Systeemevaluatie voor transitiebeleid

Lerend netwerk voor het managen van transitiebeleid: verkennende analyse van aanpak, ervaringen en noden in de praktijk

Bart De Peuter & Marleen Brans

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

D/2020/10106/004

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:

INSTITUUT VOOR DE OVERHEID
Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be

M&B
Management & Bestuur
Universiteit Antwerpen
Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be

200 JAAR
UNIVERSITEIT
GENT
Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be

UHASSELT
Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.
Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.
De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

/ rapport

SYSTEEMEVALUATIE VOOR TRANSITIEBELEID

Lerend netwerk voor het managen van transitiebeleid – verkennende analyse van aanpak, ervaringen en noden in de praktijk

27/04/2018

Bart De Peuter, prof. dr. Marleen Brans

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be

INHOUD

0 Samenvatting 5
1 Inleiding 6
2 Methodiek 9
3 Bevindingen 10
3.1 Algemene vaststellingen: diversiteit in startpositie en proces 10
3.1.1 Diversiteit in startpositie 10
3.1.2 Diversiteit in startproces en -capaciteit 11
3.2 Transitiemanagement: quid? 13
3.3 Kritische slaagfactoren voor transitiemanagement 15
3.3.1 Capaciteit transitieteam 15
3.3.2 Politiek engagement 16
3.3.3 Partnerschappen als katalysator 17
3.3.4 Systeemkritiek in visie als mogelijke optie 17
3.3.5 Demonstreerbare en concrete projecten 17
3.3.6 Internationale agenda als hefboom 18
3.4 Draagvlakcreatie als fundament 19
3.5 Systeeminnovatie: transitiebeleid vs. regulier beleid? 20
3.6 Synergieën tussen transitieprioriteiten 21
4 Vooruitblik: uitdagingen en noden 22
4.1 Managementcapaciteit 22
4.2 Ondersteuning vanuit het centre of government 22
4.3 Concrete projecten voor samenwerking 23
4.4 Verankering van het transitiedenken 23
4.5 Actief politiek engagement 23
5 Beleidsaanvelingen en onderzoekssuggestie 25
5.1 Aanbevelingen 25
5.1.1 Naar een sterkere managementcapaciteit 25
5.1.2 Naar een sterkere coördinatiecapaciteit 25
5.1.3 Mechanisme voor knelpuntsignalering 26
5.1.4 Verankering van het transitiebeleid 26
5.1.5 Sterker politiek engagement 26
5.2 Suggestie voor verder onderzoek 27
Bibliografie 28
Bijlage: overzicht respondenten 29

Lijst van figuren en tabellen

Tabel 1: Capaciteit en focus startproces (na startnota) 13

0 SAMENVATTING

Deze nota is de eindrapportage voor de heroriëntatie van het SBV-project 'Systeemevaluatie voor transitiebeleid'. Via een begeleide zelfevaluatie werd met de transitieteams verkend wat tot op heden de focus, ervaringen en noden zijn inzake transitiemanagement, in het kader van de Visienota 2050. De bevindingen vormen een insteek voor het reflectiedocument dat DKB voorbereidt voor het Voorzitterscollege +, dat zich jaarlijks buigt over de voortgang van de transitieprioriteiten, problemen en opportuniteiten, hun samenhang en afstemming op de langetermijnvisie van de Vlaamse Regering.

De analyse bestond uit de screening van de startnota's en uit focusgroepen met de transitieteams die het mogelijk en opportuun zagen om deel te nemen aan de oefening. Bevindingen werden gevalideerd en verfijnd via een afsluitende focusgroep met transitiemanagers en de debriefing aan DKB. De conclusies zijn gebaseerd op een beperkte analyse in tijd en scope. Zo werden niet alle (5 van 7) transities bevraagd. De conclusies in hun algemeenheid kunnen enkel gezien worden als reflectie- en leerpunten.

Als algemene vaststelling komt de grote diversiteit tussen transitieprioriteiten onderling naar voor, zowel naar startpositie, de inhoud van het transitieproces tot dus ver en de beleidscontext. De mogelijkheden en beperkingen van transitiemanagement wordt ook deels anders gepercipieerd naargelang de transitieprioriteit. Gemeenschappelijk is wel de opvatting dat de bijdrage van de overheid aan transities eerder getypeerd kan worden als faciliteren en aanjagen, eerder dan sturen.
Uit de reflectie met de transitieteams kwam een reeks kritische slaagfactoren voor transitiemanagement en –beleid naar voor: managementcapaciteit, politiek eigenaarschap, partnerschappen, ruimte voor kritiek op het systeem in visievorming, het realiseren van concrete projecten en, als bevorderende factor, een internationale beleidsagenda. Voor een aantal van deze factoren werden vanuit de actuele praktijkervaring ook hiaten en noden gesignaleerd.

De aanbevelingen op basis van deze verkennende analyse zijn gericht op het versterken van de managementcapaciteit, het versterken van de horizontale coördinatiecapaciteit, het consistent signaleren en opvolgen van knelpunten in geldend beleid en regelgeving om te experimenteren, het verankeren van de transitieprioriteiten in het regulier beleid en een sterker (uitgedragen) politiek engagement. Ten slotte wordt ook een suggestie voor complementair onderzoek inzake de governance van transitiebeleid gegeven.

1 INLEIDING

- **Situering van deze rapportage**

Binnen onderzoekslijn 1 'Toekomstverkenningen: hoe omgaan met disrupties?' is het onderzoeksproject 'Systeemevaluatie voor transitiebeleid' (uitgevoerd door het KU Leuven Instituut voor de Overheid, verder: het IO) gericht op de (tussentijdse) evaluatie van het procesverloop en de impact van transitieprocessen bij de Vlaamse overheid, met de klemtoon op het procesverloop.

De opzet was initieel het uitwerken van een evaluatiekader dat in de toekomst in het Vlaamse overheidsbeleid kan worden gehanteerd en voorzag in een vooronderzoek en aftoetsing van bevindingen met experten en praktijkdeskundigen, een testcase en tot slot de optimalisering en valorisatie van het kader voor toekomstige toepassing op de Vlaamse transitieprocessen.
Vermits het inhoudelijk transitiebeleid nog te weinig geëxpliciteerd stond in de startnota's van de transitieprioriteiten als basis voor het evaluatiekader en evaluandum, werd het project geheroriënteerd naar een vorm van begeleide zelfevaluatie.
In de volgende secties formuleren we de probleemstelling en onderzoekscontext, de doelstellingen van de aangepaste invulling van het onderzoek en de onderzoeksvragen.

- **Probleemstelling**

Transitiebeleid tracht in te grijpen op systeemniveau om gewenste verandering op middellange tot lange termijn te bewerkstelligen. De Vlaamse overheid formuleerde in haar 'Visienota 2050' zeven transitieprioriteiten, gebaseerd op een omgevingsanalyse en een uitgebreide consultatie van maatschappelijke stakeholders. Bestuurskundig zijn twee facetten te onderscheiden aan transitiebeleid: enerzijds het inhoudelijk beleid van een overheid in samenwerking met andere actoren of partners, anderzijds de governance van een transitie.
Het eerste is gebaseerd op een beleidstheorie die maatregelen en acties voorop stelt met de assumptie dat ze bijdragen tot de doelstellingen die de gewenste transitie expliciteren. Transitiebeleid kan bijvoorbeeld erop gericht zijn om het bestaande 'regime' of patroon in leven, werken, produceren, consumptie, leren, e.d. te ontmoedigen, om nieuwe 'niches', modellen of innovaties te promoten of aan te jagen, of om randvoorwaarden te scheppen die de omslag naar een meer duurzame samenleving kunnen bevorderen.
Net zoals het geldt voor het inhoudelijk beleid zal ook de governance van transitie(beleid) op meerdere sporen kunnen werken. Enkele voorbeelden zijn: kennisdeling, stakeholderconsultatie, promotie van innovatie, visievorming, coproductie van beleid, experimenten opzetten en evalueren. De governance moet het proces van de transitie en totstandkoming en implementatie van transitiebeleid ondersteunen.
Zowel voor de ontwikkeling en bijsturing van het inhoudelijk transitiebeleid als voor de governance van transities kan evaluatie een ondersteunende functie vervullen vanuit het motief van leren en verbeteren.
De zeven transitieprioriteiten die de Vlaamse Regering heeft bepaald hebben elk een eigen governance structuur met een transitiemanager, -team en aangepaste fora voor overleg en participatie. De randvoorwaarden voor het transitiemanagement zijn verschillend, bv. naar beschikbaarheid van middelen, voortraject (en dus startpunt), engagement van stakeholders, maatschappelijke draagvlak voor transitiebeleid, ervaring met coördinatie en transitiebeleid, kenmerken van het inhoudelijk beleid, ...

