SERV
sterk door overleg

Advies

Beleidsnota energie 2014-2019

Brussel, 24 november 2014

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

Advies op eigen initiatief

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 24 november 2014

Mevrouw Annemie Turtelboom
Viceminister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Phoenixgebouw
Koning Albert II-laan 19 bus 11

B-1210 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20141124_beleidsnota_energie_ pvit

Brussel
24 november 2014

Advies beleidsnota energie 2014-2019

Mevrouw de minister

In bijgevoegd advies ondersteunt de SERV meerdere strategische en operationele doelstellingen van de beleidsnota energie. Toch zijn de uitdagingen en de wenselijke hervormingen in het Vlaamse energiebeleid groter, talrijker en urgenter dan de beleidsnota suggereert.

De SERV pleit daarom voor aanvulling en heroriëntering van een aantal keuzes. Hij vraagt ook een bijkomende strategische doelstelling op het vlak van de 'governance' van het energiebeleid.

Als strategische adviesraad voor (de sociaal-economische aspecten van) energie heeft de SERV zelf ook een belangrijke rol en verantwoordelijkheid om mee het debat te organiseren en voor input en draagvlak te zorgen. De Raad is dan ook graag bereid om hierover verder van gedachten te wisselen.

Wij kijken uit naar uw reactie op dit advies.

Met de meeste hoogachting,

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Jo Libeer
voorzitter

Inhoud

Krachtlijnen **5**
Advies **8**
1. Inleiding **8**
2. Analyse en algemene bemerkingen **8**
SERV steunt de hoofdpunten van de voorgestelde beleidsstrategie 8
Talrijke beleidskeuzes kunnen worden ondersteund 9
De uitdagingen zijn groter en urgenter dan de beleidsnota suggereert 12
De nood aan 'ander en beter beleid' moet sterker worden beklemtoond 14
De beleidsnota laat (terecht?) nog veel open 14
De coherentie van de beleidsnota verdient aandacht 15
3. Aanbevelingen **15**
Zorg voor aanvulling en heroriëntering van een aantal beleidsopties 15
Formuleer en implementeer een bijkomende strategische doelstelling op het vlak van 'governance' en plaats die centraal 19
Formuleer op relatief korte termijn een reeks prioritaire beleidsprojecten 21
4. Betrokkenheid van de SERV **22**
Betrokkenheid van de SERV bij het energiebeleid 22
Eigen werkzaamheden 22

Krachtlijnen

Algemene beoordeling

De SERV waardeert dat veel van zijn aanbevelingen uit het advies 'nieuwe riemen' zijn terug te vinden in de beleidsnota energie 2014-2049. De SERV **ondersteunt** dan ook meerdere strategische en operationele doelstellingen van de beleidsnota.

In het bijzonder is ook de SERV vragende partij voor onder meer een energietransitiebeleid dat beter samenspoort met economische ontwikkelingen, voor een lange termijn energiesysteemvisie die zou moeten resulteren in een 'energiepact', voor het prioritair inzetten op energiebesparing en in het bijzonder op massale renovatie van het bestaande gebouwenpark, voor een betrouwbare energievoorziening tegen een sociaal-economisch verantwoorde prijs, voor een proactieve houding van Vlaanderen en België in de onderhandelingen op internationaal en Europees niveau om een internationaal en Europees level playing field inzake energie en klimaat te realiseren, en voor een beter investeringsklimaat en een efficiënter ondersteuningssysteem voor hernieuwbare energie.

Toch zijn er ook opvallende verschillen tussen de beleidsnota en het SERV-advies, met name in de analyse van de huidige toestand (diagnose) en bijgevolg op sommige vlakken ook in de aangewezen strategische keuzes en de operationele vertaling daarvan (remedie). Met name zijn volgens de SERV de **uitdagingen** voor het energiebeleid in Vlaanderen **groter, talrijker en urgenter** dan de omgevingsanalyse in de beleidsnota suggereert.

De verschillende analyse van de merites van het gevoerde beleid en van de resterende knelpunten en uitdagingen, heeft uiteraard implicaties voor hoe men kijkt naar het te voeren beleid in de toekomst. Meer dan in de beleidsnota het geval is, meent de SERV dat het voorbije beleid op diverse terreinen **versterking, bijsturing of zelfs grondige heroriëntatie** behoeft.

Aanbevelingen

Het Vlaams energiebeleid kan en moet op sociaal-economisch verantwoorde wijze effectiever, kostenefficiënter, transparanter en op termijn koolstofarmer gemaakt worden met meer stabiliteit en rechtszekerheid voor alle investeerders (producenten en consumenten). Het moet ook veel breder worden opgezet.

Om dat te bereiken, pleit de SERV ten eerste voor **aanvulling en heroriëntering van een aantal strategische keuzes in de beleidsnota** of in de operationele vertaling daarvan. De belangrijkste zijn:

- Het beleid inzake **energiebesparing in gebouwen**. De geplande evaluaties moeten een grondig debat mogelijk maken. De vaststelling is immers dat er belangrijke effectiviteits- en efficiëntiewinsten mogelijk zijn door de instrumenten (REG-premies, EPB, EPC) te herbekijken en een geïntegreerde visie op het gebouwenpark te ontwikkelen.
- Het beleid inzake **hernieuwbare energie**. Gelet op het potentieel en de kosteneffectiviteit van groene warmte, is de loutere verderzetting van het bestaande beleid inzake groene warmte (met nieuwe calls) onvoldoende.

- Het beleid inzake **infrastructuur**. De ontwikkelingen daarrond moeten beter opgevolgd worden, omdat er cruciale keuzes gemaakt zullen worden de komende jaren met grote maatschappelijke en financiële consequenties.
- Het beleid inzake de gas- en **elektriciteitsmarkten**. Er moet op Europees en Vlaams niveau bekeken worden of een aanpassing van het marktmodel nodig is en hoe dit best gecoördineerd kan uitgevoerd worden.
- De linken met **andere beleidsdomeinen en beleidsniveaus**. Samenwerking en afstemming met de Europese en federale overheid, met lokale besturen, met wonen, ruimte, economie, armoede enz. is cruciaal en moet structureel uitgebouwd worden.
- De problematiek van de **energiekosten** voor de gezinnen en de bedrijven, met bijzondere aandacht voor gezinnen in energiearmoede en voor bedrijven die concurreren op internationale markten en kwetsbaar zijn voor energiekosten.
- De **financiering** van het energiebeleid. Het zal een bijzonder grote uitdaging zijn de komende jaren om alle (ook nog niet betaalde) kosten en benodigde investeringen op een effectieve, efficiënte, sociaal-economisch aanvaardbare en billijke wijze te realiseren én te financieren. Deze belangrijke discussie moet gevoerd worden.

Ten tweede pleit de SERV voor een **bijkomende strategische doelstelling op het vlak van de 'governance' van het energiebeleid**, die verder gaat dan wat de beleidsnota bedoelt met 'versterking van de energieadministratie'. Er is een cultuurverandering nodig zodat het energiebeleid en de energieregelgeving beter onderbouwd en meer transparant overlegd is. Er zijn investeringen nodig in de informatie- en kennisbasis voor het beleid en in de beleidsvoorbereidende capaciteit. Er is intensere samenwerking nodig met lokale besturen en initiatieven, meer afstemming met de Europese en federale beleidsniveaus en sterker overleg met andere beleidsdomeinen.

