

Advies over de beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie en over de Vlor als strategische adviesraad

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Algemene Raad op 23 januari 2014 met eenparigheid van stemmen

Voorbereiding: werkgroep Entiteiten-Administratie, onder voorzitterschap van mevrouw Mia Douterlungne

Dossierbeheerder: Geertrui De Ruytter

INHOUD

1	SITUERING	2
2	INHOUD VAN DE CONCEPTNOTA	2
2.1	MOTIVATIE VOOR HET VERMINDEREN VAN HET AANTAL ENTITEITEN	2
2.2	DE CONCRETE VOORSTELLEN	3
3	PRINCIPES VAN BETER BESTUURLIJK BELEID HERZIEN	4
4	REFLECTIES BIJ DE VLOR ALS STRATEGISCHE ADVIESRAAD	5
4.1	DE MEERWAARDE VAN DE VLOR ALS FORMEEL GEREDELDE EN DECRETAAL VERANKERDE STRATEGISCHE ADVIESRAAD	5
4.2	HET BELANG VAN DE ONAFHANKELIJKE WERKING VAN DE VLOR ALS STRATEGISCHE ADVIESRAAD	7
4.3	DE VLOR IS VOORSTANDER VAN EEN REPRESENTATIEMODEL MET VERTEGENWOORDIGING VAN HET GEORGANISEERDE MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD	7
4.4	DE MEERWAARDE VAN DE OVERLEGFUNCTIE VAN DE VLOR	9
4.5	RUIMTE VOOR EFFECTIVITEITS- EN EFFICIËNTIEWINSTEN	10

1 Situering

Op 20 september 2013 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan de conceptnota 'Beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie', ingediend door minister Bourgeois bevoegd voor Bestuurszaken. De conceptnota bevat een concreet plan om het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie te verminderen en dat op twee sporen:

- fusie van entiteiten in de Vlaamse administratie;
- reductie van het aantal strategische adviesraden.

Een aantal van de voorgestelde maatregelen zou nog binnen deze regeerperiode gerealiseerd worden. Een aantal andere pas in een volgende regeerperiode.

De Vlaamse Regering vroeg de SERV om een advies over deze conceptnota.

In een brief aan minister Bourgeois van 18 november 2013 hebben de voorzitters van alle strategische adviesraden samen een aantal opties naar voren geschoven om zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de adviespraktijk en het advieslandschap te verbeteren. In die brief werd ook een gezamenlijk advies van alle raden in het vooruitzicht gesteld. Dat gezamenlijk advies over de hervorming van de strategische adviesraden werd op 17 december 2013 aan de Vlaamse Regering bezorgd. Naast het gezamenlijk advies was er ruimte voor elke adviesraad om in een eigen advies meer concreet in te gaan op thema's die specifiek zijn voor de eigen werking.

Met dit advies wil de Vlor zijn blijvende meerwaarde als onafhankelijke strategische adviesraad voor het beleidsdomein onderwijs en vorming aantonen. De raad kan vandaag terugblikken op zijn decennialange traditie, waarin alle stakeholders rond de cruciale onderwijssector samen zorgvuldig expertise opgebouwd en duurzaam verankerd hebben. Tegelijk blijft de raad verder kritisch reflecteren over de eigen werking en blijft ze inzetten op de verdere optimalisering ervan.

2 Inhoud van de conceptnota

2.1 Motivatie voor het verminderen van het aantal entiteiten

Bij de begrotingscontrole 2013 maakte de Vlaamse Regering de afspraak om het aantal entiteiten in de Vlaamse administratie te verminderen door fusie. Eerder was in het regeerakkoord 2009-2014 al sprake van acties tegen de verkokering van beleidsdomeinen.¹ De grondtoon in de argumentatie daarvoor is de overtuiging dat 'minder beter' is.

De operatie Beter Bestuurlijk Beleid stelde destijds een voldoende kritische massa als randvoorwaarde voorop voor de oprichting van een afzonderlijke entiteit binnen de administratie. Nu stelt men vast dat niet alle entiteiten over die noodzakelijke kritische massa beschikken. Daarenboven blijken sommige entiteiten overlappende activiteiten te ontplooiën.

