

BELEIDSOVERDRACHT EN HET TREKKEN VAN LESSEN:

SYSTEMATISCH LEREN UIT BUITENLANDSE BELEIDS- ERVARINGEN

Prof. Marleen Brans

Pedro Facon

Dieter Hoet

Beleidsverdracht, globalisering en de kennismaatschappij

Beleidsverdracht wordt door Dolowitz en Marsh gedefinieerd als "een proces waarbij kennis over beleid, administratieve arrangementen, instituties en ideeën in één politiek systeem (in het heden of in het verleden) gebruikt wordt in de ontwikkeling van beleid, administratieve arrangementen, instituties en ideeën in een ander politiek systeem" (Dolowitz & Marsh 2000: 5).

Beleidsverdracht is onlosmakelijk verbonden met het *globaliseringsfenomeen*. Globalisering kan gedefinieerd worden als "de totale som van een brede waaier van politieke, economische en sociale [en culturele] processen van transnationalisering en internationalisering" (Cerny 1997: 2). Ten gevolge van technologische vooruitgang, vooral op vlak van informatie- en communicatietechnologie, zijn de afzonderlijke natiestaten meer en meer in verband komen te staan in een geglobaliseerd politiek, economisch en cultureel systeem. Het geglobaliseerde economische systeem is gestoeld op het competitiecriteria, waardoor de natiestaten in een complex kluwen van economische relaties zijn beland, die consequenties hebben voor de politieke (bv. inter- en supranationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties...) en culturele relaties (bv. amerikanisering van de Europese cultuur). Algemeen wordt aangenomen dat deze evolutie, die als ten volle dynamisch moet worden gekarakteriseerd, aangezien ze nog volop aan de gang is, tot gevolg heeft dat de politieke, economische en culturele relaties meer en meer kunnen worden omschreven vanuit één 'crux', één kernbegrip, nl. interdependentie. Een concept als beleidsverdracht, dat zowel naar dwingende als vrijwillige impulsen tot beleidsverandering op basis van beleid van anderen verwijst, gedijt uiteraard uitstekend in een globaal systeem waarvan algemeen wordt aangenomen dat het binnenlandse overheidsbeleid in toenemende mate geschapen wordt vanuit het onmiskenbare gegeven van interdependentie.

Het globaliseringsbegrip is op zijn beurt sterk verweven met het concept '*kennismaatschappij*'. Een dergelijke maatschappij, die de voorafgaande 'industriële maatschappij' vervangt, heeft als kernconcepten 'informatie' en 'kennis'. Kennis en informatie zijn in tegenstelling tot vroeger, geen schaarse goederen meer, doordat ze veel gemakkelijker en sneller kunnen worden uitgewisseld tussen organisaties. Deze mogelijkheden tot uitwisseling van informatie en kennis zijn natuurlijk in de eerste plaats het gevolg van de nieuwe technologische mogelijkheden. Deze uitwisseling heeft op zijn beurt een verdere vernetwerking van 'lerende organisaties' in een globaliserende wereld tot gevolg. Organisaties die zich niet inschakelen in de 'kennismaatschappij', die met andere woorden geen informatie uitwisselen en leerervaringen opdoen, zijn gedoemd om te verdwijnen, aldus de theoretici van het concept 'kennismaatschappij'. Enkel de 'lerende organisatie' is dus succesvol in zo'n kennismaatschappij. Het verband tussen 'beleidsverdracht' als mechanisme en methode

enerzijds, en de 'kennismaatschappij' anderzijds, vraagt weinig verbeeldingsvermogen. De overheid moet, wil ze succesvol en effectief zijn, een 'lerende' overheid zijn. Men kan bijvoorbeeld leren uit de eigen ervaringen uit het verleden, maar men kan ook leren uit beleidservaringen van andere, buitenlandse overheden. Het leren uit buitenlandse beleidservaringen is het onderwerp van het voorliggende onderzoeksverslag.

De doorlopen onderzoeksactiviteiten

De *doelstelling* van ons onderzoek is het "het verhogen van de capaciteit voor het trekken van lessen uit buitenlandse beleidservaringen binnen de Belgische federale administratie." Immers, steeds meer wordt, door de actoren die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding, de nood gevoeld om lessen te trekken uit het beleid dat gevoerd is in andere landen. De uiteindelijke bedoeling hiervan is het verhogen van de kwaliteit van de eigen beleidsvoering.