Het is bijgevolg niet verrassend dat in de praktijk variatie wordt vastgesteld en ervaren qua voortgang en diepgang tussen de transitieprioriteiten onderling en dit zowel met betrekking tot de formulering van het inhoudelijke beleid als met betrekking tot de governance. Variatie in aanpak en traject kan ook bron van kennis zijn ter ondersteuning van transities.

De Vlaamse Regering voorziet voor de opvolging in een rol voor het Voorzitterscollege dat reflecteert over de inhoud en de globale voortgang van de transitieprioriteiten, de coherentie met de langetermijnvisie, de samenhang tussen de transitieprioriteiten, en de remediërende acties voor steeds terugkerende knelpunten en opportuniteiten. Jaarlijks wordt een Voorzitterscollege + georganiseerd met de vertegenwoordigers van de transitieruimtes (partners) van de verschillende transitieprioriteiten, en dat op basis van een reflectiedocument dat focust op de volgende elementen:

- De *voortgang van de transitieprioriteiten*;
- Steeds *terugkerende problemen en opportuniteiten voor systeeminnovatie en de goede uitvoering van de transitieprioriteiten*.
  Bijvoorbeeld rond financiering, problemen m.b.t. regelgeving, inhoudelijke bijsturingen van instrumenten binnen de overheid (bijvoorbeeld duurzame overheidsopdrachten en aankopen), problemen met afstemming en samenwerking tussen beleidsdomeinen, opportuniteiten m.b.t. nieuwe financieringslijnen op Europees niveau,... ;
- De *samenhang tussen de transitieprioriteiten en het benutten van synergieën;*
- *Afstemming op de lange termijn*: het toetsen van de coherentie van de voortgang van de transities in relatie tot de langetermijnvisie 2050.

Het reflectiedocument wordt voorbereid door het Transitieplatform, dat periodiek ook de uitwisseling van ervaringen, inzichten en aanpak tussen transitieprioriteiten via de transitiemanagers ondersteunt en beperktere hindernissen beoogt weg te werken via overleg of in de departementen.

- **Onderzoeksdoelstelling(en) en beleidsrelevantie.**

Dit onderzoek beoogt via een begeleide zelfevaluatie ondersteuning te bieden aan het transitiemanagement in het algemeen en aan de rol van het voorzitterscollege + in het bijzonder.
Doelstelling is om het wederzijds leren tussen transitieprocessen te ondersteunen vanuit het oogpunt van het management van een transitieproces, inclusief diens rol in het beleidsontwerp in functie van de transitieprioriteit. Leren staat centraal als motief van de begeleide zelfevaluatie, niet verantwoording. Het project zoekt meerwaarde door met de analyse de verschillende transitieprioriteiten te overkoepelen.
De praktijkrelevantie betreft het ondersteunen van het aansturen van transitieprocessen, door middel van het delen van kennis, ervaringen, ideeën. Dergelijke inzichten kunnen het transitieproces faciliteren en daarmee ook de totstandkoming van het inhoudelijk transitiebeleid bevorderen.
Het management van transitieprocessen kan uit dergelijke oefening lessen trekken en inspiratie halen, maar ook beleidsverantwoordelijken kunnen de randvoorwaarden voor transitieprocessen afstemmen op de inzichten uit de verkennende analyse van de praktijk tot dus ver.

- **Onderzoeksvragen**

Inhoudelijk vormen de hoger genoemde elementen van het reflectiedocument de focus.
Volgende vragen vormen de leidraad voor de dataverzameling en analyse. Onderstaande lijst bevat richtvragen die werden verder uitwerkt tot een meer verfijnde vragenlijst voor dataverzameling.

- Wat is de actuele voortgang van elke transitieprioriteit vanuit het transitiemanagementperspectief?
- Wat maakt dat een transitieproces in de praktijk wel of niet daadwerkelijk start?
- Welke factoren dragen daadwerkelijk bij tot een transitie en in welke mate kan daarop gestuurd worden?
- Hoe wordt in de praktijk systeeminnovatie bewaakt en nagestreefd? Welke bevorderende en belemmerende factoren spelen hierin een rol?
- Wat zijn kritieke slaagfactoren voor het aanjagen en de totstandkoming van een inhoudelijk transitiebeleid?
- In welke mate kan de transitiedynamiek aangehouden worden en waarom?
- Wat zijn kritieke slaagfactoren en hindernissen voor een efficiënt transitieproces?
- Hoe worden de relevante actoren het best bereikt in een transitieproces? Wat blijken hefbomen en hindernissen voor draagvlakcreatie te zijn?
- Hoe worden synergieën tussen transitieprioriteiten in de praktijk opgezocht en benut? Welke bevorderende en belemmerende factoren spelen een rol bij die inspanningen?
- Hoe wordt de link tussen de Visienota 2050 en de transitieprioriteit in de governance van de transitie bewaakt? Welke mogelijkheden en beperkingen worden daarbij ervaren?
- Welke leerpunten zijn overdraagbaar tussen transities ongeacht de inhoudelijke focus?
- Hoe kan de voortgang van een transitieproces en –beleid gemonitord worden?

2 METHODIEK

De aanpak voorzag tijdens een eerste verkennende ronde[1] in een begeleide reflectie met de transitiemanager en diens transitieteam (of een deel ervan). Het format was een focusgroepgesprek aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. Een focusgroep heeft het voordeel van de dynamiek tussen de deelnemers. De semigestructureerde vragenlijst is gebaseerd op de vermelde richtvragen maar laat ook toe dat respondenten zelf topics en issues aandragen.

Op basis van de focusgroep per transitieprioriteit / - team werden per thema (cf. richtvragen) relevante factoren geïdentificeerd en handelingsopties en ervaringen geïnventariseerd. Dit vormt de basis voor een bijdrage aan het reflectiedocument voor het Voorzitterscollege + .
In een tweede ronde werd dan een interactie tussen transitiemanagers georganiseerd, opnieuw in het format van een focusgroep[2]; overkoepelende vaststellingen omtrent voortgang, hindernissen, samenhang en langetermijnsperspectief werden geverifieerd, gevalideerd en indien nodig verfijnd. Op basis van deze tweede ronde werd de bijdrage aan het reflectiedocument verder verfijnd.

De conclusies zijn gebaseerd op een beperkte analyse in tijd en scope. Zo werden niet alle (5 van 7) transities bevraagd. De conclusies in hun algemeenheid kunnen enkel gezien worden als reflectie- en leerpunten.

[1] De verkennende reflectie werd als een aanbod worden geformuleerd naar het management van de transitieprioriteiten. Uiteindelijk namen 5 transitieprioriteiten deel aan de verkenning.
[2] Voor deze focusgroep werden de transitiemanagers uitgenodigd.

3 BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk komen de vaststellingen op basis van de analyse aan bod. We beklemtonen dat wat hierna volgt een momentopname is. Het tijdstip van deze 'foto' situeert zich ca. 1 jaar sedert de formele start van de transitieprocessen in het licht van Visienota 2050 en heeft dus betrekking op de eerste praktijken en ervaringen van transitiemanagement sinds de opmaak van de startnota's. De bevindingen hebben ook voornamelijk betrekking op de 5 transitieprioriteiten die deelnamen aan de verkenning.
Paragraaf 1 start met een aantal algemene vaststellingen. De daarop volgende paragrafen gaan in op een aantal deelthema's waarrond de verkenning opgebouwd was.

3.1 ALGEMENE VASTSTELLINGEN: DIVERSITEIT IN STARTPOSITIE EN PROCES

Terwijl de Visienota 2050 een gemeenschappelijk inhoudelijk vertrekpunt en kader op vlak van governance biedt voor de 7 geselecteerde transitieprioriteiten, komt uit de verkenning van de praktijk grote diversiteit naar voor. Die diversiteit situeert zich zowel op het niveau van de startpositie van elke transitieprioriteit als met betrekking tot het proces dat tot op heden is vorm gegeven.