De SERV vraagt daarom dat het beleidsveld energie zich mee zou inschrijven in de algemene ambities van de nieuwe Vlaamse regering om:

- meer gebruik te maken van conceptnota's om belanghebbenden transparant en zo vroeg mogelijk in het beleidsproces te consulteren;
- een grondige ex ante evaluatie van beleidsvoorstellen te doen door middel van een betere toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en de inzichten uit de gedragseconomie te gebruiken bij het ontwerpen van beleid en regelgeving;
- een gecoördineerde onderzoeks- en evaluatieagenda te maken zodat de noodzakelijke informatie- en kennisbasis wordt opgebouwd en structureel ex post evaluaties gebeuren;
- flexibele en tijdelijke organisatiestructuren te gebruiken (projectwerking) om het eilanddenken en de verkokering te doorbreken.

Ten derde vraagt de SERV, gelet op de vorige punten, dat de beleidsnota verder zou worden vertaald (en aangevuld) in een **operationeel en publiek beschikbaar 'plan'** (cf. praktijk van de beleidsbrieven en beleidsplannen) met duidelijke projecten en met per project een '**procesnota**'.

Betrokkenheid van de SERV

De SERV waardeert het voornemen in de beleidsnota om de structuren, processen en gewoonten binnen het beleidsveld energie inzake **participatie** grondig te evalueren en te verbeteren.

Als strategische adviesraad voor (de sociaal-economische aspecten van) energie heeft de SERV ook zelf een belangrijke rol en verantwoordelijkheid om mee het debat te organiseren en voor input en draagvlak te zorgen.

De concrete werkzaamheden van de SERV zullen worden bevestigd en geconcretiseerd in het SERV-werkprogramma 2015 waarover nog overleg met de Vlaamse regering en het Vlaams parlement zal plaatsvinden.

Advies

1. Inleiding

In het voorliggende advies gaat de SERV op hoofdlijnen in op de beleidsnota energie 2014-2019.

Het leveren van 'reflecties over de bij het parlement ingediende beleidsnota's' behoort immers tot de opdrachten van de SERV in zijn functie van strategische adviesraad (SAR)[1]. Vanuit zijn overlegfunctie besteedt de SERV daarnaast bijzondere aandacht aan de sociaal-economische aspecten van het beleid in de overige domeinen[2].

De beleidsnota's zijn een 'doorvertaling van het regeerakkoord'. Ze worden beschouwd als de strategische plannen van de afzonderlijke ministers ter uitvoering van het regeerakkoord. Ze bevatten de strategische en operationele doelstellingen en projecten en acties waardoor de beleidsnota's 'richtinggevend zijn voor de dagelijkse werking van de overheidsentiteiten'. In het bijzonder moeten de beleidsnota's een regelgevingsagenda voor de gehele legislatuur bevatten.

De reflecties in dit advies over de beleidsnota vormen dan ook geen beoordeling van de keuzes en doelstellingen van het regeerakkoord zelf en doen daar geen uitspraak over. De klemtoon in het advies ligt op (1) het aangeven van de mogelijke opportuniteiten en eventuele knelpunten die de sociale partners zien bij de gemaakte vertaalslag van het regeerakkoord in strategische en operationele doelstellingen en (2) voorstellen voor de organisatie van de beleidsprocessen rond belangrijke thema's. Daarbij wordt waar relevant tevens aangegeven hoe de SERV zijn werkzaamheden zal afstemmen op deze beleidsprocessen, welke bijdrage de SERV kan leveren en bij welke dossiers de intense betrokkenheid van de sociale partners van groot belang is.

De ruime invalshoek die de SERV vanuit zijn opdracht aanhoudt, biedt daarnaast de mogelijkheid om het geheel van de ingediende beleidsnota's te overzien. Een aantal algemene beschouwingen is daarom opgenomen in het SERV-advies over de Beleidsnota 2014-2019 Algemeen Regeringsbeleid.

2. Analyse en algemene bemerkingen

SERV steunt de hoofdpunten van de voorgestelde beleidsstrategie

In zijn advies 'nieuwe riemen voor het energiebeleid 2014-2019' heeft de SERV een analyse gemaakt van de uitdagingen voor het energiebeleid in Vlaanderen. De SERV heeft in dat advies ook een hele reeks aanbevelingen geformuleerd voor een herziening van zowel de beleidsstrategie voor het Vlaamse energiebeleid als de beleidsinstrumenten die tot dusver worden ingezet.

---

1 SERV-decreet, art. 20 §2, 7°; De SERV functioneert als SAR voor de beleidsdomeinen en beleidsvelden: Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR), Werk en Sociale Economie (WSE), Economie (binnen EWI) en Energie (binnen LNE, sociaal-economische dimensie) (art. 20 §2).

2 SERV-decreet, art. 11.

De SERV waardeert dat veel van zijn aanbevelingen zijn terug te vinden in de beleidsnota energie 2014-2049. Met name kan de SERV zich scharen achter de boodschappen uit de samenvatting en de inleiding van de beleidsnota.

In het bijzonder is ook de SERV vragende partij voor[3]:

- Een **transitiebeleid** dat aanpassingen aan het hele energiesysteem ondersteunt om het energiesysteem op een sociaal-economisch verantwoorde manier betrouwbaar te houden én op termijn koolstofarmer te maken.
- Een gedragen en onderbouwde **langetermijn energiesysteemvisie** van waaruit een stabiel energiebeleid en concrete beleidsdoelstellingen inzake energie-efficiëntie, hernieuwbare energie en energie-infrastructuur worden afgeleid.
- Het prioritair inzetten op **energiebesparing**, in het bijzonder ook via massale renovatie van het bestaande gebouwenpark.
- Het beter verzekeren van een **betrouwbare energievoorziening tegen een sociaal-economisch verantwoorde prijs**, via een competitieve Europese en Vlaamse energiemarkt en via slimme investeringen in de energie-infrastructuur,
- met bijzondere aandacht voor een betere curatieve en vooral preventieve aanpak van de **energiearmoede** en voor bedrijven die concurreren op internationale markten en kwetsbaar zijn voor **energiekosten.**
- Een proactieve houding van Vlaanderen en België in de onderhandelingen op internationaal en Europees niveau om een internationaal en Europees **level playing field** inzake energie en klimaat te realiseren.
- Een beter investeringsklimaat en een efficiënter ondersteuningssysteem voor **hernieuwbare energie**.
- Het beter laten samen sporen van de energietransitie met **economische ontwikkelingen**.

Talrijke beleidskeuzes kunnen worden ondersteund

Ook in strategische en operationele doelstellingen van de beleidsnota zijn er goede intenties terug te vinden die de SERV ondersteunt. Zonder volledig te zijn, kunnen worden vermeld:

- Het voornemen om in overleg met alle stakeholders een energievisie te ontwerpen die zou moeten kunnen resulteren in een breed gedragen **'Energiepact'**. Via intensieve samenwerking tussen overheid, bedrijven, de onderzoekswereld en het maatschappelijk middenveld zou worden gemikt op systeemveranderingen binnen een duurzaam lange termijnperspectief en op de uittekening van een routemap voor de realisatie van de transities naar 2040, met onderlinge afstemming tussen de transitieprojecten met betrekking tot energie, innovatie, industrieel ondernemen, duurzaam materialenbeheer en duurzaam wonen en bouwen;
- Het voornemen om van **energie-efficiënte** een topprioriteit te maken door o.a. gebouwen en bedrijven energie-efficiënter te maken en om een Renovatiepact te ontwerpen met de stakeholders voor de transformatie van het bestaande gebouwenpark (aangezien het energiebesparingspotentieel bij bestaande gebouwen 5

[3] Zie advies 'nieuwe riemen'

tot 6 keer groter is dan bij nieuwbouw en 3 tot 10 keer kostenefficiënter)[4]. Hetzelfde geldt voor het voornemen om bij het onderzoek naar de optimale energieprestatieniveaus voor gebouwen een breed perspectief te hanteren dat onder andere rekening houdt met de impact op de woonmarkt (aangezien het thans gebruikte optimale energieprestatieniveau vanuit micro-economisch perspectief wordt berekend maar dit niet noodzakelijk ook het maatschappelijk optimale energieprestatieniveau voor diverse types nieuwbouw- en renovatieprojecten is).

