboord. Bovendien is capaciteitsopbouw bij de overheid alleen onvoldoende. Zo’n formeel of informeel netwerk kan ook zorgen voor kennisoverdracht naar stakeholders en andere actoren die een rol spelen in de beleids’arena’.

Concreet gaat het over de maatregel 6 in kader 15 en kader 16.

Kader 15: Herindelung van de voorgestelde maatregelen

	Maatregelen in het klimaatbeleid	Maatregelen buiten het klimaatbeleid
verbetering van de kennis, informatie, communicatie en consultatiemogelijkheden; draagvlakontwikkeling	<ol style="list-style-type: none"> 1. 'Upgraden' van de website van de klimaatconferentie tot middel om de transparantie van 'wat er gebeurt' te vergroten. 2. Oprichting van open netwerken en fora voor uitwisseling en debat over instrumenten van strategische intelligentie voor klimaatbeleid. 3. Workshop over 'energietransities' 4. Workshops en vorming over participatietechnieken 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Invoering van generieke informatie-instrumenten (bv. een regelgevingsagenda met voorgenomen regelgeving en bijbehorende 'notice and comment' voorzieningen, 'voor'publicatie van ontwerp RIA's, ...) 6. Oprichting van een Vlaams netwerk strategische intelligentie tussen overheidsdiensten, stakeholders en academici. 7. Opmaak van kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie (consultatierichtlijnen) 8. Deelname aan internationale denktanks (bv. OESO, EU-werkgroepen) 9. Overleg met het departement onderwijs en vorming en met andere inzake opinievorming relevante organisaties
'leren' door toepassing van 'good governance' in concrete dossiers	<ol style="list-style-type: none"> 10. Uitvoering van toekomstverkenningen 11. Doorgedreven ex ante evaluaties 12. Toepassing van (nieuwe) participatietechnieken en -procedures 13. Samenwerkingsprojecten met lokale besturen 14. Samenwerkingsverbanden met andere overheidsdiensten bij de uitvoering van het klimaatbeleidsplan 	<ol style="list-style-type: none"> 15. Opmaak van handleidingen en geven van begeleiding en vorming inzake onderbouwing, afweging en ex ante evaluatie.
Analyse en onderzoek	<ol style="list-style-type: none"> 16. Evaluatie van de coördinatiestructuren en -mechanismen voor het klimaatbeleid (horizontaal en verticaal, strategisch en operationeel) 17. Evaluatie van het proces van de klimaatconferentie 18. Nauwe opvolging van nieuwe vormen van institutionele samenwerking (bv. het Milieu Innovatie Platform, transitie management duurzaam bouwen, ...) 19. Opsporen en wegwerken van bestaande overlappingsen en andere afstemmingsproblemen bij de uitvoering van klimaatmaatregelen 20. Opmaak van een brede indicatorenset voor de opvolging van het klimaatplan. 21. Een programma beleidswetenschappelijk onderzoek voor klimaat 	<ol style="list-style-type: none"> 22. Inventarisatie en sterkte/zwakte analyse van de 'strategische intelligentie' in Vlaanderen. 23. Onderzoeksprogramma voor dataontwikkeling, -beheer en onderbouwing.
optimalisatie van bestaande processen en procedures	<ol style="list-style-type: none"> 24. Toepassing van de principes van een goed regelgevingsproces op alle klimaatmaatregelen, waaronder de opname van een evaluatiebepaling in alle nieuwe klimaatregelgeving. 25. Opmaak van een implementatie-, sensibiliserings- en communicatiestrategie per specifieke actie van het klimaatplan. 	<ol style="list-style-type: none"> 26. Oprichting van een kenniscel of expertengroep binnen de overheid die departementen kan bijstaan met vorming, begeleiding en advies inzake 'governance' problemen. 27. Opmaak van een 'proceshandleiding' voor beleid en regelgeving (optimalisering van het beleids- en regelgevingsproces). 28. Betere afstemming tussen plansystemen 29. Opname van samenwerking met andere diensten als expliciete PLOEG-doelstelling voor leidend ambtenaren. 30. Vereenvoudiging van uitwisselingsmogelijkheden van personeel tussen overheidsdiensten onderling (stages, ...) en met internationale instellingen en private organisaties; werk/leer combinaties.

Kader 16: Selectie van prioritaire maatregelen



4.3. Nadere invulling van de voorgestelde maatregelen

De werkgroep heeft nog geen nadere invulling gedaan van de taakverdeling en planning voor de uitwerking en uitvoering van die maatregelen.