3.1.1 Diversiteit in startpositie

Wat de startpositie betreft is er ten eerste een essentieel verschil en grote variatie op basis van het **voortraject** dat al dan niet bestaat voor het thema van de transitieprioriteit. Eén van de zeven transitieprioriteiten, met name Circulaire Economie, kan voortborduren op een uitgebreid voortraject dat vorm kreeg via het Vlaams Materialenprogramma en Plan C. Andere transitieprioriteiten konden aanhaken op reeds lopende initiatieven qua beleid en/of onderzoek, bv. Energie ten aanzien van Stroomversnelling en het Energiepact, en voor Industrie 4.0 was het initiatief Flanders Make een aanknopingspunt. Voor de transitieprioriteit Slim Wonen en Leven kan verwezen worden naar DUWOBO (Duurzaam Wonen en Bouwen), een uitgebreid netwerk van actoren in 2004 opgericht door de Vlaamse overheid om de principes van duurzame ontwikkeling te vertalen naar bouwen en wonen.
Voor andere transitieprioriteiten, zoals Levenslang Leren en de Dynamische Levensloopbaan vormde de Visienota 2050 een reëel startpunt voor een proces en beleid vanuit een transitielogica.

Het bestaan van een voortraject geeft uiteraard een niet onbelangrijk voordeel op één of meerdere terreinen: kennis en ervaring inzake transitieprocessen, een reeds uitgewerkte visie, beleidsinhoudelijke keuzes en lopende initiatieven op basis van die visie, bestaande governance structuren, gevestigde contacten met het werkveld gericht op transitiebeleid en/of het bestaan van een onderzoeksbasis om trends in kaart te brengen en te analyseren.

Ten tweede verschillende transitieprioriteiten onderling qua **beleidscontext** op een aantal vlakken.

Zo wordt voor een aantal transitieprioriteiten de richting mee aangegeven door **doelstellingen vanuit internationale instanties**, zoals de Europese Unie, de Verenigde Naties of de OESO. Dit is onder meer het geval voor Circulaire Economie, voor Energie, voor Levenslang Leren en de Dynamische Levensloopbaan. Daarentegen zijn er voor Wonen en Industrie 4.0 geen directe streefdoelen geformuleerd vanuit het internationale beleidsniveau. Voor Industrie 4.0 zijn er anderzijds wel internationale benchmarks naar competitiviteit maar dit is niet uniek gelinkt aan transitie. Het concept is wel internationaal gekend en ontstaan op de Hannover Messe en verwijst naar de 4de industriële revolutie onder impuls van digitalisering.

Een tweede aspect is het al dan niet bestaan van een **eigen beleidsplan**. Dit hangt op zijn beurt samen met andere factoren zoals de bevoegdheden van het Vlaams bestuursniveau maar ook met opvattingen over de sturingsmogelijkheden in het beleidsdomein in kwestie. Zo bestaat er geen 'masterplan' voor de industrie of de economie in haar geheel omdat de overheid onvoldoende mogelijkheden heeft om de internationaal georiënteerde markt te sturen en omdat het marktmodel per definitie eerder uitgaat van een regulerende en faciliterende rol voor de overheid. Andere domeinen daarentegen, zoals mobiliteit, wonen, energie zijn wel domeinen waar de (Vlaamse) overheid een eigen beleidsplan voor ontwikkelt met expliciete doelstellingen en acties. Het wel of niet bestaan van een specifiek beleidsplan heeft een dubbel gevolg: enerzijds biedt het mogelijkheden om de transitieprioriteit inhoudelijk te positioneren en waar relevant en mogelijk geacht te integreren in het 'reguliere' beleid. Anderzijds volgt de cyclische beleidsplanning een eigen timing en proces waardoor op één of andere manier het innovatieve en lange termijn karakter van de transitieprioriteit gekoppeld moet worden aan beslist beleid, aan meer traditionele beleidsinstrumenten en met vaak een kortere tijdshorizon.

Ten derde vallen de meeste transitieprioriteiten niet samen met de **grenzen van één beleidsdomein**, met uitzondering van mobiliteit. Sommige, zoals bijvoorbeeld energie, zijn te situeren binnen een ruimer beleidsdomein (i.c. Omgeving) terwijl andere transitieprioriteiten beleidsdomeinoverstijgend zijn (Levenslang Leren en de Dynamische Levensloopbaan, Samen Leven in 2050).

Een vierde aspect gelinkt aan de beleidscontext is de mate van **autonome innovatiedynamiek in het praktijkveld zelf**. Hier verschillen de transitieprioriteiten ook met bv. Industrie 4.0 waar de inherente dynamiek naar innovatie heel sterk aanwezig is op het terrein. Ook op vlak van Onderwijs zijn er her en der innovatieve initiatieven maar is het zeker geen mainstream beweging. In andere beleidsdomeinen is de innovatiedynamiek beperkt. Ook dit heeft een impact op het soort rol dat de overheid kan en moet spelen in het kader van transities: het volgen van de dynamiek op het terrein vs. het detecteren van innovatieve voorbeelden vs. het aanjagen van innovatieve praktijken tout court. Verderop in deze rapportage gaan we dieper in op de rolmogelijkheden zoals ze nu worden gezien door de huidige transitieteams.

3.1.2 Diversiteit in startproces en -capaciteit

Wat het startproces – de invulling van transitiemanagement sinds de startnota – betreft, zien we ook verschillen tussen de transitieprioriteiten onderling zowel qua focus en inhoud van de activiteiten als qua managementcapaciteit.
Met uitzondering van de prioriteiten Samen Leven en Levenslang Leren en de Dynamische Levensloopbaan werd één transitiemanager aangeduid per transitieprioriteit. Voor de vijf geanalyseerde prioriteiten is het

zo dat er één of meerdere medewerkers zijn aangeduid om de transitiemanager bij te staan. Het gaat telkens om slechts één tot drie personen, met uitzondering van Circulaire Economie waar het transitieteam bestaat uit 11 facilitators naast de manager. Het aantal personen zegt echter nog niets over de reële tijdsbesteding aan de transitieprioriteit en dit geldt zowel voor managers als medewerkers. Het gaat in de praktijk dan ook zeker niet om voltijdse equivalenten, in tegendeel: doorgaans kan maar een beperkt percentage van de werktijd worden besteed aan transitiemanagement, zo leert de verkenning bij de transitieteams. De aantallen opgenomen in onderstaande tabel betreffen dus enkel het **aantal koppen** dat op de eerste lijn of formeel betrokken is bij het management van de transitieprioriteit.

De verschillende prioriteiten hebben het **proces** tot dusver ook **zeer verschillend ingevuld**. Terwijl men binnen een aantal prioriteiten voornamelijk gefocust heeft op visievorming, is men bij andere prioriteiten voornamelijk gestart met het uitzetten van proeftuinen en/of het toepassen beleidsinstrumenten gericht op het praktijkveld. Die variatie in aanpak houdt deels verband met de startpositie. Zo kon men binnen Circulaire Economie relatief snel naar het praktijkveld gaan omdat er qua visievorming al heel wat weg was afgelegd in het voortraject. Ook binnen Industrie 4.0 lag de klemtoon tot nog toe op het toepassen van instrumenten om in te spelen op innovatieve initiatieven in het veld. De ontwikkeling van een expliciete visie staat op de agenda voor de komende maanden. Bij Slim Wonen en Leven is eerst aandacht besteed aan visievorming en is men met een drietal werven momenteel acties op het terrein aan het uitzetten. Voor Energie heeft het proces van visievorming deels parallel gespoord met de toepassing van instrumenten. Op vlak visievorming is er een interbestuurlijke dimensie met de opmaak van het interfederale energiepact. Binnen de prioriteit Levenslang Leren en de Dynamische Levensloopbaan is de meeste energie gegaan naar wat een fase van pre-visievorming kan worden genoemd: het identificeren, selecteren, informeren en engageren van partners die deel uit kunnen maken van de transitiearena waarbinnen de eigenlijke visie vorm zal moeten krijgen. Onderstaande tabel vat de capaciteit van het kernteam en focus in het startproces samen.

Tabel 1: Capaciteit en focus startproces (na startnota)

Transitieprioriteit	Kernteam TP (*)	Pre-visievorming	Visievorming	Instrumenten / proeftuinen
Circulaire economie	1 + 11		v	▸
Energie	1 + 1		▸	▸
Industrie 4.0	1 + 2			▸
Leren & levensloopbaan	2 + 2	v	▸	
Slim Wonen & Leven	1 + 3		v	▸
Mobiliteit	1 + ?		▸	
Samen leven	2 + ?		▸	

(*) x + y: transitiemanager(s) + medewerkers (in aantal koppen – geen VTE)

3.2 TRANSITIEMANAGEMENT: QUID?

De Visienota 2050 schept tamelijk hoge verwachtingen inzake transitiemanagement en meer bepaald de rol van de transitiemanager. De verkennende analyse leert dat deze termen in de praktijk sterk genuanceerd moeten worden, dat er verschillende interpretaties bestaan over transitieprioriteiten heen en dat andere werkwoorden wellicht beter de potentiële en reële rol kunnen typeren.