¹ Zie het deel over de 'Slagkrachtige overheid' in De Vlaamse regering 2009-2014 (2009). *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving.*

Op basis van beperkte ruwe cijfergegevens, concludeert de minister dat het aantal entiteiten via fusie gereduceerd en inhoudelijk samengebracht kan worden.² Verder wil de overheid kritisch kijken naar alle strategische adviesraden. De overheid is er van overtuigd dat heel de fusieoperatie zal leiden tot beter bestuur, onder meer door minder verkokering en minder dubbel werk. De voorgestelde fusies laten volgens de minister ook een sterker strategisch beleid toe. Nog meer gunstige effecten van het samenvoegen van entiteiten zouden zijn: meer samenhang in het beleid (door logische en meer homogene clustering van activiteiten), verhoging van de herkenbaarheid voor de burger en vereenvoudiging van de werkrelaties tussen de minister en de leidend ambtenaren en tussen departement en agentschappen.

De conceptnota stelt dat fusies ook efficiëntiewinsten zullen realiseren. Doel is te besparen op overhead en structuren en daardoor meer ruimte te maken voor andere doeleinden. De minister verklaart de verwachte efficiëntievoordelen door schaalvoordelen (kwantitatief en kwalitatief), daling van het aantal topambtenaren en vermindering van het aantal ondersteunende functies voor topambtenaren. Men verwacht ook een daling van de uitgaven voor bezoldigde raden van bestuur en voor regeringscommissarissen.

2.2 De concrete voorstellen

De voorstellen hebben betrekking op twee domeinen: de Vlaamse administratie en de strategische adviesraden. De voorgestelde fusies van entiteiten op het niveau van de Vlaamse administratie integreren opnieuw een aantal taken die via de operatie Beter Bestuurlijk Beleid eerder werden toevertrouwd aan agentschappen in het departement van hetzelfde beleidsdomein.³

Bovendien stelt de conceptnota voor het aantal strategische adviesraden te reduceren. Waar het SAR-decreet besliste om per homogeen beleidsdomein een strategische adviesraad op te richten, vraagt de overheid zich nu af of er voor elk beleidsdomein wel een strategische adviesraad nodig is en of het aantal niet fors kan worden afgebouwd. De overheid is er van overtuigd dat reductie zal bijdragen tot schaalvoordelen en minder verkokering en tot adviezen die inhoudelijk veel breder gaan.

² De aangehaalde cijfers: 7 entiteiten tellen meer dan 1.000 personeelsleden; de meerderheid heeft enkele honderden personeelsleden; 33 entiteiten minder dan 100 en 7 strategische adviesraden hebben minder dan 10 personeelsleden.

³ Concreet gaat het om de fusie van het Agentschap Facilitair Management en van de DAB Informatie Vlaanderen; de opname van IVA Centrale Accounting in het Departement Financiën en Begroting; de opname van het Agentschap VAIS in het Departement Internationaal Vlaanderen; de opname van de 2 onderdelen van het Agentschap Onderwijscommunicatie in resp. het Departement Onderwijs en Vorming (Klasse) en in AKOV (Klascement); de opname van de agentschappen Sociaal-cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, Kunsten en Erfgoed en KMSKA in het Departement CJSM; de afschaffing van het Vlaams Subsidieagentschap WSE; de afschaffing van het ESF-agentschap; de verdeling van taken tussen het Departement WSE, VDAB en Syntra Vlaanderen; de fusie van het Departement Landbouw en Visserij met het Agentschap Landbouw en Visserij.

De conceptnota bevat volgend concreet voorstel tot vermindering van het aantal strategische adviesraden:

Huidige situatie	Toekomstige situatie
SERV	SERV
MORA (ingebed in SERV)	MORA (ingebed in SERV)
SAR WGG (ingebed in SERV)	SAR WGG (ingebed in SERV)
VRWI	Twee opties: • Inbedding in SERV • Vervangen door een raadgevend comité
SAR CJSM	SAR CJSM
VLOR	VLOR
Mina-raad	Omgevingsraad
SARO	
Vlaamse Woonraad	Vlaamse Woonraad (ingebed in SERV)
SAR Landbouw en Visserij	SAR Landbouw en Visserij
SARiV Vlabest	Drie opties: • Beide raden afschaffen • Afschaffen + oprichten 'raadgevend comité' om middenveld te betrekken • Vervangen door op te richten meta-raad interbestuurlijk beleid (voor materies van horizontale beleidsdomeinen)