Daarvoor is immers per maatregel een 'mapping' wenselijk van de personen en instanties die de beschreven taken moeten, willen of kunnen opnemen (en van de voorwaarden waarbinnen dat mogelijk is), en van de personen en instanties die terzake in Vlaanderen over concrete ervaring of expertise beschikken. Zonder dergelijke mapping riskeert de uitvoering van de beschreven maatregelen zelf op 'governance' problemen te stuiten of te veroorzaken zoals overlappingsen en dubbel werk, uitvoeringsproblemen door capaciteitstekorten, enz.

Een voorbeeld: Wie kan/wil/zal zich met de opmaak van kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie (consultatierichtlijnen) bezig houden? De studiedienst van de Vlaamse regering? De Kenniscel Wetsmatiging? De Beleidscel voor Duurzame Ontwikkeling? De administratie Kanselarij en voorlichting? De Vlaamse ombudsdienst? En wie moet daarbij betrokken worden gezien hun ervaring en expertise of gezien hun rol bij de invoering of toepassing ervan?⁸ Of is men er al mee bezig?

De werkgroep heeft alvast een tabel gemaakt die kan dienen als basis voor de noodzakelijk 'mapping' (zie bijlage 2).

In elk geval lijkt het van belang dat voor de meer generieke maatregelen aansluiting wordt gezocht bij het *Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling* dat in de steigers staat en waar de beschreven maatregelen normaliter een centraal onderdeel van zullen uitmaken. Duurzame ontwikkeling gaat immers niet zozeer over 'hardware' (een decreet, een plan, een raad, ...) maar vooral over 'software' (coördinatie, afweging, lange termijnvisievorming, ...) ⁹.

Ook voor de nadere bepaling van de concrete klimaatdossiers die geschikt zijn als 'proeftuin' om ervaring op te doen met toekomstverkenningen, doorgedreven ex ante evaluatie, toepassing van (nieuwe) participatietechnieken en – procedures enz. is een nadere analyse en verder overleg wenselijk. Ook hier een voorbeeld. Om bv. een concreet project te definiëren als proeftuin voor participatieve processen moeten volgende vragen beantwoord worden:

- Wat is de doelstelling van het proces: een advies of een mede-beslissing, consensus bereiken, een diversiteit van ideeën verzamelen, draagvlak creëren, ...?
- Wat is de aard van het onderwerp: gekend of niet, pas opkomend of reeds sterk gereguleerd, wat is de graad van complexiteit en controverse?
- Wie moet er betrokken worden: burgers en / of stakeholders?
- Welke methode is best geschikt: burgerforum, focusgroepen, scenario workshops, ...?
- Hoe organiseren we de communicatie voor, tijdens en na het proces?

Terwijl vanuit de aanwezige expertise binnen de werkgroep 'governance' het proces zou kunnen worden bewaakt en opgevolgd, is het nodig dat samen met de inhoudelijke verantwoordelijken (energie, landbouw, ...) wordt bepaald welk onderwerp relevant is en welke de doelstellingen van het proces zullen zijn.

⁸ In Vlaanderen zijn daarmee bezig geweest, o.a. VIWTA, de Koning Boudewijn Stichting, de Kenniscel Wetsmatiging, het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, SERV en MiNa-raad, enz.

⁹ Zie SERV/MiNa-Raad (2005).

5. Verdere werkzaamheden van de werkgroep

Hiervoor is er al op gewezen dat de voorgaande analyse van de werkgroep moet worden gezien als een aanzet. Er is duidelijk meer nodig om de aandacht voor 'governance' te behouden en te versterken. Bovendien was een meer uitgebreide analyse binnen de beperkte tijd en middelen van de werkgroep governance onmogelijk. De werkgroep meent dan ook dat er een meer doorgedreven analyse wenselijk is van de institutionele capaciteit voor klimaatbeleid in Vlaanderen, op elk van de institutionele niveaus.

De werkgroep stelt voor dat er op het doorstartmoment van 18 oktober 2005 in de namiddag een sessie kan worden gewijd aan 'governance'. Daarop zouden de volgende onderwerpen kunnen worden behandeld:

1. Toelichting van de activiteiten en aanbevelingen van de werkgroep 'governance'
2. Reflecties bij de gemaakte analyse en aanbevelingen door onderzoekers van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse Overheid en door onderzoekers van het Steunpunt Milieubeleidswetenschappen
3. Open debat over de analyse en aanbevelingen
4. Overleg over de nadere invulling van de voorgestelde maatregelen
5. Overleg over de wenselijkheid van een voortzetting van de werkgroep en het mogelijke takenpakket

De werkgroep is alvast bereid, in samenspraak met andere actoren en eventuele werkgroepen, om de 'mapping' van actoren en organisaties voor de uitvoering van de voorgestelde maatregelen uit te voeren (cf. bijlage 2). Daarnaast is de werkgroep bereid om, afhankelijk van de resultaten van die mapping, het voortouw te nemen of aanbevelingen te formuleren voor de nadere invulling en uitvoering van een aantal van de voorgestelde maatregelen.