De *operationalisering* van deze onderzoeksmis­sie is drieledig. Concreet werd achtereenvolgens een conceptueel-theoretisch, een empirisch, en een normatief perspectief gehanteerd.

Eerst werd een grondige studie van de theoretische literatuur uitgevoerd waarbinnen het fenomeen 'trekken van lessen' is ingebed. Om aan beleidsoverdracht te kunnen doen, of om lessen te kunnen trekken, moet men in eerste instantie weten wat beleidsoverdracht en het trekken van lessen precies betekent. In hoofdstuk 1 hebben we een uitgebreid overzicht gegeven van de verschillende *theoretische en conceptuele aspecten* van 'beleidsoverdracht', 'lessen-trekken', 'beleidsconvergentie', 'beleidsdiffusie'... Duidelijk is dat al deze termen wel met elkaar verbonden zijn, maar niettemin duidelijk onderscheiden moeten worden.

Vanwege het doelbewuste beleidsrelevante karakter van dit onderzoek, bleek het aangewezen om vooral te concentreren op 'het trekken van beleidslessen' als mogelijke methodiek bij het genereren van beleidsalternatieven. Hierbij hebben we onder meer aandacht gevestigd op de inbedding van het proces van lessen-trekken in de integrale beleids­cyclus, op de opbouw van een dergelijk proces, en op de succes- en faalfactoren ervan.

Het doel van het onderzoek reikte verder dan enkel en alleen het presenteren van een theoretisch en conceptueel kader van beleidsoverdracht. Meer bepaald was het van bij de aanvang de bedoeling om een antwoord te formuleren op de vraag of er lessen worden getrokken op het niveau van de Belgische federale beleidsontwikkeling, en, indien ja, een zicht te krijgen hoe dergelijke processen verlopen. Het tweede luik van ons onderzoek betrof aldus het voeren van een *empirisch onderzoek*. Eerst werd hiervoor, in hoofdstuk 2, een analysemodel ontwikkeld om beleidsoverdrachtprocessen te kunnen analyseren. Een schematisch overzicht van dit analysemodel is weergegeven in onderstaande tabel.

TABEL 1: STANDAARDANALYSEMODEL VOOR BELEIDSOVERDRACHTPROCESSEN

1. BETROKKEN ACTOREN BIJ OVERDRACHT?	<ul style="list-style-type: none"> * Overheidsactoren <ul style="list-style-type: none"> - Verkozen politici - Ambtenaren - Kabinetsleden - Internationale en supranationale organisaties * Niet-overheidsactoren <ul style="list-style-type: none"> - Politieke partijen - Drukingsgroeperingen - Multinationale en transnationale ondernemingen - Academics - Consultants - Think tanks 	<p>Opereren op 5 niveaus:</p> <p>Transnationaal Internationaal Nationaal Regionaal Lokaal</p>
---	---	---

	* Beleidsentrepeneur	
	* Kennisnetwerken en -gemeenschappen	
2. VOORWERP VAN OVERDRACHT?	* Beleidsdoelstellingen * Beleidsinstrumenten * Beleidsinstituties - Organisatie - Proces	} = Beleidsprogramma 'Harde' transfer
	* Ideologie * Ideeën, waarden en attitudes	
	* Negatieve les - Niet-overdracht van buitenlandse 'good practice' - Niet-overdracht van buitenlandse 'bad practice'	
3. OORSPRONG VAN OVERDRACHT?	* Temporele dimensie - Eigen verleden (institutioneel geheugen) - Verleden van anderen	
	* Ruimtelijke dimensie - Transnationaal - Internationaal - Nationaal - Regionaal - Lokaal	} → Analyse van beleidsoverdrachtpaden
4. DRAGER VAN OVERDRACHT?	* Kennisnetwerken en -gemeenschappen * Media * Geschreven documenten * Fysieke contacten * Uitwisseling van personeel	
5. MATE VAN OVERDRACHT?	* (Zuiver kopiëren) * Emulatie * Combinatiemodel * Partieel model * Inspiratie	
6. KARAKTER VAN PROCES?	* Toetscriteria - Rationaliteit - Systematiek - Serendipiteit	

Eens dit standaardanalysemodel voor beleidsoverdrachtprocessen ontwikkeld was, kon, in hoofdstuk 3, begonnen worden aan het eigenlijke empirisch onderzoek. Als concrete werkmethode werden gevalstudies van 'vermeende' overdracht van beleidslessen bestudeerd, enerzijds door het voeren van een documentenanalyse, anderzijds door het afnemen van interviews van een aantal mogelijk overdrachtactoren. De lijst van gevallenstudies en interviews is weergegeven in onderstaande tabel.