3 Principes van beter bestuurlijk beleid herzien

De Vlor stelt samen met de minister bevoegd voor Bestuurszaken vast, dat de operatie Beter Bestuurlijk Beleid niet de verhoopte efficiëntiewinst voor de overheid gerealiseerd heeft. In tegenstelling tot de conceptnota baseert de raad zijn analyse echter niet op de randvoorwaarde van de 'voldoende kritische massa'. De raad volgt eerder een conceptuele logica: door Beter Bestuurlijk Beleid werden bevoegdheden, processen en activiteiten die een logische samenhang vertoonden, uit elkaar gehaald en opgesplitst in verschillende entiteiten. Zolang de personeelsleden van deze entiteiten de samenhang en de verbanden tussen deze entiteiten en de werking van de andere entiteiten nog kennen, is het gevaar op disfunctioneren van deze entiteiten door een gebrek aan uitwisseling en kennis van elkaars werking misschien nog te

vermijden. In de toekomst, bij de instroom van nieuwe personeelsleden die elkaar niet kennen, vreest de raad dat deze opsplitsing wel nefaste gevolgen kan hebben.

De raad vraagt de overheid om de principes van Beter Bestuurlijk Beleid grondig te herdenken. In deze conceptnota zijn de voorgestelde fusies en afschaffingen niet helder conceptueel onderbouwd. De conceptnota bevat evenmin een kosten-batenanalyse van de voorgestelde fusies.

4 Reflecties bij de Vlor als strategische adviesraad

Hoewel de maatregelen uit de conceptnota de Vlor niet raken, vindt de raad het belangrijk heel duidelijk en principieel de meerwaarde van het huidige adviesstelsel te bevestigen en van argumenten te voorzien. De Vlor denkt creatief mee over een adequate en efficiënte werking ervan.

De raad betreurt dat de overheid belangrijke kansen op samenspraak in de aanloop naar deze conceptnota heeft laten liggen. Over deze conceptnota werd alleen maar de SERV om formeel advies gevraagd. De raad vraagt aan de overheid om deze denkoefening alsnog in nauwe samenspraak met alle betrokkenen verder te zetten.

4.1 De meerwaarde van de Vlor als formeel geregelde en decretaal verankerde strategische adviesraad

De Vlor is overtuigd van de meerwaarde van de formele adviesprocedure, zoals verankerd in het huidige decreetale kader.⁴

4.1.1 Bijdrage aan democratisch karakter van het beleid

Om te beginnen draagt een formele adviesprocedure bij tot het democratisch karakter van het beleid. Het huidige decreetale kader maakt adviesprocedures transparant en garandeert dat adviezen een openbare status hebben. Die principes van transparantie en openbaarheid dragen bij tot een sterker vertrouwen in de overheid.

4.1.2 Garantie op participatie

Verder biedt het huidige stelsel de robuuste garantie dat er geparticipeerd kan worden. De consultatie van adviesraden is structureel ingebouwd in de beleidscyclus en het regelgevend proces. Gekoppeld aan het openbare karakter van de adviezen vermijdt dat een te vrijblijvend karakter. Zonder formeel geregelde participatie is er geen garantie dat er een advies gevraagd wordt of tot stand komt.

⁴ Zowel het Decreet tot regeling van strategische adviesraden van 18 juli 2003 als het Decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad van 2 april 2004.

4.1.3 Continuïteit in het beleidsproces

Het huidige adviesstelsel kan ook de continuïteit in het beleidsproces stimuleren. Adviesraden beschikken over de mogelijkheid om op eigen initiatief advies uit te brengen. Ze kunnen proactief en voor de (middel)lange termijn wijzen op mogelijkheden en risico's van de beleidsvoering voor het betrokken beleidsdomein.

4.1.4 Consultatie op alle belangrijke momenten in het decretaal proces

Doordat de overheid verplicht is om de Vlor te raadplegen over voorontwerpen van decreet en strategische besluiten, kunnen alle stakeholders tenminste na een van de belangrijke momenten van het volledige proces van besluitvorming (met name na de 1ste goedkeuring door de Vlaamse Regering) geconsulteerd worden en reageren.

De Vlor vindt het evenwel erg belangrijk om als adviesraad op verschillende strategische momenten input of feedback te kunnen geven. Zowel de structuur en de samenstelling, als het toetsingskader dat hij hanteert, maken van de Vlor een efficiënt forum daarvoor.

De Vlor kan een rol spelen in een zeer vroege fase, bij de conceptontwikkeling van nieuw beleid, wanneer beleidsmakers het werkveld om inbreng verzoeken of eigen eerste ideeën willen aftoetsen bij de stakeholders. Wanneer in een volgende fase een meer coherent kader ontwikkeld wordt (bijvoorbeeld in de vorm van een discussienota, witboek, groenboek ...), kan de Vlor een forum bieden om via de stakeholders in te schatten of voorstellen wenselijk, haalbaar en aanvaardbaar zijn.