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.
- Cordova-Novion, Cordova en Scott Jacobs (2004). Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.
- Jänicke M. (1992) Conditions for Environmental Policy Success: an International Comparison. In: Jachtenfuchs M. & Strübe M. (red.) Environmental Policy in Europe, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 71-95.
- OECD (1996), Paris, Building Policy Coherence, PUMA occasional paper n° 12.
- OECD (2001), Sustainable development strategies: a resource book
- OECD (2004a), Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist.
- OECD (2004b), Institutional Capacity and Climate Actions. Stéphane Willems and Kevin Baumert.
- OECD (2004c), Institutional Capacity and Climate Actions: Summary Paper. Stéphane Willems
- OECD (2004d), Government coherence: the Role of the Centre.
- Pollitt, C., Bouckaert, G., Public Management Reform, A comparative analysis, Oxford University Press, 2000.
- Remøe, Svend Otto (2004). Innovation governance in dynamic environments: final results from the MONIT project. Synthesis report. OECD, Paris.
- SERV, MiNa-Raad (2005). Bestuurlijke Aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Brussel, MiNa-raad, SERV, 28 april 2005.
- Swanson, D, L Pinter, F Bregha, A Volkery, & K Jacob (2004). National Strategies for Sustainable Development. Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Coordinated Action. IISD, Canada & GTZ, Germany.
- Van Humbeeck Peter (2004). 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 (2003). Naar een industrieel beleid voor het milieu. Technologie en innovatie al sleutels voor een duurzame welvaart. Discussienota. Brussel, SERV sociaal-economische raad van Vlaanderen / Academia Press, Gent.
- 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 (2005a). De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming: basisrapport 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.
- Verhoest, Koen, Verschuere Bram and Bouckaert Geert (2004). Pressure, legitimacy and innovative behaviour by public organisations, Public Management Institute, Catholic University Leuven.

7. Bijlagen

7.1. Bijlage 1: Samenstelling van de werkgroep

Van Humbeeck	Peter	SERV (voorzitter en trekker)
Ampe	Rik	Vito
Bas	Luc	AMINAL
Beyne	Caroline	Communicatiedeskundige
Bollen	Annemie	SERV
Braet	Luc	Staalindustrieverbond
Claeys	Bram	Bond beter leefmilieu
Clauwaert	Annick	Vlaams ABVV
Cosaert	Donaat	Viwta
De Wel	Bert	Mina-raad
Desmedt	Peter	APS
Deurinck	Luk	Belgische petroleumfederatie
Hubeau	Bernard	Vlaamse ombudsdienst
Jacobson	Chris	Argus
Kretzschmar	Jan	Vito
Loncke	Kirsten	Gedis
Rijnhout	Leida	VODO
Tempst	Walter	OVAM
Tieleman	Barbara	VMM-MIRA
Top	Lieven	Kabinet minister Peeters
Van Assche	Jo	UGent
Van Den Broeck	Els	Aminal
Van Dyck	Marc	Resource analysis
Verreet	Gert	Aminal
Voorspools	Kris	Fortis