De term management roept al snel de connotatie van **sturen** op. Maar kan een transitie wel gestuurd worden. Hierop zijn de transitieteams het in grote mate eens: transities gebeuren, het komt er vooral op aan om als overheid trachten in te spelen op dynamieken en ontwikkelingen om zo bij te dragen aan een gewenste richting van maatschappelijke evolutie. Management is als term wel op zijn plaats wanneer het gaat om de governance en de rol van de overheid in dit breder geheel: echter niet als exclusieve speler maar als initiatiefnemer om verschillende actoren met elkaar in verbinding te stellen met het oog op afspraken, doelstellingen en activiteiten die de gewenste transitie kunnen ondersteunen.

Op het vlak van inhoudelijk transitiebeleid is de term management of sturen amper realistisch. Het gaat dan eerder om het **faciliteren** en waar mogelijk het **aanjagen** van initiatieven en actoren die zelf een cruciale rol spelen in de transitie.

Volgens sommigen komt het er op aan om **doelen** te formuleren die de gewenste richting aangeven maar niet de **paden** ernaartoe; die worden bepaald door het samenspel van tal van andere actoren en factoren,

zoals bv. technologische ontwikkelingen en doorbraken. Anderen stellen dat de paden naar gewenste situatie wel benoemd of geselecteerd kunnen worden. Maar ook zij zijn overtuigd dat de overheid nooit alleen – laat staan één persoon – alles kan coördineren om dat pad ook te bewandelen. De overheid kan dus slechts de **richting** aangeven en een **bijdrage** leveren tot de transitie. Wat houdt die bijdrage dan in? De activiteiten die wel haalbaar worden geacht en toegepast worden zijn te typeren als volgt:

- Communiceren
- Sensibiliseren
- Demonstreren
- Ondersteunen
- Samenbrengen
- Capteren
- Signaleren
- Initiëren

Het communiceren betreft dan de gewenste richting of de reeds geformuleerde visie naar alle partners en actoren in het praktijkveld of bij andere overheden.

Sensibiliseren beoogt deze actoren het inzicht bij te brengen dat er innovatie en/of bijsturing van bestaande praktijken nodig is om de transitiedoelstelling te bereiken en dat zij daar mee een aandeel in (kunnen) hebben.

Demonstreren is een meer actieve invalshoek waarbij men poogt om via concrete voorbeelden en projecten aandacht te vestigen op het feit dat innovatie gebeurt en toegepast kan worden.

Ondersteunen sluit hierbij aan: initiatieven van anderen mogelijk maken door bv. in fondsen of aangepaste regelgeving te voorzien, door netwerking te bevorderen of door kennis te verspreiden.

Het uitsteken van voelsprieten en het capteren van signalen uit het praktijkveld, bv. rond belemmeringen of noden om innovatie gestalte te geven, is ook een gevolgde piste in de realiteit die samenhangt met het doorgeven van deze signalen aan de politieke beleidsverantwoordelijken. Die signalen komen niet altijd vanzelf: men dient ook actief op zoek te gaan om de wervende voorbeelden of de voorlopers te ontdekken; deze hebben zelf immers niet altijd de hulpbronnen om zich sterk kenbaar te maken.

Initiëren ten slotte is het actief meewerken aan proefprojecten die bijvoorbeeld innovatieve praktijken ruimte geven zodat ze kunnen rijpen en mogelijk uitdeinen.

Verder werd ook het zoeken naar financiële middelen om later uitgezette paden te ondersteunen genoemd als een activiteit die binnen het transitiemanagement past.

Het creëren van draagvlak kan uiteraard ook worden beschouwd als een onderdeel van transitiemanagement; we komen hier verder in deze rapportage specifiek op terug.

3.3 KRITISCHE SLAAGFACTOREN VOOR TRANSITIEMANAGEMENT

Uit de focusgroepgesprekken met transitieteams komen een reeks kritische slaagfactoren naar voor in het licht van doeltreffend transitiemanagement in de betekenis zoals in voorgaande paragraaf toegelicht. We lichten deze toe en geven aan in welke mate de praktijkdeskundigen van mening zijn dat deze randvoorwaarden aanwezig zijn.

3.3.1 Capaciteit transitieteam

Een eerste cruciale factor betreft de capaciteit van het transitieteam in een aantal dimensies; het aantal **VTE** dat zich kan toespitsen op de activiteiten die men wil en moet ontplooien in het kader van het transitiemanagement, de ervaring met transities en transitiemanagement, de inhoudelijke expertise over het domein. Bijkomend beschouwen we hier ook het mandaat en de positie van de transitiemanager. Capaciteit slaat dan op de mogelijkheden om boodschappen, beslissingen en initiatieven ingang te doen vinden in een ruimere context van de overheid.

Dit is een meteen een kritische factor waarop de transitiegovernance voor het implementeren van de Visienota 2050 zeer sterk tekort schiet. Zoals eerder gezegd zijn de transitiemanagers en hun medewerkers doorgaans nog belast met andere leidinggevende en/of beleidsondersteunende taken en is slechts een beperkt tot zeer beperkt deel beschikbaar voor de transitieprioriteit. Dit terwijl activiteiten inzake transitiemanagement vaak tijdsintensief zijn. In het licht van visievorming bijvoorbeeld is de nodige tijd vereist om achtergrondinfo te verzamelen, te verwerken, voor te leggen aan een stuur- of werkgroep die daarover vervolgens kan gaan reflecteren. In de praktijk is er amper tijd om de achtergrondinfo te verwerken om ze gericht te kunnen introduceren voor reflectie.

Ook de **ervaring met transitiemanagement** is beperkt. In slechts één team (circulaire economie) zijn er medewerkers die ervaring terzake hebben. Dit maakt dat men in veel teams met dezelfde soort vragen zit, bv. naar draagvlakcreatie, communicatie, e.d. Sommige teams kunnen beroep doen op externe expertise om bv. op maat van een doelgroep en wervend te communiceren. Anderzijds blijkt het soms moeilijk om op korte termijn ad hoc externe expertise in te schakelen omdat er geen budgettaire ruimte voor vrijgemaakt wordt. Dit heeft een dubbele impact: het transitieteam moet relatief meer tijd investeren om dergelijke taken op te nemen en hierdoor verkleint verder de beschikbare tijd voor andere deeltaken binnen het transitiemanagement of vertraagt het proces in z'n geheel omdat er bepaalde stappen in sequens genomen moeten worden.

In de gesprekken werd ook stilgestaan bij voordelen en beperkingen van het **statuut van de transitiemanager**, meer bepaald wanneer deze ook leidend ambtenaar is. De conclusie die hier naar voor komt is dat deze gelijkstelling voldoende noch noodzakelijk is. In de praktijk is het momenteel eerder uitzondering maar dit verhindert niet dat transitieprocessen op gang komen en dat andere actoren geëngageerd kunnen worden in een transitiearena of binnen de overheid zelf. De functie van leidend ambtenaar lijkt dus niet noodzakelijk zijn. Anderzijds is deze situatie zeker niet voldoende: transitiemanagement staat of valt immers niet afhankelijk van één persoon en diens functie.

Als voordeel werd aangegeven dat een leidend ambtenaar wel in de gelegenheid is om de eigen entiteit te focussen op de transitieprioriteit en, in theorie althans, de mogelijkheid heeft om capaciteit daarnaar

te organiseren. Keerzijde van de situatie is dat een leidend ambtenaar in principe al een omvangrijke taak heeft met het coördineren van reguliere kerntaken en met het managen van de entiteit als organisatie. Daardoor is de tijd voor de transitieprioriteit beperkt terwijl er binnen de entiteit na tijden van besparingsrondes er soms amper extra capaciteit kan worden vrijgemaakt in functie van transitiemanagement. Een leidend ambtenaar kan in principe wel meer deuren openen of impact hebben dan een medewerker in een afdeling wanneer stellingnames over de transitieprioriteit worden gedeeld met andere actoren binnen en buiten de overheid. Verder werd opgemerkt dat de positie van leidend ambtenaar die ook transitiemanager is er niet toe mag leiden dat er een soort filter wordt toegepast naar politieke gevoeligheid: systeeminnovatie vergt immers vaak net het doorbreken van gekende paden en dus van lopend beleid.