- Het voornemen om de bijdrage van **hernieuwbare energie** aan de klimaatdoelstellingen te baseren op een inschatting van het Vlaamse socio-economisch haalbaar potentieel voor hernieuwbare energie door middel van een bottom-up potentieelstudie en scenario-analyses die opgestart worden en transparante correcte en volledige inputdata (over kosten productiecapaciteit, netontwikkeling, back-up, balancing, leercurves, …);
- Het voornemen om het huidige **systeem voor ondersteuning van groene stroom en WKK** te vereenvoudigen, en om daarbij in overleg met de belanghebbenden ook alternatieven en varianten op het huidige quotumsysteem te onderzoeken die mogelijks effectiever en efficiënter zijn (NQ, investeringssteun, exploitatiesteun, tenderingsmechanismen, …);
- Het voornemen om op korte termijn een kostenefficiënte en duurzame oplossing te zoeken voor de grote **certificatenoverschotten** en voor de factuur van nog niet doorrekenende kosten zodat een opeenstapeling van kostenstijgingen en prefinancieringskosten wordt vermeden, en om daarbij verschillende opties te analyseren;
- Het voornemen om het investeringsklimaat voor **groene warmte** te versterken en een beleidskader voor zowel openbare als private warmtenetten, voor warmtediensten en voor warmtemarkten uit te werken en de barrières (technologische en niet-technologische) weg te werken in samenspraak met verschillende andere beleidsdomeinen (milieu, ruimtelijke ordening, wonen, economie);
- Het voornemen om maatregelen te nemen om de **energiekosten** voor gezinnen en bedrijven te drukken, de betaalbaarheid van het energiebeleid voor (kwetsbare) huishoudens en bedrijven te bewaken en de impact op de competitiviteit van internationaal concurrerende bedrijven en op de energiearmoede te bewaken, niet enkel ex post (bv. evaluatie GSC-systeem, evaluatie verplichte investeringen in het aardgasdistributienet, versterkte monitoring van de energieprijzen, invoering van een energienorm voor energie-intensieve bedrijven) maar ook en vooral preventief, door bij elke beleidsbeslissing, ex ante via de RIA, de impact op de energiefactuur in kaart te brengen;
- Het voornemen om het **sociaal energiebeleid** te versterken, en om in aanvulling op het Vlaams armoedebestrijdingsbeleid en de sociale openbaredienstverplichtingen structurele preventieve actie aan de bron te ondernemen, met name voor het realiseren van energiebesparing in de woningen van kwetsbare gezinnen. Positief is tevens dat de volledige tewerkstelling wordt gegarandeerd in de socia-

[4] Het moet inderdaad gaan om een Renovatiepact voor de ganse gebouwensector, en niet enkel voor het 'Vlaams woningenbestand' zoals in de samenvatting van de beleidsnota staat.

le economie (huidige 255 plaatsen) in de energiesector (energie-snoeibedrijven en energiesnoeiers) en dat de werking ervan wordt geëvalueerd en desnoods wordt geheroriënteerd zodat de ingezette middelen maximaal renderen voor de betrokken gezinnen. Verder vindt de SERV het positief dat na de regionalisering van het FRGE de werking in eerste instantie wordt bekeken en geoptimaliseerd met het oog op het toekennen van goedkope leningen voor het financieren van energiebesparende investeringen, en dat vervolgens na evaluatie de nodige bijsturingen zullen gebeuren;

- Het voornemen om de organisatie en processen van de elektriciteits- en aardgasmarkt te verbeteren en de drempels voor de **concurrentie** weg te werken, zowel op de leveranciersmarkt als op de productiemarkt en op de markt voor energiediensten, en in het bijzonder ook het voornemen om nieuwe energiediensten zoals flexibilisering van het net en opslag, vraag- en aanbodsturing te faciliteren en te regelen via een duidelijk beleidskader dat uitklaart wie (leverancier, netbeheerder, ESCO's, aggregatoren, verbruikers, …) welke rol kan uitvoeren en welke nieuwe diensten mag leveren tegen welke condities;
- Het voornemen om werk te maken van een afdoende en met de marktpartijen overlegde **noodleveranciersregeling** die in werking kan treden wanneer een leverancier zijn verplichtingen niet meer kan nakomen.
- Het voornemen om de uitbouw van een **slim net** en een gesegmenteerde invoering van slimme meters voor te bereiden, waarbij wordt geëvalueerd voor welke verbruikssegmenten en op welke momenten de introductie van slimme meters te verantwoorden is en wanneer niet.
- Het voornemen om een beleidskader voor **distributienettarieven** uit te werken met richtsnoeren voor de tariefstructuur zodat de VREG zo snel mogelijk een tariefmethodologie kan vastleggen en om een overgangsregeling tot eind 2016 mogelijk te maken zodat de opgebouwde financieringstekorten kunnen worden weggewerkt. Positief is tevens dat het plafond op de solidarisering tussen de distributienetbeheerders van de kosten voor de hernieuwbare energie onmiddellijk zou worden opgeheven. De overgangsperiode van twee jaar geeft de kans aan het beleid, de stakeholders en de regulator om de tariefmethodologie verder te verfijnen en aan te vullen en de tariefstructuur grondig te evalueren.
- Het voornemen om de **informatie** die bij de energie-overheden beschikbaar is maximaal te ontsluiten volgens het principe van 'open data' zodat deze informatie sneller vindbaar, breder toegankelijk en beter bruikbaar is voor iedereen, en om te zorgen voor verdere digitalisering, automatisering en administratieve vereenvoudiging van documenten en procedures, geïntegreerd in de virtuele en digitale loketten die per doelgroep op Vlaams niveau worden ontwikkeld (bv. ondernemingsloket).
- Het voornemen om de structuren, processen en gewoonten binnen het beleidsveld energie inzake **participatie** grondig te evalueren en te verbeteren met als concrete aandachtspunten onder andere de evenwichtige betrokkenheid en transparantie bij de door VEA opgezette energietransitiestructuren en de focus van en de feedback op de consultaties en overlegmomenten georganiseerd door VEA en VREG.

- Het voornemen om de **energieadministratie** (VEA, VREG en departement LNE) te versterken door interne verschuivingen.

De uitdagingen zijn groter en urgenter dan de beleidsnota suggereert

Ondanks de overeenkomsten met het SERV-advies 'nieuwe riemen' zijn er ook opvallende verschillen tussen de beleidsnota en het SERV-advies, met name in de analyse van de huidige toestand (diagnose) en bijgevolg op sommige vlakken ook in de aangewezen strategische keuzes en de operationele vertaling daarvan (remedie).