7.2. Bijlage 2: Aanzet tot ‘mapping’

Actiespoor	Mogelijke oplossingen en maatregelen?	Wie is er formeel mee bezig?	Wie is er in de praktijk mee bezig (ge-weest)?	Wie wil/kan er (meer) mee bezig zijn? Onder welke voorwaarden?	Waar is er daarover nuttige en concrete ervaring?	Wie moet er nog bij betrokken worden?
Agendasetting – informatie- en kennisbasis voor het beleid	<ol style="list-style-type: none"> 1. 'Upgraden' van de website van de klimaatconferentie 2. Overleg met het departement onderwijs en vorming en met andere inzake opinievorming relevante organisaties 3. Onderzoeksprogramma voor dataontwikkeling, –beheer en onderbouwing voor klimaatbeleid (in samenwerking met vergelijkbare initiatieven elders) 					
Strategievorming - lange termijn visie	<ol style="list-style-type: none"> 4. Uitvoering van toekomstverkenningen op geselecteerde onderdelen van het klimaatbeleid 5. Workshop over 'energietransities' 6. Overleg met andere diensten en organisaties over betere afstemming tussen plansystemen 7. Overleg met andere diensten en organisaties over de opmaak van een 'proceshandleiding' voor beleid 					
Onderbouwing – evaluatie ex ante	<ol style="list-style-type: none"> 8. Opdoen van ervaring met doorgedreven ex ante evaluatie op geselecteerde onderdelen van het klimaatbeleid. 9. Overleg met andere diensten en organisaties over de opmaak van handleidingen en het geven van begeleiding en vorming inzake onderbouwing, afweging en ex ante evaluatie. 					
Implementatie – uitvoering	<ol style="list-style-type: none"> 10. Opmaak van een implementatie-, sensibiliserings- en communicatiestrategie per specifieke actie van het klimaatplan 11. Opsporen en wegwerken van bestaande overlappingen en andere afstemmingsproblemen bij de uitvoering van klimaatmaatregelen 12. Selectie van samenwerkingsprojecten met de lokale besturen. 					
Monitoring – evaluatie ex post -	<ol style="list-style-type: none"> 13. Opmaak van een brede indicatorenset voor de opvolging van het klimaatplan 14. Opname van een evaluatiebepaling in alle nieuwe klimaatregelgeving. 15. Oprichting van een (virtuele) klimaatonderzoeksbibliotheek (op de website van de klimaatconferentie). 16. Evaluatie van het proces van de klimaatconferentie. 					
Coördinatie – samenwerking	<ol style="list-style-type: none"> 1. Upgraden van de website van de Vlaamse klimaatconferentie. 17. Evaluatie van de coördinatiestructuren en –mechanismen voor het klimaatbeleid (horizontaal en verticaal, strategisch en operationeel) 18. Nauwe opvolging van nieuwe vormen van institutionele samenwerking (bv. het Milieu Innovatie Platform, 					

	<p>transitiemanagement duurzaam bouwen, ...) via bv. een werkgroep, netwerk, evaluatieonderzoek, ...</p> <p>19. Opzetten van samenwerkingsverbanden met andere diensten bij de uitvoering van het klimaatbeleid</p> <p>20. Overleg met andere diensten en organisaties over de opname van samenwerking met andere diensten als expliciete PLOEG-doelstelling voor leidend ambtenaren.</p> <p>21. Overleg met andere diensten en organisaties over vereenvoudiging van uitwisselingsmogelijkheden voor ambtenaren tussen overheidsdiensten onderling (stages, ...)</p> <p>22. Overleg met andere diensten en organisaties over de invoering van generieke informatie-instrumenten (bv. regelgevingsagenda)</p>					
Transparantie-consultatie	<p>1. Upgraden van de website van de Vlaamse klimaatconferentie.</p> <p>23. Workshops en vorming over participatietechnieken</p> <p>24. Opdoen van ervaring met (nieuwe) participatietechnieken en –procedures op geselecteerde onderdelen van het klimaatbeleid</p> <p>25. Overleg met andere diensten en organisaties over de opmaak van kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie (consultatierichtlijnen)</p> <p>26. Overleg met andere diensten en organisaties over de ‘voor’publicatie van ontwerp RIA’s</p> <p>22. Overleg met andere diensten en organisaties over:invoering van generieke informatie-instrumenten (bv. een regelgevingsagenda met voorgenomen regelgeving en bijbehorende ‘notice and comment’ voorzieningen, een Vlaamse inspraakwebsite, ...)</p>					
Kennismangement	<p>27. Inventarisatie en sterkte/zwakte analyse van de ‘strategische intelligentie’ voor klimaatbeleid in Vlaanderen.</p> <p>28. Opstart van een programma beleidswetenschappelijk onderzoek voor klimaat (als onderdeel van een nieuw steunpunt)</p> <p>29. Oprichting van open netwerken en fora voor uitwisseling en debat over instrumenten van strategische intelligentie voor klimaatbeleid.</p> <p>30. Deelname aan internationale denktanks (bv. OESO, EU-werkgroepen)</p> <p>31. Overleg met andere diensten en organisaties over de verbetering van uitwisselingsmogelijkheden van personeel tussen overheidsdiensten, internationale instellingen en private organisaties en werk/leer combinaties.</p> <p>32. Overleg met andere diensten en organisaties over oprichting van een kenniscel of expertengroep binnen de overheid die departementen kan bijstaan met vorming, begeleiding en advies inzake ‘governance’ problemen.</p> <p>33. Overleg met andere diensten en organisaties over oprichting van een Vlaams netwerk strategische intelligentie tussen overheidsdiensten, stakeholders en academici.</p>					