TABEL 2: OVERZICHT VAN HET EMPIRISCH ONDERZOEK

BELEIDSNIVEAU EN BELEIDSDOMEIN	EENHEID WAARBINNEN GEÏNTERVIEWDE PERSOON WERKZAAM IS	FUNCTIE VAN DE GEÏNTERVIEWDE PERSOON	THEMA VAN HET INTERVIEW
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Economie, Werkgelegenheid,	Administratie Economie, Afdeling Natuurlijke Rijkdommen en Energie	Contractueel ambtenaar met specifieke opdracht, nl. groene stroomcertificaten	Groene stroomcertificaten

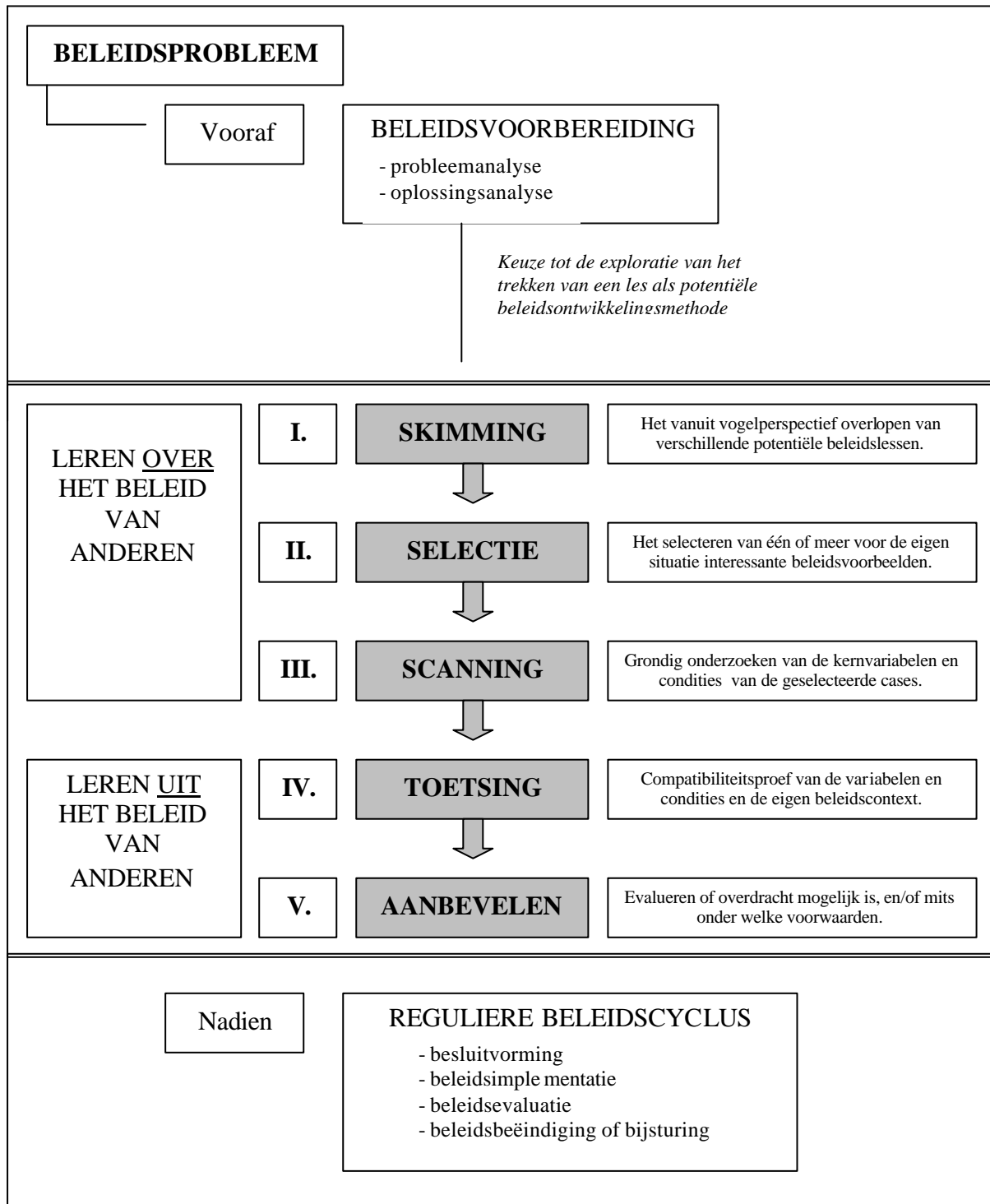
Binnenlandse aangelegenheden en Landbouw			
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Energiebeleid	Kabinet Vlaams Minister van Energiebeleid	Adviseur, o.a. m.b.t. groene stroomcertificaten	Groene stroomcertificaten
Federaal Ministerie van Verkeer en Infrastructuur	Algemeen Secretariaat	Stafmedewerker	Algemeen + verkennend
Federaal Ministerie van Verkeer en Infrastructuur	Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid v.z..w.	- Afdelingshoofd 'Gedrag en Beleid' - Afdelingsmedewerker 'Onderzoek en Advies'	Verkeersveiligheid
Federaal Ministerie van Justitie		Secretaris-generaal uit functie	Algemeen + verkennend
Federaal Ministerie van Landbouw	Bestuur voor het Landbouwbeleid	Directeur-generaal	Algemeen + verkennend
Federaal Ministerie van Binnenlandse Zaken	Commissariaat -generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen	- Commissaris-generaal - Hoofd van de documentatiedienst	Organisatie en procedures van het asielbeleid
Federaal Ministerie van Economische Zaken	Bestuur Economische Betrekkingen, Afdeling Coördinatie van het federaal beleid, Dienst buitenlandse investeringen	Adviseur-generaal	Buitenlandse investeringen
Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie	Cel Beleidsvoorbereiding	Hoofd van de cel	Copernicushervorming
Federale ministerie van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	Kabinet	Adviseur	Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