In zijn advies 'nieuwe riemen' heeft de SERV onderbouwd aangegeven dat de **uitdagingen** voor het energiebeleid in Vlaanderen **groot, talrijk en urgent** zijn om op sociaal-economisch verantwoorde wijze het energiesysteem betrouwbaar en betaalbaar houden én op termijn koolstofarmer maken.

De omgevingsanalyse in de beleidsnota daarentegen schetst volgens de SERV op meerdere vlakken een **te rooskleurig beeld** van de werkelijke situatie en de geboekte resultaten met het bestaande beleid, met name door zich te beperken tot cijfers en indicatoren die maar een deel van het verhaal vertellen. De analyse is over het algemeen weinig zelfkritisch voor de Vlaamse overheid. Er wordt vooral ingezoomd op realisaties en positieve trends. De problemen worden vaak verbloemd of blijven onvermeld (dat geldt niet voor de problematiek van de certificatenoverschotten en de uitgestelde doorrekening die wel wordt besproken). Hierdoor is de diagnose minstens onvolledig.

Voorbeelden zijn:

- De dalende energie-intensiteit, de toegenomen energie-efficiëntie, de gerealiseerde ontkoppeling en de finale energiebesparingen van het actieplan energie-efficiëntie (niet ETS) die worden verwacht eind 2016 die 162% van de vooropgestelde streefwaarde zullen bedragen (beleidsnota) vs. de vaststelling dat er tot nu toe, ondanks de gedane inspanningen, **nog geen structurele reducties van de emissies in het gebouwenpark of de transportsector** genoteerd worden.
- De vaststelling dat de productie op basis van hernieuwbare energiebronnen die bijna verdrievoudigd is tussen 2005 en 2013 en de productie van groene stroom onder impuls van het groenestroomcertificatensysteem verzesvoudigd is (beleidsnota) vs. de kostenineffi ciëntie van het beleid, de hoge efficiëntieverliezen die daarmee gepaard gingen[5], de blijvende of zelfs toegenomen **problemen met het investeringsklimaat voor hernieuwbare (en conventionele) energie** en met de rendabiliteit van sommige hernieuwbare en conventionele energie installaties (en van leveringszekere installaties die de nodige back-up moeten voorzien), en de inspanningen die nog nodig zullen zijn om de doelstellingen voor 2020 te halen.

---

[5] Aangezien dezelfde hoeveelheid groene stroom veel goedkoper kon worden gerealiseerd als gevolg van oversubsidiëring van vooral dure technologieën en de hoge systeemkosten van de GSC-ondersteuning, en aangezien vooral werd gefocust op groene stroom ten nadele van groene warmte. Zo kan met eenzelfde hoeveelheid biomassa meer hernieuwbare energie geproduceerd worden via groene warmte dan via groene stroom en kan dus op een kostenefficiëntere wijze voldaan worden aan de hernieuwbare energiedoelstellingen. Grofweg kan in Vlaanderen (om de hernieuwbare energiedoelen te halen) 1% meer groene warmte ervoor zorgen dat er 2% minder groene stroom gerealiseerd moet worden.

- De analyse dat het REG-beleid voor gebouwen succesvol is geweest omdat het aantal uitbetaalde huishoudelijke premiedossiers voor de belangrijkste maatregelen uit het Energierenovatieprogramma 2020 steeg en het gemiddelde E-peil van de nieuwe eengezinswoningen en appartementen gestaag daalt (beleidsnota) vs. de vaststelling dat de additionaliteit van de REG-subsidies onduidelijk is (en andere instrumenten wellicht meer kunnen bereiken), het Mattheuseffect speelt (lage inkomensgroepen en private huurders worden nauwelijks bereikt), het EPB/EPC-beleid perverse effecten heeft voor de reële energiebesparing, en het **grote aandeel woningen dat geen goed energieprestatieniveau haalt** (slechts 10% EPC < 200 kWh/m²).
- De bespreking van de tendensen inzake energieprijsevolutie die zich beperkt tot het internationale niveau (IEA) (beleidsnota) terwijl ook en vooral de energieprijsevolutie in eigen land en de **kostenverschillen** (van alle componenten van de factuur) **voor elektriciteit en gas tussen Vlaanderen en onze buurlanden** (en de wereld) van belang zijn.
- De vaststelling dat Vlaanderen één van de hoogste switchgraden in Europa heeft en dat de Vlaamse markt voor energieleveranciers veel concurrentiëler is geworden de voorbije jaren (cf. HHI-index[6]) (beleidsnota) vs. het gegeven dat nadere analyse van de cijfers aangeeft dat **de elektriciteitsmarkt nog kan verbeterd worden**: voor jaargelezen[7] professionele verbruikers en vooral op de productiemarkt[8] blijft de concentratiegraad zeer groot[9] en nadere analyse van de switchgraad leert dat dat meer dan de helft van het aantal verbruikers nog nooit switchte. De hoge switchgraad die de VREG publiceert wijst er vooral op dat er bij de actieve verbruikers zeer actieve verbruikers zitten[10].
- De vaststelling dat uit internationale vergelijkingen blijkt dat de betrouwbaarheid van de elektriciteits- en gasvoorziening in het Vlaams Gewest zeer hoog is en het aantal en de duur van de stroom- en gasonderbrekingen zeer beperkt is (be-

---

6 De beleidsnota stelt dat Vlaanderen met een concentratiegraad (HHI-index) ook in 2013 weliswaar nog niet op het niveau zit dat aanzien wordt als een volledig concurrentiële markt, maar dat deze indicator opnieuw een sterke verbetering geeft en de streefwaarde van 1.800 benadert die over het algemeen vooropgezet wordt als voorwaarde voor een competitieve markt.

7 Jaargelezen professionele klanten hebben voor elektriciteit een HHI-index van 4.090, voor AMR- en MMR-klanten is dat lager (2.977 resp. 3.438).

8 Met een HHI-index groter dan 4.000.

9 Men mag aandelen op de leveranciersmarkt niet verwarren met aandelen op de producentenmarkt. De leveranciers moeten hun elektriciteit kopen op de productiemarkt. En die blijft sterk geconcentreerd, ook Europees. De vaststelling van de Europese Commissie is in elk geval dat de productiemarkt in ons land nog altijd sterk geconcentreerd is, met als gevolg marktmacht, weinig toetreders en relatief hoge prijzen.

Enigszins geruststellend is wel dat in de beleidsnota bij de strategische doelstellingen op middellange termijn sprake is van zowel een “positieve evolutie van de Herfindahl-Hirschman Index voor de elektriciteits- en aardgasmarkt op basis van marktaandelen in termen van toegangspunten’ als van een ‘positieve evolutie van de Herfindahl-Hirschman Index voor productie’.