Belangrijker nog dan de formele positie van de transitiemanager binnen een eigen entiteit is het **mandaat** dat aan de transitiemanager wordt toegekend: kan hij/zij met de nodige ruimte en middelen dergelijke taak naar behoren uitoefenen? Enerzijds wordt de rol van transitiemanager in de verf gezet door de Visienota 2050 die ook door de voltallige Vlaamse Regering bekrachtigd is. Verder wordt ook in de startnota's de rol van transitiemanager belicht en ingevuld en zijn ook deze starnota's voorwerp geweest van goedkeuring door de regering. Zeker voor de externe stakeholders is dat een belangrijk signaal. Anderzijds blijkt in de praktijk dat het statuur van transitiemanager niet verder uitgewerkt is, naar bevoegdheden en handelingsruimte. De facto zijn transitiemanagers binnen het bestaande personeel van de administraties erkend en aangeduid door de regering maar vormen zij een zeer heterogene groep met een onvoldoende geëxpliciteerd mandaat om er concrete rollen en mogelijkheden uit af te kunnen leiden.

3.3.2 Politiek engagement

Een tweede kritische succesfactor met het oog op een invloedrijke rol van de overheid in gewenste transities is politiek engagement en eigenaarschap. Met de Visienota 2050 plaatste de Vlaamse Regering 7 transitieprioriteiten op de beleidsagenda en voorzag ze in de contouren van een governance model. Uit de Visienota 2050 spreken ook grote verwachtingen ten aanzien van de transitieprioriteiten.

De verkenning van de praktijk laat echter een heel ander beeld zien: er is wel politieke interesse in de transities en het transitiemanagement, maar er is bijzonder **weinig tot helemaal geen politieke communicatie of profilering rond transitiebeleid** en het discours van de Visienota vast te stellen. Nochtans zijn er binnen verschillende transitieprioriteiten al diverse concrete projecten en initiatieven uitgerold die door de bevoegde minister expliciet zouden kunnen worden aangehaald en gesitueerd worden als een onderdeel van de implementatie van de Visienota 2050 en de actieve rol van de overheid daarin. Dergelijke communicatie is er echter nauwelijks. Kennelijk was het een bewuste keuze om de politieke 'marketing' van dit toekomst project zeer low profile te houden.
Daarmee staat de Visienota 2050 in fel contrast met de externe communicatie van een vorig regeringsbreed programma, Vlaanderen in Actie. Het was een doel noch inhoud van de verkennende analyse om systematisch een vergelijking te maken tussen beide programma's en VIA kwam in de reflecties niet naar voor als een ideaalbeeld, maar de opinie binnen de transitieteams is dat op vlak van politiek eigenaarschap het resultaat tot dusver zeer beperkt is en dat er frequent kansen gemist worden om dit toekomstproject actief uit te dragen naar de actoren buiten de overheid die mee de transities zullen moeten vorm geven: sectororganisaties, middenveldorganisaties, bedrijven, burgers.

Tevens ontbreekt het vooralsnog ook aan **politiek leiderschap en daadkracht** in beslissingen: politiek worden er te weinig transparante en duidelijke keuzes gemaakt om de gewenste toekomstrichting in te slaan, zonder dat men de ambitie moet hebben om de aard van het pad naar de transitie in detail te bepalen. Maar dergelijke keuzes zijn essentieel ook voor transitieteams om hun werkzaamheden te kunnen enten.

De geringe politieke betrokkenheid roept ook vragen op naar de **duurzaamheid van het transitiedenken** en –management voorbij de electorale cyclus. Verderop komen we terug op het aspect van politieke continuïteit in het licht van transitiebeleid.

3.3.3 Partnerschappen als katalysator

Uit de reflectie met de transitieteams kwam duidelijk naar voor dat de rolmogelijkheden van de overheid in het kader van transities beperkt zijn. Dit betekent ook dat de overheid alléén nooit transitie kan bewerkstelligen: men heeft voor elke transitieprioriteit de medewerking nodig van actoren op het terrein die de transitie mee kunnen vorm geven. Het komt er op aan om deze actoren te betrekken, hun **vertrouwen** te winnen om voor een gemeenschappelijke richting te kiezen en om dat vertrouwen ook te behouden in het verdere verloop van het transitieproces.

Met name in de fase van visievorming is er een intense interactie met deze actoren vereist. Dit vergt van hun ook een bereidheid tot **tijdsinvestering** en afstemming. Een cruciale fase is dan wat volgt op de visievorming: de uitrol in de praktijk. Maar ook in de fase van visievorming moet er zichtbaar resultaat zijn, wil men de stakeholders blijvend kunnen engageren en bekomen dat zij hun initiële vertrouwen in de overheid om de transitie te ondersteunen ook behouden.

Net als voor het creëren van een gedragen visie zijn partnerschappen cruciaal bij het nemen van concrete initiatieven en uitwerken van projecten: de **kruisbestuiving** tussen bv. technologische innovatie en toepassingsgerichte kennis is een noodzakelijk ingrediënt om transities te bewerkstelligen. Dergelijke partnerschappen kunnen als katalysator werken voor een gradueel sterkere samenwerking, het laten uitdeinen van de visie en het cumuleren van concrete toepassingen.

3.3.4 Systeemkritiek in visie als mogelijke optie

Een andere kritische slaagfactor is de openheid om in de visie voor de transitie systeemkritiek te kunnen uiten of als vertrekpunt te nemen. Systeeminnovatie vergt immers vaak om in te zetten op nieuwe paden en keuzes, die mogelijk anders en zelfs tegengesteld zijn aan eerder of lopend beleid. Er moet politieke openheid zijn om dergelijke omslag te kunnen maken. De samenstelling en dynamiek in de stuurgroep of transitiearena is daarbij van belang: idealiter hebben deelnemers een 'innovatie-mandaat' en krijgen zij ruimte van de eigen organisatie om 'outside the box' mee te denken over alternatieven en dit vanuit een gemeenschappelijk doel.

3.3.5 Demonstreerbare en concrete projecten

Het uitwerken en in de praktijk brengen van concrete en tastbare projecten werd eveneens aangehaald als een cruciale factor in transitiemanagement. Dergelijke projecten zijn zichtbaar wat het engagement van betrokken actoren kan bevorderen doordat ze zien wat de transitie concreet kan betekenen. Het kan

ook inspirerend en wervend zijn om ook aan de slag te gaan met andere projecten of om voort te borduren op eerdere resultaten.
Demonstreerbare projecten kunnen ook aangewend worden in de communicatie en sensibilisering van actoren die uiteindelijk mee een rol spelen in het realiseren van de gewenste transitie; als producent of consument, als dienstverlener of burger enz.
Dergelijke projecten zijn het noodzakelijk complement van een meer theoretische visie die de richting aangeeft maar op zichzelf de beweging op het terrein nog niet maakt.

3.3.6 Internationale agenda als hefboom

Niet noodzakelijk een kritieke slaagfactor maar wel een bevorderende randvoorwaarde is de eventuele internationale dimensie van beleidsdoelstellingen gekoppeld aan een transitie. Wanneer internationale doelen zijn geformuleerd, werkt dit als een externe druk en hefboom om de binnenlandse inspanningen voor de beoogde transitie aan te jagen en te ondersteunen. Zo kan een Europese ambitie of afspraak worden ingeroepen als motivatie om bijkomende inspanningen te leveren of om innovatieve initiatieven te nemen. Dergelijke multi-level beleidscontext engageert ook het politieke niveau om werk te maken van inspanningen.

3.4 DRAAGVLAKCREATIE ALS FUNDAMENT

Bij alle transitieprioriteiten die deelnamen aan de reflecties werd gewezen op het belang van draagvlak voor transitiemanagement en –beleid als fundament voor succes. Dit geldt zowel voor visievorming als voor de uitrol van concrete initiatieven op het terrein
.
Visievorming dient noodzakelijk een bottom-up verhaal te zijn waarbij relevante stakeholders betrokken worden. Anderzijds is het onmogelijk om alle actoren die in de praktijk kunnen en moeten bijdragen aan de transitie op directe wijze te betrekken in het proces van visievorming. Het komt er dus op aan dat de overheid een breder plaatje aanreikt waarbinnen tal van kleinschalige initiatieven, projecten, vernieuwingen, proeftuinen etc. gesitueerd kunnen worden.

Concrete stappen zijn het noodzakelijk complement van een gedragen visie om het engagement van partners in de governance structuur te behouden; het interactief ontwikkelen van visie en een netwerk schept verwachtingen die waargemaakt moeten worden. Dat kan door aantoonbare projecten.