Eén van de belangrijkste onderzoeksbevindingen is dat het trekken van lessen als beleidsontwikkelingsmethode op het niveau van de Belgische federale overheid zeker wel voorkomt, maar dat het proces van overdracht over het algemeen op een weinig systematische manier gebeurt. Dit brengt uiteraard risico's mee wat bijvoorbeeld de effectiviteit van de overgedragen les betreft.

Gezien de vaststelling dat beleidsoverdrachtprocessen op het niveau van de Belgische federale overheid weinig systematisch gebeuren, werd besloten om, in een laatste onderzoeksluik, een *gesystemiseerde handleiding* te ontwikkelen voor 'beleidsoverdragers'. Het trekken van een les kan interessante perspectieven bieden voor beleidsontwikkelaars, maar enkel en alleen als de 'constructie' van zo'n les op een gesystemiseerde manier gebeurt. Het komt er in feite op neer dat men, vooraleer een les te importeren, moet weten wat die beleidsles precies inhoudt: wat is de context waarin het oorspronkelijke beleid tot stand is gekomen; wat zijn de doelstellingen ervan; hoe zit de tenuitvoerlegging ervan in elkaar; wat zijn de randvoorwaarden voor beleidssucces...? Stap voor stap moeten de antwoorden op deze vragen vervolgens getoetst worden aan de eigen situatie of beleidscontext.