10 Bij de switchgraad gaat het om aantallen klanten en niet om verkochte volumes. Het kan ook gaan om dezelfde klanten die meermaals veranderen. De realiteit is dat vandaag de meerderheid van de gezinnen nog nooit van leverancier is veranderd (naar schatting 58% van het aantal elektriciteitsverbruikers en 63% van het aantal aardgasverbruikers), en dat de overgrote meerderheid nog nooit of maar één keer is veranderd.

leidsnota) vs. de vaststelling dat **de energiebevoorradingszekerheid lang niet gegarandeerd is** (cf. de huidige situatie van een mogelijk stroomtekort in de winter, de dalende elektriciteitsproductiecapaciteit in België en in andere landen en de toenemende behoefte aan en afhankelijkheid van elektriciteitsimport gecombineerd met de nog onvoldoende opslag- en interconnectiecapaciteit en het ontbrekend Europees kader om ingeval van problemen de nationale elektriciteitsbevoorrading veilig te stellen, de toenemende behoefte aan duurzame niet-lokale biomassa terwijl ook andere regio's in stijgende mate op import van deze biomassastromen rekenen, de afhankelijkheid van aardgas, de verwachte toename van het elektriciteitsverbruik door de elektrificering van verwarming en verkeer en mobiliteit, …).

De nood aan 'ander en beter beleid' moet sterker worden beklemtoond

De verschillende analyse van de merites van het beleid en van de resterende knelpunten en uitdagingen, heeft uiteraard implicaties voor hoe men kijkt naar het te voeren beleid in de toekomst.

De impliciete suggestie uit de omgevingsanalyse is dat het beleid op de meeste terreinen succesvol is geweest en verderzetting ervan ('policy as usual') de meest aangewezen beleidsoptie is. De analyse van de SERV daarentegen is dat dit ook vaak niét of niet voldoende het geval is en dat het gevoerde **beleid** op de diverse terreinen **versterking, bijsturing of zelfs grondige heroriëntatie behoeft** (zie verder onder aanbevelingen).

De vraag is verder ook hoe dat komt, wat de dieperliggende oorzaken zijn.

Een kernboodschap van de SERV in zijn advies 'nieuwe riemen' en in eerdere adviezen[11] was in dat verband dat er nood is aan een **andere aanpak** in de wijze waarop strategische keuzes, beleidsmaatregelen en energieregelgeving worden voorbereid: in betere samenwerking met andere overheidsdiensten, beleidsdomeinen en bestuursniveaus, in beter en ruimer overleg met stakeholders binnen én buiten de energiesector, met (meer) publiek beschikbare kennis en informatie om de beleidsprocessen, capaciteitsopbouw en leereffecten te realiseren die nodig zijn voor visievorming en onderbouwde beleidskeuzes.

De SERV vroeg dat de Vlaamse overheid het op deze vlakken in de periode 2014-2019 over een '**andere boeg**' zou gooien om veelvuldige beleidswijzigingen, een onzeker investeringsklimaat, suboptimale keuzes en een gebrek aan coördinatie en coherentie te vermijden. Dit is fundamenteel (zie verder onder aanbevelingen).

De beleidsnota laat (terecht?) nog veel open

De SERV stelt verder vast dat de beleidsnota op heel wat vlakken nog (veel) ruimte laat voor verdere invulling.

In de huidige context van een beperkte informatie- en kennisbasis en van beperkte inspanningen de afgelopen periodes om 'evidence based' en in open dialoog tussen overheid en alle relevante stakeholders te bouwen aan een consensus over de richting

[11] Zie hierover bv. uitgebreid het advies hernieuwbare energie.

van het energiebeleid, is dat te begrijpen en te verdedigen zodat 'zwabberbeleid' als gevolg van weinig onderbouwde beslissingen wordt vermeden.

Belangrijk volgens de SERV is wel dat de komende periode (1) er daadwerkelijk stappen vooruit worden gezet om de informatie- en kennisbasis voor het beleid en de manier van werken te verbeteren en (2) de kennisbasis die er wel al is, gebruikt wordt om waar nodig nu al de richting van het beleid bij te sturen.

Deze beide '**voorwaarden**' verdienen naar het oordeel van de SERV meer aandacht (zie verder onder aanbevelingen).

De coherentie van de beleidsnota verdient aandacht

Tot slot meent de SERV dat de coherentie kan vergroten door de onderlinge relatie te verduidelijken en te versterken tussen de strategische doelstellingen en de operationele doelstellingen van de beleidsnota. De beleidsnota energie is op dat punt wat verwarrend. Er wordt gesuggereerd dat de geformuleerde strategische doelstellingen gelden voor de lange (2030-2050) en middellange termijn (2020) en de operationele doelstellingen voor de regeerperiode (2014-2019), terwijl strategische doelstellingen (zoals in andere beleidsnota's) uiteraard ook kunnen en moeten geformuleerd worden voor de regeerperiode zelf. Zoals ze in de beleidsnota zijn verwoord, is er trouwens geen reden waarom de geformuleerde strategische doelstellingen voor de lange en middellange termijn niet zouden gelden voor 2014-2019. Bovendien zou een **herindeling van de operationele doelstellingen per strategische doelstelling** (zoals in andere beleidsnota's) het geheel overzichtelijker en coherenter maken. Nu lijkt er bv. soms een zekere spanning tussen enerzijds de (strategische) ambities op het vlak van transities en beleidsvernieuwing op inhoudelijk en procesmatig vlak en anderzijds de uitwerking van de meeste (operationele) doelstellingen die toch vaak neerkomen op verderzetting van het lopende beleid met eventueel kleine bijsturingen.

3. Aanbevelingen

Hieronder formuleert de SERV, gebaseerd op de beleidsnota, drie aanbevelingen die best op korte termijn zouden opgenomen moeten worden.

Zorg voor aanvulling en heroriëntering van een aantal beleidsopties

Ten eerste pleit de SERV voor **aanvulling en heroriëntering van een aantal strategische keuzes in de beleidsnota** of in de operationele vertaling daarvan. De belangrijkste zijn[12]:

- Het beleid inzake **energiebesparing in gebouwen**. Een hoofdboodschap van het SERV-advies 'nieuwe riemen' was dat de centrale instrumenten van het energiebesparingsbeleid in gebouwen aan grondige herziening of evaluatie toe zijn (EPB- en EPC-beleid, REG-subsidies). De vaststelling is immers dat het EPB-beleid heeft geleid tot een erg arbeidsintensieve en kostenintensieve regeling en dat er belangrijke effectiviteits- en efficiëntiewinsten mogelijk zijn door de-

[12] Voor meer informatie wordt verwezen naar het advies 'nieuwe riemen'.

ze instrumenten te herbekijken en een geïntegreerde visie op het gebouwenpark te ontwikkelen.

De geplande **evaluaties** moeten een grondig debat mogelijk maken. Zij moeten daarom niet zozeer (zoals in het verleden) gebaseerd zijn op een inventarisatie van meningen, maar meer op feiten en cijfers ('evidence based'), op onderzoek naar onbedoelde en perverse effecten (bv. de winst door vs. de gemiste energiebesparing door de stijgende kosten voor renovatie als gevolg van feedbackeffecten van de strenger wordende energieprestatie-eisen voor nieuwbouw op de woonmarkt, de benadeling van kleine woningen door de EPB-methodiek, de niet optimale integratie van nieuwe technologieën in de EPB-methodiek zoals bv. warmtepompen, …) op analyse van alternatieve of aanvullende instrumenten en benaderingen (bv. totaalrenovaties, collectieve toepassingen zoals energierenovatie op wijkniveau en collectieve verwarmingssystemen, ruimte voor experimenten, …).

In die context herhaalt de SERV tevens dat een betere kennis van wat het werkelijke **gedrag** bepaalt (hoe mensen keuzes maken) en gebruik van vernieuwende methodes en technieken uit de gedragseconomie (sociale marketing, service design, gedragspsychologie en keuzearchitectuur) in sterke mate kan bijdragen aan de effectiviteit van het energiebesparingsbeleid en de communicatie.