Naar **politiek draagvlak** werd de optie genomen om de **bijdrage van de Vlaamse administratie aan het Regeerakkoord** op te bouwen rond de 7 transitieprioriteiten zoals geselecteerd in de Visienota 2050. Over en binnen de transitieteams bestaan er uiteenlopende opinies over het nut en het belang van deze oefening. Sommigen menen dat de impact van de bijdrage hoe dan ook beperkt is; het is de politieke onderhandeling en afweging die uiteindelijk bepaalt wat in het regeerakkoord komt. Anderen hechten meer belang aan de bijdrage als vehikel om strategische opties op de politieke agenda van de volgende Vlaamse Regering te krijgen. Hier werkt ook de courante werkwijze qua beleidsvoorbereiding de verschillende beleidsdoelen door. Zo werkt men bij Onderwijs en Vorming bijvoorbeeld met een zeer uitgebreid systeem van fiches waarop beleidsproblemen en mogelijke opties worden uitgewerkt, terwijl dergelijk systeem niet bestaat voor beleid inzake industrie.
Transitieteams en –managers worden betrokken in het meeschrijven van de bijdrage; gelet op de algemeen beperkte beschikbare tijd wordt dit door sommigen ook ervaren als een administratieve last die ten koste gaat van tijd voor het managen van het transitieproces.

Draagvlak is ook van belang **binnen de administratie** zelf. Dit is overigens geen automatische verworvenheid voor de entiteit van de transitiemanager als geheel. Administratieve samenwerking over domeinen heen, maar ook binnen entiteiten wordt als essentieel gezien om transitiebeleid te doen slagen. Sommigen verwezen naar de noodzaak om in de werking van de administratie de aandacht voor de transitie in te bedden: door een reflex in te bouwen om steeds de opportuniteiten tot samenwerking, te verkennen maar ook door systematisch de **transitiedoelen als een meetlat naast beleidsvoorstellen** te leggen en door een lange termijn perspectief continu voor ogen te houden.

Draagvlak ten slotte is ook na te streven bij **burgers**; zo moet men investeren in het uitleggen van keuzes, de noodzaak aan veranderingen maar ook de kosten en baten van diverse opties. Dit laatste gebeurt op heden nog te weinig naar aanvoelen van de transitieteams en men ziet dit in de eerste plaats als een politieke taakstelling.

3.5 SYSTEEMINNOVATIE: TRANSITIEBELEID VS. REGULIER BELEID?

Een specifiek aandachtpunt in de analyse had betrekking op hoe men in transities en vanuit het perspectief van transitiemanagement tracht om fundamentele shifts te laten doorwerken, m.a.w. hoe men innovatie op systeemniveau nastreeft.

In dit verband werd terug gewezen op de rol (en diens beperkingen) die de overheid kan opnemen op een continuüm van de koers bepalen tot de koers ondersteunen. De stuurbaarheid van een transitie en de impact van de overheid zijn begrenst. Het sturen op systeeminnovatie is bijgevolg ook gelimiteerd.

Een belangrijke hefboom is de **visievorming en –verspreiding**. Wanneer men een (gedragen) visie inzake de gewenste transitie en de paden daar naar toe kan laten doorsijpelen bij verschillende actoren in het veld, kan dit bijdragen aan innovatie op systeemniveau.
De **wisselwerking tussen actoren** is ook van belang: men moet opportuniteiten zien, bv. naar praktische toepassingen van principes of technologische innovaties, waardoor gedrag, marktniches of nieuwe invalshoeken beïnvloed kunnen worden.
Soms werd ook gewezen op **beperkingen aan systeeminnovatie**, los van de rol van de overheid door contextfactoren die niet te veranderen zijn. Zo wordt het profiel van de huurvraag op de woonmarkt voor een belangrijk deel beïnvloed door de financiële slagkracht van gezinnen. De armoedeproblematiek weegt voor een deel van de vraag zodanig door dat de aard van de vraag dezelfde blijft (goedkope woningen). Je kan het aanbod reguleren; de vraag veranderen is veel moeilijker.

Verder werd opgemerkt dat systeeminnovatie niet noodzakelijk betekent dat het **klassiek beleidsinstrumentarium** niet zinvol meer is; steeds moet de vraag worden gesteld of dit passend is of niet om de gewenste richting te ondersteunen. Er zijn voorbeelden waarbij instrumenten uit het regulier beleid, bv. subsidiemechanismen, worden ingezet in het licht van de transitieprioriteit. In dat opzicht vergt de **verhouding tussen klassieke beleidsplanning en de transitieprioriteit** aandacht. Wordt dit laatste gezien als een verdieping van het eerste of als een complement? Allicht bestaat ook hier geen exclusief correcte werkwijze. Bovendien spoort de timing van de beleidsplanningscyclus niet altijd met het transitieproces. Wat woonbeleid betreft bijvoorbeeld, heeft men het in het Woonbeleidsplan de inzet van het klassieke beleidsinstrumentarium als focus genomen en uitgediept, terwijl men in de visievorming rond de transitie een breder perspectief kon hanteren. Beide zijn dus complementair opgevat. Beleidsplanning binnen de domeinen van de transitieprioriteiten gebeurt overigens ook niet vanaf een nulpunt: er is beslist beleid en, zoals het werd verwoord in de reflecties, men moet ook dienstbaar zijn ten overstaan van bestaande beleidsplannen als uitdrukking van 'beslist beleid', zoals bv. het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Twee aspecten kwamen minder aan bod tijdens de reflectie maar zijn niettemin van belang: enerzijds de aandacht voor **phasing-out van bestaand beleid** in aanloop naar een omslag en anderzijds de reflex om **knelpunten met bestaande regulering** in het licht van experimenten te **signaleren**.
Transitiebeleid behelst in het inslaan van nieuwe paden om het omgooien van het roer. Naast de nodige daadkracht en keuzes (zie hoger) is dan ook aandacht voor de overgangsfase van belang: burgers, bedrijven, middenveldorganisaties moeten weten waar ze aan toe zijn en wat de evolutie zal zijn:. Ze moeten hierover tijdig en transparant geïnformeerd worden. Zo kan men de impact op gedrag versterken. Maar het creëert ook tijd om gedragsverandering te laten plaats vinden zodanig dat de eventuele nadelen op korte termijn beperkt blijven.

Proefprojecten met een nvieuwe benadering of aanpak stoten soms op bestaande regelgeving die een tegengesteld effect in de hand werkt vanuit een andere beleidslogica. Zo kan een regel omtrent het minimaal aantal parkeerplaatsen bij nieuwbouwappartementen contradictorisch werken voor een nieuwe aanpak vanuit de deeleconomie waarbij men autodelen wil promoten. Het is onduidelijk of men in de praktijk dergelijke tegenstellingen voldoende signaleert en agendeert; wanneer het niet gebeurt kan het leiden tot het afblazen van een proefproject terwijl veelbelovende resultaten zou kunnen opleveren.

3.6 SYNERGIEËN TUSSEN TRANSITIEPRIORITEITEN

Een ander specifiek aandachtspunt, ontleend uit de Visienota 2050, is het nastreven van synergieën tussen de verschillende transitieprioriteiten. In zowat alle startnota's worden andere transitieprioriteiten genoemd waarmee men idealiter koppelingen maakt en afstemming opzoekt.

In de praktijk komt het er op aan om actief contacten te leggen vanuit een besef dat men elkaar nodig heeft. Praktisch is het **transitieplatform** vanuit het Departement Kanselarij en Bestuur daarvoor al een opstap gebleken waardoor transitieteams kennis krijgen van contactpersonen en de activiteiten die in andere transities gebeuren.

Als beste 'ingang' om synergieën na te streven werd consequent verwezen naar **concrete projecten**; om principes en intenties te overstijgen is er nood aan tastbare opportuniteiten om de afstemming in de praktijk toe te passen.

Daar waar synergieën al meer opgezocht worden, speelt vaak ook **eenheid in politieke aansturing** als een voordeel: een minister die bevoegd is voor beleid binnen beide prioriteiten kan mee impulsen geven tot samenwerking tussen administraties.

Uit de reflectie kwamen ook twee **potentiële hinderpalen** naar voor. Een eerste is de variabele snelheid waarmee transitieprioriteiten gestalte krijgen. Zoals eerder aangegeven zijn diverse transitieprioriteiten momenteel nog in de fase van visievorming en het bepalen van de contouren van het inhoudelijk transitiebeleid en transitiedoelstellingen, terwijl men in andere prioriteiten initiatieven neemt gericht op het praktijkveld. Dat **verschil in actuele focus** bemoeilijkt nu nog het zoeken en vinden van opportuniteiten tot afstemming in en via concrete projecten. Ten tweede liggen de **doelgroepen soms (deels) anders**: zo zijn voor een aantal transitieprioriteiten de lokale besturen bevoorrechte partner of doelgroep, maar zijn ze dat veel minder voor andere prioriteiten. Daardoor is er variabele interesse voor afstemming in initiatieven gericht op (bijvoorbeeld) lokale besturen.