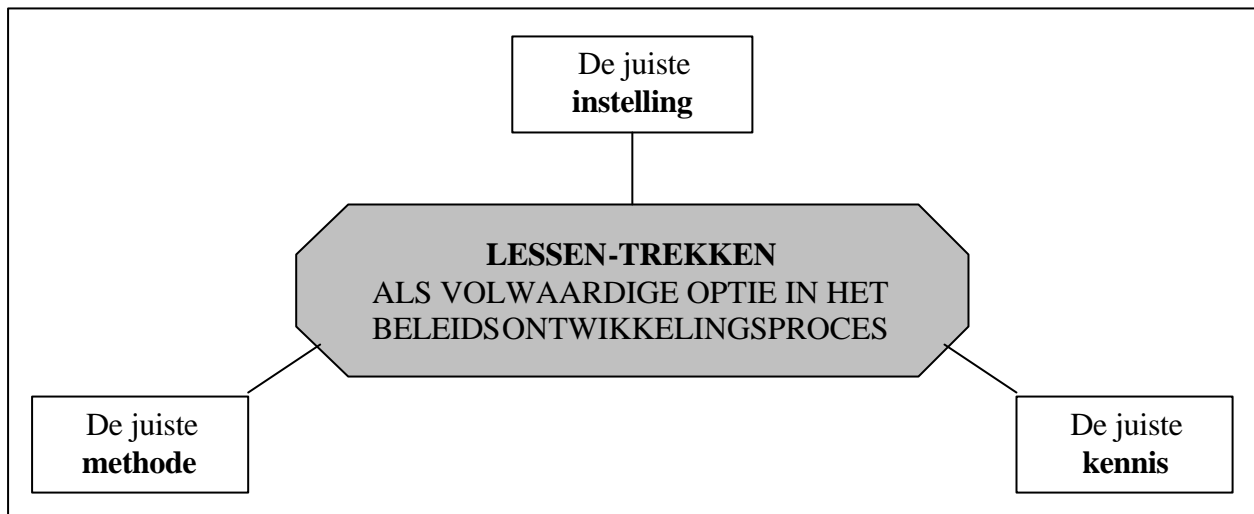
Het is onmogelijk om in deze korte samenvatting de volledige handleiding te presenteren. Wel willen we hier een algemeen zicht bieden op welke stappen doorlopen moeten worden als men een les wil trekken. Onderstaande figuur geeft schematisch de te doorlopen stappen weer.

FIGUUR 1: STAPPEN DIE BIJ BELEIDSOVERDRACHT DIENEN TE WORDEN DOORLOPEN



Afsluitend willen we een 'beleidsoverdracht-triangel' presenteren waarin drie variabelen geëxpliciteerd zijn die vervuld moeten zijn om lessen-trekken als een volwaardige, kwalitatief hoogstaande optie binnen het beleidsontwikkelingsproces te integreren.

FIGUUR 2: 'BELEIDSOVERDRACHT-TRIANGEL'



Ten eerste moet men als beleidsmaker over de juiste instelling beschikken. Hiermee wordt bedoeld dat beleidsmakers een automatische reflex moeten ontwikkelen om interessante beleidsontwikkelingen in het buitenland op te volgen. Uiteraard kan men niet alles opvolgen, en moet men zich beperken tot dat domein, of dat deeldomein, waar men zelf dag in, dag uit mee bezig is. Als men deze continue opvolging daadwerkelijk volbrengt, kan tijd gewonnen worden op het moment dat beleid ontwikkeld dient te worden. De rol van de studiediensten en de cellen beleidsvoorbereiding is hierbij cruciaal.

Ten tweede moet men over de juiste kennis beschikken. Men dient te weten waar men informatie kan vinden, en wat adequate, accurate en objectieve informatiebronnen zijn. Belangrijk hierbij is het ontwikkelen van informatienetwerken, bijvoorbeeld in de schoot van internationale organisaties en vergaderingen. Ook hieromtrent geldt dat de dagdagelijkse ontwikkeling van de informatienetwerken, en opvolging van mogelijke informatiebronnen, kostbare tijdswinst opbrengt op het moment dat men de informatie daadwerkelijk nodig heeft.

Ten derde moet ook de juiste methode gevolgd worden om tot het trekken van een geschikte les te komen. Wat dit element betreft, kan de hierboven aangereikte handleiding een hulpmiddel zijn. De handleiding benadrukt voornamelijk de nood aan een systematische vergelijkende analyse van 'wat zij doen', en 'wat wij willen en kunnen'. Het erkennen van het belang van dergelijke systematische vergelijkingen is de cruciale voorwaarde om een effectieve beleidsles aan te nemen.

Voor meer informatie:

Prof. M. Brans, Instituut voor de Overheid
Marleen.Brans@soc.kuleuven.ac.be
016/32.32.88

Pedro Facon, Instituut voor de Overheid
Pedro.Facon@soc.kuleuven.ac.be
016/32.32.89