De SERV heeft ook vragen bij de suggestie in de beleidsnota om de duurtijd van de bestaande **premies** te beperken in de tijd en voor nieuwe premies onmiddellijk een eindtermijn te voorzien. Dit kan contraproductief zijn als het gecombineerde maatregelen en totaalrenovaties tegenwerkt en voor verhitting of grote pieken en dalen op de bouwmarkt zorgt. Belangrijk is in elk geval dat het meest kosteneffectieve pad voor energiebesparende investeringen in gebouwen wordt gevolgd binnen een totaalconcept van diepgaande renovaties en 'lock-in' situaties worden vermeden.

Tot slot pleit de SERV voor een (nieuw) evenwicht tussen het beleid gericht op nieuwbouw en het beleid gericht op **renovatie** van het bestaande gebouwenpark (waar zoals reeds vermeld het energiebesparingspotentieel 5 tot 6 keer groter is dan bij nieuwbouw en 3 tot 10 keer kostenefficiënter) met aandacht voor de wederzijdse impact. Zo staan de strengere eisen voor nieuwbouw naar 2021 toe in contrast met de normen bij renovatie. Een betere aanboring van het potentieel bij renovatie kan ertoe bijdragen dat met dezelfde maatschappelijke middelen een grotere CO_2-besparing wordt gerealiseerd. Het beleid voor de beide segmenten (nieuwbouw en renovatie) moet evenwichtig opgebouwd worden.

- Het beleid inzake **energie-efficiëntie voor bedrijven**. Het is belangrijk om hier de nodige stappen vooruit te zetten. Het is echter nog onduidelijk wat precies wordt bedoeld met het voornemen om voor de minder energie intensieve industrie met mini-energiebeleidsovereenkomsten te werken. Een sectorale aanpak kan hier inderdaad beloftevol zijn, naast het werken met ESCO's, maar die kan op verschillende manieren vorm gegeven worden. Bovendien gelden in elk geval een aantal randvoorwaarden qua draagvlak en efficiëntie.

- Het beleid inzake **hernieuwbare energie**. Dit moet worden gekaderd binnen een brede, strategische benadering die veel ruimer is dan een debat over kwantitatieve doelstellingen en ondersteuningsmechanismen voor groene stroom. Een ver-

nieuwd hernieuwbare energiebeleid moet bewust kiezen welke hernieuwbare energie-toepassingen waar ondersteuning verdienen (nuanceert het voornemen in de beleidsnota van een 'technologieneutrale energiemix'), welk instrument voor welke (groep) toepassingen het meest geschikt is, hoe, hoeveel en hoe lang er ondersteuning moet zijn en hoe deze gefinancierd zal worden en hoe de gewenste toepassingen zullen worden ingepast in het energiesysteem[13]. Gezien de omvang van de vereiste investeringen, moeten de kosten van (de ondersteuning van) de investeringen waar mogelijk beperkt worden (o.a. door een uitfasering van subsidies voor mature technologieën op middellange termijn en door alternatieve kostenefficiëntere ondersteunings- en financieringspistes. Daarnaast moet er echter ook aandacht zijn voor de systeemondersteunende componenten, voor synergieën met andere beleidsdoelstellingen en voor de Europese en internationale dimensie. Bovendien is, gelet op het potentieel en de kosteneffectiviteit van **groene warmte**, de loutere verderzetting van het bestaande beleid inzake groene warmte (met nieuwe calls) volgens de SERV onvoldoende om het bestaande onevenwicht ten opzichte van de (per uitgespaarde hoeveelheid CO_2 duurdere) ondersteuning van groene stroom weg te werken.

- Het beleid inzake **infrastructuur** (opwekkings-, transmissie-, distributie-, opslag- en datainfrastructuur). Die infrastructuur is enorm belangrijk, met name om de voorzieningszekerheid veilig te stellen, om fysieke beperkingen in het koppelen van markten weg te werken, om intermittente hernieuwbare energie goed te kunnen integreren, om meer sturing en flexibilisering van vraag en aanbod mogelijk te maken, enz.. Het regeerakkoord en de beleidsnota bevatten hierover weinig. Nochtans moeten de ontwikkelingen daarrond beter opgevolgd worden, omdat er cruciale keuzes gemaakt zullen worden de komende jaren met grote maatschappelijke en financiële consequenties. Belangrijk is transparantie en debat over de ontwikkelingsscenario's om het algemeen belang (leveringszekerheid, billijke verdeling van lusten en kosten, …) te vrijwaren, een betere regulering van de netinvesteringen, meer onderlinge coördinatie van de investeringen in netinfrastructuur en in productie-installaties om oplopende netkosten te vermijden, alsook betere besluitvormingsprocessen zodat geplande netinfrastructuur vergund geraakt.
- Het beleid inzake de **elektriciteitsmarkten**. Er moet op Europees niveau bekeken worden of en hoe de bevoorradingszekerheid nog gegarandeerd kan worden in de geliberaliseerde verbonden groothandelsmarkten en of een aanpassing van het marktmodel voor de groothandelsmarkt nodig is. Op Vlaams niveau moeten eveneens bepaalde aspecten van het **marktmodel** voor de retailmarkt heroverwogen of aangepast worden, zoals bijvoorbeeld de rol van de leverancier als tussenpersoon. Op basis van het marktmodel staat de leverancier, als toegangshouder, in voor de invordering van de distributienettarieven waardoor die extra kosten en risico's draagt. Deze problematiek moet verder bekeken worden.
- De linken met **andere beleidsdomeinen en beleidsniveaus**. Het deel 'linken met andere beleidsniveaus en beleidsvelden' in de beleidsnota is weinig uitgewerkt. Nochtans is samenwerking en afstemming met de Europese en federale

[13] Zie advies hernieuwbare energie.

overheid, met lokale besturen, wonen, ruimte, economie, armoede enz. net cruciaal. Er moet bv. worden getracht om het energiebeleid beter te verbinden met het **industrieel beleid en het innovatiebeleid**, om zo effectief de kansen te benutten om de energietransitie te laten samen sporen met de economische transformatieprocessen en win-win situaties te creëren. De aangekondigde transversale beleidsnota tegen begin 2015, die zou ingaan op o.a. nieuwe industrie en de omgang met materialen en energie, moet hier een belangrijke impuls voor kunnen geven. Ook met **ruimtelijke ordening** bv. is wisselwerking en afstemming essentieel op tal van domeinen (energiebesparing en ruimte, hernieuwbare energie en ruimte, netinfrastructuur en ruimte, energieopslag en ruimte, de benutting waar mogelijk van synergieën inzake planning en aanleg van netwerknutsvoorzieningen zoals water, mobiliteitsinfrastructuur, ICT,…)[14]. Een verregaande integratie tussen het energie-, **woon-, fiscaal- en armoedebeleid** kan het beleid op deze beleidsvelden effectiever en efficiënter maken (cf. bv. het 'kluwen' aan woon- en energiepremies, aan gebouwengerelateerde databanken, …). Er is met name een 'totaalaanpak' nodig op het vlak van wonen-energie-armoede. Belangrijk is tevens om de talrijke beloftevolle **lokale** bottom-upinitiatieven en -dynamieken op te pikken, te faciliteren en te coördineren. Vlaanderen moet ook actief aandringen op meer harmonisering van het energiebeleid op **EU-niveau** rond hernieuwbare energie, steunmechanismen, financierings- en vrijstellingsmechanismen, infrastructuurontwikkeling en –beheer, technische reglementen, e.d. en op een evenwichtige lastenverdeling tussen de verschillende landen om terzake een level playing field te creëren.