4 VOORUITBLIK: UITDAGINGEN EN NODEN

In deze paragraaf schetsen we een aantal uitdagingen en noden die uit de reflectie met transitieteams naar voor komen. Ook hier gaat het om een momentopname, en is de reflectie gebaseerd op de ervaringen en praktijk met transitiemanagement tot nog toe. Logischerwijze keren hier een aantal thema's terug die we reeds in voorgaand hoofdstuk belicht hebben bij de vaststellingen omtrent de huidige praktijk van transitiemanagement.

4.1 MANAGEMENTCAPACITEIT

Voldoende managementcapaciteit is vandaag een knelpunt en voor de toekomst een uitdaging om transitieprocessen op duurzame en doortastende wijze vorm te geven. Het gaat daarbij niet alleen om het **aantal personen of VTE** dat men vrijstelt om transitieprocessen gestalte te geven, hoewel dat een eerste cruciaal aspect is. Het is een taak die werd toegewezen aan personen die dit naast hun reguliere taken en verantwoordelijkheden er moeten bij nemen. In de praktijk is de beschikbare tijd zeer gelimiteerd. Dit heeft rechtstreeks impact op de mogelijkheden om transitieprocessen te coördineren en uit te werken, terwijl dit inherent juist tijdsintensieve processen zijn.

Het gaat echter zeker ook om het **mandaat** dat een transitiemanager krijgt. Vandaag is deze functie enkel vastgelegd in de Visienota 2050 maar is er geen structureel kader voor deze rol waarin de handelingsbevoegdheden en beslissingsbevoegdheden worden uitgeklaard. In de praktijk werken transitiemanagers ook niet onafhankelijk; ze zijn en blijven verbonden aan een entiteit en het is niet uitgesloten dat er een reflex bestaat om het belang van de eigen entiteit voorop te stellen wanneer er bijvoorbeeld keuzes gemaakt moeten worden inzake toewijzing van capaciteit of partnerschappen. In de praktijk profileren transitiemanagers zich amper als zodanig omdat de overtuiging leeft dat dit label te hoge verwachtingen meebrengt die met de huidige personele capaciteit en mandaat niet ingelost kunnen worden.

4.2 ONDERSTEUNING VANUIT HET CENTRE OF GOVERNMENT

Een behoefte die werd geformuleerd in de reflectie heeft betrekking op de ondersteuning van het transitiemanagement vanuit de horizontale administratie ('centre of government'). De actuele ondersteuning vanuit het Departement Kanselarij en Bestuur (DKB) is tamelijk punctueel en behelst weinig coördinatie. Uiteraard hangt dit samen met de capaciteit die op dat niveau beschikbaar is. Naar de toekomst bestaat de nood aan coaching met het oog op wederzijds leren. Dit kan bijvoorbeeld door een frequentere uitwisseling van 'good practices' en een gerichte agenda te hanteren voor interactiemomenten. Als pivot voor dit wederzijds leren wordt ook hier verwezen naar concrete projecten. In de praktijk ageren de transitieprioriteiten immers niet als silo's maar is het beleid vermengd. Om een sterkere coachende rol te spelen wijzen sommigen op de noodzaak om meer contacten te organiseren met de respectieve transitieteams: zo krijgt men beter zicht op de activiteiten en de noden. Nu gebeurt de ondersteuning nog te veel 'op afstand'. Maar ook dat is maar mogelijk naargelang de capaciteit voor horizontale coördinatie in verhouding beschikbaar is.

In de lijn van bovenstaande werd ook gesuggereerd om na te denken over hoe men sterker kan wegen op de politieke beleidsagenda. Dit is niet noodzakelijk een taak van DKB, maar opent de vraag of het transitiemanagement niet méér structureel een koppeling kan maken met de politieke aansturing van transities. Uiteraard hangt dit ook samen met het engagement vanuit de politiek zelf (zie verder).

4.3 CONCRETE PROJECTEN VOOR SAMENWERKING

Bij de hoger uiteengezette vaststellingen werd er reeds meermaals naar verwezen: de sleutel tot afstemming tussen transitieprioriteiten ligt in het opzetten en uitwerken van concrete projecten waarlangs samenwerking operationeel vorm kan krijgen. Vermits men binnen diverse transitieprioriteiten nog volop bezig is met visievorming, is dit een aandachtspunt voor de (nabije) toekomst. Hiervoor zal een werkwijze moeten gekozen worden waarmee opportuniteiten zichtbaar worden en geselecteerd kunnen worden, zonder dat dit leidt tot administratieve last via rapportering.

4.4 VERANKERING VAN HET TRANSITIEDENKEN

Een uitdaging én nood ligt ook in de verankering van het transitiedenken. In de eerste plaats is dit een uitdaging voor de administratie zelf: de reflex om beleidsvoorstellen en adviezen langs de lat van de transitievisie en –doelstellingen te leggen. Op middellange termijn heeft dit ook betrekking op de beleidsplanning: transitiedoelstellingen dienen geïntegreerd te worden in de reguliere beleidsplanning; transitieplanning en de traditionele beleidscyclus mogen geen aparte verhaallijnen blijven. De keuze om de bijdrage aan het regeerakkoord rond de 7 transitieprioriteiten te structureren is ook een belangrijke keuze en stap in deze richting. Tegelijk moet men blijven bewaken dat de lange termijn de focus blijft in het transitiebeleid. De urgentie van bepaalde problematieken is daarbij een test: grijpt men terug naar gekende recepten of verkent men ook innovatieve pistes en krijgen deze ruimte om te ontwikkelen?

Een andere piste waarlangs verankering ondersteund kan worden is het beschikbaar stellen van budgetten die expliciet toegewezen worden aan transitieprioriteiten. Nu worden middelen gezocht en gelabeld vanuit de algemene financiële bronnen. Een specifieke toewijzing kan de zichtbaarheid van en aandacht voor initiatieven gericht op transitie versterken.

Verankering noopt mogelijk ook tot meer focus binnen de momenteel geformuleerde transitieprioriteiten. Zo wordt bijvoorbeeld verwezen naar het belang van talentontwikkeling als fundament voor andere transities zoals bv. Industrie 4.0.

4.5 ACTIEF POLITIEK ENGAGEMENT

Een laatste uitdaging en nood die naar voor komt uit deze tussentijdse evaluatie is het bekomen van een actief politiek engagement. Vandaag is dit veel te beperkt naar de mening van de transitieteams die de

Visienota 2050 in de praktijk proberen te brengen. Hierin ligt een opportuniteit en verantwoordelijkheid voor elke minister om in de communicatie actief de koppeling te maken met de transitieprioriteit(en) die onder zijn/haar bevoegdheidssfeer vallen. Anderzijds wordt een sterkere coördinerende rol bij de minister-president gesuggereerd om het politiek eigenaarschap te versterken. Het per definitie lange termijn karakter van transities staat in een spanningsveld met de korte termijn focus in de politieke dynamiek met de drang om snel te reageren op gesignaleerde problemen. Dit neemt niet weg dat actief de koppeling gezocht kan worden tussen beleid op korte en middellange termijn: transities bewerkstellingen begint immers met keuzes en investeringen vandaag.

5 BELEIDSAANVELINGEN EN ONDERZOEKSSUGGESTIE

In dit slothoofdstuk formuleren we op basis van de bevindingen enkele aanbevelingen voor de versterking van transitiemanagement en –beleid en doen we ten slotte een suggestie voor eventueel complementair onderzoek binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing ter ondersteuning van de kennisbasis voor transitiemanagement.

5.1 AANBEVELINGEN

Onderstaande aanbevelingen gelden als aandachtpunten voor de lopende transitieprocessen maar ook met een tijdshorizon voorbij de vernieuwing van de Vlaamse regering.

5.1.1 Naar een sterkere managementcapaciteit

De actuele reële capaciteit voor transitiemanagement is minimaal en te beperkt om transitieprocessen adequaat vorm te geven. Dit geldt zowel in termen van effectief toewijdbare VTE, kennis van en ervaring met transitiemanagement alsook het mandaat van de transitiemanager.

Het is raadzaam te verkennen hoe deze capaciteit op korte termijn versterkt kan worden: door meer menskracht vrij te stellen voor transitiemanagement en/of bestaande leden van transitieteams tijdelijk vrij te stellen van andere taken.
Coaching van transitieteams is eveneens aangewezen met het oog op stappen in het transitieproces. Momenteel wordt soms externe procesmatige expertise ingehuurd maar dit is vandaag sterk ad hoc en versnipperd georganiseerd. Dergelijke coaching gebeurt best op basis van een verkenning van de concrete noden terzake bij transitieteams.
Het mandaat van de transitiemanager wordt best concreter ingevuld: welke handelings- en beslissingsbevoegdheid zijn mogelijk en verwacht? De huidige werkwijze met vermelding van de rol c.q. invulling van de rol in respectievelijk de Visienota en startnota's bekrachtigd door de Vlaamse Regering is een nuttige maar onvoldoende mechanisme om het mandaat te verduidelijken.