- Het beleid inzake **energiearmoede**. De SERV ondersteunt de aangekondigde meer preventieve aanpak van energie-armoede door de verbetering van de energie-efficiëntie bij kwetsbare groepen via een specifieke aanpak met aangepaste mechanismen, en vraagt daarbij bijzondere aandacht voor de problematiek bij private huurwoningen die qua energieprestatie het slechtst scoren en waarop het bestaande beleid zich onvoldoende richt.

- Het beleid voor de **financiering van het energiebeleid**. Het zal een bijzonder grote uitdaging zijn de komende jaren om alle (ook nog niet betaalde) kosten en benodigde investeringen op een effectieve, efficiënte, sociaal-economisch aanvaardbare en billijke wijze te realiseren én te financieren.... Er is een billijke verdeling nodig van de kosten en baten van het energiebeleid. Hiervoor moeten de verdelingseffecten van het energiebeleid degelijk in kaart gebracht worden evenals en de impact op de diverse (sub)doelgroepen. Waar nodig moet een ongewenste impact op een doelgroep geremedieerd worden, in energiebeleid of erbuiten. Daarbij is het nodig om voldoende te differentiëren tussen diverse types huishoudens en bedrijven. Dit zijn belangrijke discussies die gevoerd moeten worden.

---

[14] In een advies naar aanleiding van het groenboek voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is de SERV daar uitvoerig op ingegaan. Het deel 'Ruimtelijke ordening' beperkt zich in de beleidsnota echter tot de integratie en vereenvoudiging van allerlei attesten (elektriciteit, riolering, EPB, af-koppeling water, …).

Formuleer en implementeer een bijkomende strategische doelstelling op het vlak van 'governance' en plaats die centraal

De SERV pleit ten tweede voor een bijkomende strategische doelstelling op het vlak van de '**governance**' van het energiebeleid, die verder gaat dan wat de beleidsnota bedoelt met 'versterking van de energieadministratie'.

Het gaat immers niet enkel om versterking door verschuiving van mensen en middelen (een operatie die eindelijk mogelijk zou moeten worden in het kader van de kerntakenplannen die tegen 1 januari 2015 door alle entiteiten moeten worden opgesteld), maar ook om een cultuurverandering zodat het energiebeleid en de energieregelgeving beter onderbouwd en meer overlegd is, en er transparant (publiek) verantwoording over wordt afgelegd. Er zijn investeringen nodig in de informatie- en kennisbasis voor het beleid en in de beleidsvoorbereidende capaciteit bij de overheid om de Vlaamse regering deskundig te ondersteunen in haar besluitvorming. Er is intensere samenwerking nodig met lokale besturen en initiatieven, meer afstemming met de Europese en federale beleidsniveaus en sterker overleg met andere beleidsdomeinen.

De **relatieve achterstand van het beleidsveld energie** ten opzichte van andere sommige beleidsvelden (die bv. beschikken over een uitgebouwde beleidsplanning, een steunpunt of andere vorm van transparante (meerjaren)onderzoeksprogrammatie, een 'evidence based' en open beleidscultuur, meer middelen en personeel, …) is merkbaar en laat zich ook voelen in de praktijk.

Dit is hoe langer hoe meer **onaanvaardbaar** voor een sector die maatschappelijk en sociaal-economisch zo belangrijk is, waar de regulering complex is door de dynamiek en interferenties tussen markten, technologieën en beleidsniveaus, en er de komende jaren grote investeringen en technologische en sociale innovaties moeten gebeuren om het energiesysteem duurzaam te maken en de fysieke en economische leveringszekerheid te garanderen. De keuzeproblematiek wordt gekenmerkt door een grote informatiebehoefte, een hoge mate van techniciteit, grote sociaal-economische belangen en opportuniteiten en een veelheid aan actoren die een rol spelen in het energiesysteem van de toekomst.

Enkele kernpunten uit het eerdere advies van de SERV over slagkrachtige overheid zijn daarom ook voor het beleidsveld energie bijzonder relevant (zie kader):

De SERV vraagt dat het beleidsveld energie zich alvast mee zou inschrijven in de algemene ambities van de Vlaamse regering en (meer) gebruik zou maken van de ondersteunende instrumenten en diensten die centraal worden aangeboden. Concreet kunnen worden vermeld (zie beleidsnota algemeen regeringsbeleid):

- Een meer kwalitatieve dialoog en het gebruik van **conceptnota's** en groen- en witboeken in het participatie- en besluitvormingsproces om belanghebbenden transparant en zo vroeg mogelijk in het beleidsproces te consulteren, alsook het gebruik van een digitaal communicatieportaal waarop informatie beschikbaar is over de invoering, aanpassing of afschaffing van beleidsmaatregelen in de komende maanden;
- Een grondige **ex ante evaluatie** van beleidsvoorstellen door middel van een betere toepassing van de reguleringsimpactanalyse (RIA) en het beter overwegen van andere, niet-dwingende beleidsinstrumenten om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Degelijke ex ante analyse moet helpen vermijden dat achteraf grote

aanpassingen van het beleid nodig zijn, waardoor echter het investeringsklimaat en het vertrouwen in de overheid wordt aangetast;

- Het gebruik van de inzichten uit de **gedragseconomie** (vernieuwende methodes en technieken voor sociale marketing, service design, gedragspsychologie, keuzearchitectuur, …) bij het ontwerpen van beleid en regelgeving en het vroeger betrekken van participatie- en communicatiedeskundigen in beleidsprocessen;
- De opmaak van een gecoördineerde **onderzoeks- en evaluatieagenda** zodat de noodzakelijke informatie- en kennisbasis (met inbegrip van de juiste indicatoren) wordt opgebouwd en structureel ex post evaluaties gebeuren;
- Het gebruik van flexibele en tijdelijke organisatiestructuren (**projectwerking**) om het eilanddenken en de verkokering te doorbreken, met deelname van experten uit de verschillende betrokken entiteiten, duidelijke aansturingslijnen en voldoende projectmiddelen.

De uitvoering van deze bijkomende strategische doelstelling is volgens de SERV een gedeelde verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering en de minister bevoegd voor energie, van VEA en VREG, van het departement LNE en VITO, van de adviesraden SERV en Minaraad, en van alle betrokkenen in en belanghebbenden bij de energiesector.

Enkele relevante aanbevelingen uit het SERV-advies slagkrachtige overheid

- Visievorming en lange termijn strategieontwikkeling moeten professioneler gebeuren en bijdragen aan een stabiel, toekomstgericht beleid.
- Een strategische benadering van vraag en aanbod van informatie is nodig om (tijdig) de benodigde specifieke informatie te ontwikkelen voor het beleid en de dienstverlening.
- De beleidsondersteunende capaciteit van de Vlaamse overheid moet worden versterkt zodat de besluitvorming kan steunen op degelijke, evidence based input en analyses.
- Er is een sterk en volgehouden politiek signaal nodig dat aangeeft dat kwaliteitsvolle beleidsvoorbereidende processen en regelgevingsprocessen cruciaal zijn.
- Beleids- en regelgevingsprocessen zouden zoveel mogelijk gestructureerd en transparant moeten verlopen. Het goed gebruik van regelgevingsagenda's, roadmaps, RIA's, conceptnota's is belangrijk.
- Er zou meer aandacht moeten zijn voor echte evaluaties ('evidence based', 'what works'…) die goed ingebed zijn in de beleidscyclus. Elk beleidsveld of -domein zou in samenspraak met de stakeholders een onderzoeksprogramma en evaluatieagenda moeten vastleggen.
- Ook een gestructureerde evaluatie van bestaande taken en structuren dringt zich op. Elk beleidsdomein zou een traject moeten doorlopen om na te gaan of de taken en structuren in overeenstemming zijn met de actuele kerntaken die van de Vlaamse overheid worden gevraagd.
- Elk belangrijk beleids- en regelgevingsdossier moet goed worden voorbereid, met een duidelijke planning van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten. Die procesplanning (zgn. 'roadmap') zou publiek moeten worden gemaakt via een centrale webpagina.
- Het bestaande systeem van overleg en advies moet structureel verbeteren, zowel op het vlak van effectiviteit als efficiëntie. Er moet reële betrokkenheid zijn via een sterker samenwerkingsmodel.
- Ook bij publieke dienstverlening is meer transparantie en betrokkenheid van het middenveld en de burgers, bedrijven (de 'klanten') noodzakelijk om de klantgerichtheid te verzekeren en de dienstverlening te verbeteren.

- Regering en ministers moeten de coördinatie beter organiseren en ambitie tonen om daadwerkelijk samen te werken over partij- en ambtelijke grenzen heen aan belangrijke projecten die een transversale aanpak vereisen.
- Instrumenten en incentives die samenwerking bevorderen moeten meer worden ingezet, waaronder projectmatige werking.
- Een innovatiecultuur moet worden gecreëerd, met veel ruimte voor inbreng van het personeel op de 'werkvloer' en voor open innovatie en zelforganisatie. Experimenteerruimte, kennisdeling en informatie-uitwisseling maar ook opschaling van goede ideeën en praktijken zijn nodig.
- Een meer strategische benadering van het ICT- en informatiebeleid is nodig, uitgaande van ambitieuze doelstellingen voor een digitale overheid. Er moet verder ingezet worden op 'open data', in lijn met de internationale beste praktijken.
- De Vlaamse overheid moet structureel en permanent aandacht besteden aan de Europese ontwikkelingen en besluitvorming. Daadwerkelijk wegen op de Europese dossiers vergt dat dit meer gecoördineerd gebeurt, vanaf een vroege fase en doorheen het hele beleidsvormings-proces, en met onderbouwde standpunten op basis van concrete informatie.
- De informatievoorziening en tijdige betrokkenheid van stakeholders bij de interne Vlaamse (en Belgische) besluitvorming over Europese dossiers moeten worden versterkt.

Formuleer op relatief korte termijn een reeks prioritaire beleidsprojecten

Ten derde vraagt de SERV, gelet op de vorige punten, dat de beleidsnota verder zou worden vertaald (en aangevuld) in een **operationeel en publiek beschikbaar 'plan'** (cf. praktijk van de beleidsbrieven en beleidsplannen) met duidelijke projecten en met per project een '**procesnota**'[15], en vervolgens in de opdrachten en de beheersinstrumenten voor de agentschappen en het departement. Deze vertaalslag is volgens de SERV nodig om ervoor te zorgen dat de elementen in de huidige beleidsnota, rekening houdend met dit advies en de besprekingen in het Vlaams parlement, daadwerkelijk kunnen 'richtinggevend zijn voor de dagelijkse werking van de overheidsentiteiten'.

[15] "Elk belangrijk beleids- en regelgevingsdossier moet goed worden voorbereid, met een duidelijke planning van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten. Die procesplanning (zgn. 'roadmap') zou publiek moeten worden gemaakt via een centrale webpagina." Zie SERV-advies slagkrachtige overheid. Voor concrete voorbeelden, zie SERV-advies invoering van een regelgevingsagenda.

4. Betrokkenheid van de SERV

Betrokkenheid van de SERV bij het energiebeleid

De SERV hecht veel belang aan een goede en tijdige betrokkenheid van alle stakeholders bij de strategische discussies en keuzes in het Vlaamse energiebeleid. Zoals reeds vermeld, waardeert de SERV dan ook in het bijzonder het voornemen in de beleidsnota om de structuren, processen en gewoonten binnen het beleidsveld energie inzake participatie grondig te evalueren en te verbeteren, met als concrete aandachtspunten onder andere de evenwichtige betrokkenheid en transparantie bij de door VEA opgezette energietransitiestructuren en de focus van en de feedback op de consultaties en overlegmomenten georganiseerd door VEA en VREG.

Als strategische adviesraad voor (de sociaal-economische aspecten van) energie heeft de SERV ook zelf een belangrijke rol en verantwoordelijkheid om mee het debat te organiseren en voor input en draagvlak te zorgen.

De SERV vraagt daarom om:

- Overleg met de Vlaamse regering te kunnen hebben in **VESOC** over sociaal-economisch belangrijke energiedossiers die de sociale partners gezamenlijk op de agenda zetten;
- Tijdig te kunnen adviseren in de besluitvorming, over **conceptnota's** en regelgeving;
- Structureel betrokken te worden bij de opmaak van een **onderzoeksprogramma en evaluatieagenda** voor het beleidsveld energie (via deelname aan een stuurgroep, cf. bv. de praktijk in andere beleidsdomeinen met steunpunten en andere onderzoeks- en evaluatieprogramma's zoals VIONA, TWOL enz.), en bij de vormgeving en uitvoering van beleidsstudies en -evaluaties (mee nadenken over de relevante onderzoeksvragen, betrokkenheid in een klankbordgroep, …);
- Mee ingeschakeld ter ondersteuning van het traject om een energievisie te ontwerpen die zou moeten kunnen resulteren in een breed gedragen **'Energiepact'**.
- Te kunnen fungeren als forum, uitgebreid met andere stakeholders (zoals in de vorige legislatuur opgestart) waarbinnen het overleg met de VREG gebeurt over de invulling van de nieuwe bevoegdheid voor de **distributienettarieven**.

Eigen werkzaamheden

Wat de eigen werkzaamheden betreft (overleg, studies en adviezen op eigen initiatief), heeft de SERV zich voorgenomen om de komende maanden vooral te werken rond de **netproblematiek en de regulering van de nettarieven**. Er is een rapport in voorbereiding over tariefregulering in de bredere context van regulering van netinfrastructuur en verslimming en flexibilisering van de netten.

Op dat moment zal meer in detail worden ingegaan op de zaken die hierover in de beleidsnota aangekondigd worden (toekomstige tariefstructuur, omvorming van de distributienettarieven tot een zuiver netgerelateerd tarief per doelgroep dat de capaciteit die een klant reserveert reflecteert; kostenreflectieve tarieven voor afname en injectie die rekening houden met de kosten voor aanleg en gebruik van het net en objectiveerbare verschillen integreren zoals de densiteit van het net (stedelijk of ruraal), mogelijke in-

voering voor de sociale en ecologische openbare dienstverplichtingen van een uniforme Vlaamse bijdrage, …).

De concrete werkzaamheden zullen worden bevestigd en geconcretiseerd in het SERV-werkprogramma 2015 waarover nog overleg met de Vlaamse regering en het Vlaams parlement zal plaatsvinden.