5.1.2 Naar een sterkere coördinatiecapaciteit

Niet alleen de managementcapaciteit binnen transitieprioriteiten is beperkt. Ook de horizontale capaciteit wordt idealiter versterkt om het transitiemanagement te ondersteunen. Daarbij zien we vooral een vooral een coachende en kennisopbouwende rol weggelegd voor het centre of government. Basis hiervoor is een doorlopende verkenning van de noden die transitieteams ervaren in hun dagdagelijkse werking. Een sterkere (frequentere) interactie, ook bilateraal, tussen DKB en de transitieteams kan dit bewerkstelligen. In functie daarvan kunnen gerichte ondersteuningsinitiatieven genomen worden, gaande van het faciliteren van het uitwisselen van ervaringen rond een concreet thema en/of gelinkt aan een bepaalde fase in of aspect van het transitieproces (visievorming, uitrol, experiment, communicatie,...), tot het inspireren via het aan bod laten komen van bv. buitenlandse getuigenissen over transitiemanagement. Het aanbod wordt mogelijk best gedifferentieerd en niet noodzakelijk steeds gericht op alle transitieprioriteiten gelet op de variabele snelheid waarmee processen lopen.

Een andere spoor dat aanbeveling vergt is het investeren in de verankering van expertise in transitiemanagement. Zo kan gedacht worden aan het uitbouwen van een pool van transitiemanagers binnen de administratie waardoor evoluties in personeelsverloop opgevangen kunnen worden en de onderbreking in aansturing minimaal blijft.

5.1.3 Mechanisme voor knelpuntsignalering

Een belangrijke hefboom voor het realiseren van een inhoudelijk transitiebeleid is het monitoren van spanningsvelden tussen bestaande beleidsmaatregelen en regelgeving en de vereiste ruimte om innovatieve initiatieven uit te proberen. Voor een efficiënte en doeltreffende aanpak is het van belang dat dergelijke knelpunten worden gesignaleerd en dat de opvolging ervan wordt gecoördineerd. Voor het inzamelen van signalen kan DKB en/of het voorzitterscollege een rol toebedeeld worden, maar er is ook een link met het politiek niveau vereist. Hoe dan ook vergt dit een horizontale aanpak vermits knelpunten zich vaak op het snijvlak van beleidsdomeinen of transitieprioriteiten situeren. De opvolging van knelpunten mag echter niet resulteren in een overdaad aan rapporteringsmodaliteiten en wordt best zo laagdrempelig mogelijk georganiseerd, vertrekkende vanuit een concrete (proef)projecten en met een voldoende hoge responstijd in opvolging (niet louter jaarlijks).

5.1.4 Verankering van het transitiebeleid

Het verdient aanbeveling om het transitiebeleid sterker te verankeren, zowel als signaal naar de externe stakeholders als teken dat transitieprioriteiten voorbij de klassieke horizon van legislaturen en beleidsplannen reiken. Zo is de opmaak van de bijdrage aan het regeerakkoord nu gestructureerd rond de zeven transitieprioriteiten. Het is aan te bevelen om die werkwijze ook in de toekomst te hernemen om het transitiedenken verder ingang te doen vinden in de administratie en bij de politieke verantwoordelijken.
Specifieke transitiebudgetten en/of een transitieprogramma kunnen ook overwogen worden als hefboom om het transitiedenken te verankeren.

Naar analogie met de lokale meerjarenplanning op lokaal niveau (BBC) zouden op termijn de Vlaamse sectorale beleidsplannen geïntegreerd kunnen worden in een domeinoverschrijdend beleidsplan dat opgebouwd wordt rond overkoepelende transitiedoelstellingen. Op die manier kunnen initiatieven en beleidsvoorstellen binnen alle beleidsvelden meer systematisch en consequent aan transitieprioriteiten worden gekoppeld. Deze piste komt ook tegemoet aan de uitdaging om op termijn geen parallelle verhaallijnen te blijven schrijven, namelijk regulier beleid enerzijds en transitiebeleid anderzijds. Dergelijke aanpak sluit overigens niet uit dat doorheen de tijd transitieprioriteiten worden bijgesteld of geclusterd. Alleszins zou de reflex binnen de beleidsvoorbereiding moeten groeien om elk beleidsvoorstel te leggen langs de meetlat van de geldende transitieprioriteiten om zo de koppeling tussen regulier beleid en transitiedenken te verankeren.

5.1.5 Sterker politiek engagement

Een laatste aanbeveling is specifiek gericht aan de politieke beleidsverantwoordelijken. Transities gebeuren en ze staan of vallen niet met de aan- of afwezigheid van politiek eigenaarschap. Maar voor doeltreffend transitiebeleid – de bijdrage die de overheid tot gewenste transities kan leveren – is dat wel het geval. Idealiter vindt men een evenwicht tussen louter politieke marketing over een toekomstverhaal en de

afwezigheid van politieke communicatie naar externe stakeholders (burgers, bedrijven, middenveldorganisaties, andere overheden) die noodzakelijkerwijze mee een rol kunnen en moeten spelen om de gewenste transitie te realiseren. Momenteel wordt door transitieteams veel geïnvesteerd in het betrekken van stakeholders met het oog op gedragen visies en wordt vertrouwen opgebouwd. Politiek eigenaarschap is echter essentieel om dat vertrouwen te behouden. Dat eigenaarschap, als het er is, komt nu nauwelijks tot uiting.

5.2 SUGGESTIE VOOR VERDER ONDERZOEK

Op basis van de reflectie met transitieteams formuleren we tot slot een piste voor verder onderzoek dat complementair kan zijn aan de verkennende analyse die nu werd ondernomen. Gelet op de vaststellingen en geformuleerde noden kan het interessant zijn om organisatorische aspecten van transitiemanagement en-beleid verder te verkennen via een internationaal comparatief onderzoek: hoe worden transities in andere landen aangestuurd en georganiseerd? Welke mandaten worden bepaald en wat is hun inhoud? Welke ervaringen heeft men met het organisatiemodel? Welke rol speelt het centre of government in de ondersteuning en coördinatie van transities? Wat is de focus van horizontale ondersteuning? Hoe wordt politiek engagement vorm gegeven? Hoe wordt de koppeling gemaakt met lopend beleid? Zijn er overdraagbare concrete leerpunten voor de Vlaamse praktijk van transitiemanagement?
Als mogelijke cases kunnen Scandinavische laden en Duitsland worden overwogen gelet op hun relatief langere ervaring met transitiebeleid en/of een duidelijke politieke component in de aansturing.

BIBLIOGRAFIE

Vlaamse overheid (2017). *Startnota Levenslang leren en de dynamische levensloopbaan*. Brussel.
Vlaamse overheid (2017). *Startnota transitie 'de sprong maken naar industrie 4.0'*. Brussel.
Vlaamse overheid (2017). *Startnota Transitieprioriteit Circulaire Economie – 'Vlaanderen circulair': een stuwende kracht naar een circulaire economie in Vlaanderen*. Brussel.
Vlaamse overheid (2017). *Startnota transitieprioriteit Slim Wonen en Leven*. Brussel.
Vlaamse overheid (2017). *Startnota transitieprioriteit Werken aan een vlot en veilig mobiliteitssysteem*. Brussel.
Vlaamse overheid (2017). *Startnota transitieprioriteit Zorg en samenleven in 2050*. Brussel.
Vlaamse overheid (2017). *Startnota Zorgen voor een energietransitie*. Brussel.
Vlaamse Regering (2016). *Visienota 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen*. Brussel.

BIJLAGE: OVERZICHT RESPONDENTEN

Transitieprioriteit *Circulaire Economie*

- Jiska Verhulst
- Brigitte Mouligneau
- An Van Pelt

Transitieprioriteit *Energie*

- Jan Vereecke
- Niels De Schampehlaere

Transitieprioriteit *Industrie 4.0'*

- Leo Van de Loock
- Bruno Krekels
- Geert Thorrez

Transitieprioriteit *Levenslang leren en de dynamische levensloopbaan*

- Caroline Gijselinckx
- Benedict Wauters

Transitieprioriteit *Slim Wonen en Leven*

- Helmer Rooze
- Hilde Luyts