De Vlor wil in elk geval ook zijn adviesrecht behouden op het moment dat beleid omgezet wordt in (ontwerp van) regelgeving. Ontwerp voor regelgeving kan immers op essentiële punten afwijken van de opties die in een vroegere fase voorgesteld werden. Ook voor de leden van het Vlaams Parlement, die voorontwerpen van decreet bespreken, is het belangrijk dat een formeel Vlor-advies deel uitmaakt van het dossier.

De raad zal de komende jaren verder nadenken over de wijze waarop de output van de consultatie op deze verschillende momenten best vorm kan krijgen (al dan niet via het instrument van een formeel advies).

4.1.5 Systematisch kennis opbouwen

De organisatie van het huidige adviesstelsel laat ook toe dat in de schoot van de formele adviesorganen, bij de voorbereiding en het proces van een advies, kennis verzameld, systematisch opgebouwd, gecumuleerd, toegankelijk gemaakt en gedeeld wordt onder de participanten. Op zijn beurt biedt dat weer betere garanties voor een sterke onderbouwing van het advieswerk.

4.1.6 Verplichte feedback door de overheid

Last but not least regelt het huidige kader ook de opvolging en de feedback op adviezen vanwege de overheid. Formeel is de adviesvrager verplicht feedback te geven over de ontvangen adviezen en minstens te motiveren waarom hij (elementen van) het advies niet opvolgt. Dat principe kan de betrokkenheid en de motivatie verhogen van wie aan het adviesproces deelneemt.

4.2 Het belang van de onafhankelijke werking van de Vlor als strategische adviesraad

In het huidige adviesstelsel is de onafhankelijke werking van de Vlor decretaal vastgelegd. Volgens de Vlor is die onafhankelijkheid een absolute voorwaarde voor de goede werking van de strategische adviesraden. De raad beklemtoont zowel de onafhankelijke werking van het secretariaat als het werken vanuit de autonomie van het beleidsdomein.

4.2.1 De onafhankelijke werking van het Vlor-secretariaat

Het huidige decreet garandeert dat de Vlor zijn eigen interne werking kan regelen. De raad wordt daarin inhoudelijk en administratief ondersteund door een secretariaat dat een autonoom financieel, operationeel en personeelsbeleid voert en alleen aan raadsleden verantwoording verschuldigd is.

Die onafhankelijkheid en aansturing door de betrokken stakeholders heeft als groot voordeel dat de adviesraad ruimte krijgt om zelf expertise op te bouwen en te verankeren. En dat zowel op inhoudelijk (onderwijskundig) vlak, als op het vlak van de ondersteuning en het faciliteren van het adviesproces (als belangrijke succesfactor voor de kwaliteit van de advieswerking). Een belangrijke randvoorwaarde om vanuit die onafhankelijkheid kwaliteitsvolle adviesprocedures te kunnen opzetten, is dat het secretariaat en de raadsleden toegang hebben tot alle relevante informatie die nodig is voor de uitvoering van de adviesopdracht.

‘Onderwijs en vorming’ is een omvattend en erg complex beleidsdomein. Om de faciliterende rol in te vullen, is personeel nodig met domeinspecifieke, onderwijskundige expertise.

4.2.2 Voor het specifieke en autonome beleidsdomein van onderwijs en vorming

De kwestie van de autonome werking koppelt de raad aan de één-op-één verhouding tussen het beleidsdomein ‘Onderwijs en vorming’ en zijn adviesraad. De Vlor vindt het niet wenselijk om adviesraden beleidsdomeinoverschrijdend te clusteren. Onderwijs heeft een maatschappelijke sleutelfunctie en heeft daardoor met zowat alle andere sectoren (en de corresponderende beleidsdomeinen) raakpunten. De Vlor heeft altijd de (weliswaar relatieve) autonomie van de sector (met al zijn niveaus en vertakkingen) verdedigd. Ook als strategische adviesraad wil de Vlor zijn functie autonoom kunnen uitoefenen. Dat staat uiteraard niet in de weg dat de Vlor in zijn processen actoren uit andere sectoren raadpleegt.

4.3 De Vlor is voorstander van een representatiemodel met vertegenwoordiging van het georganiseerde maatschappelijk middenveld

Het SAR-decreet reikt twee modellen aan voor de samenstelling van de adviesraden: ofwel uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld, ofwel uit zowel vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld als onafhankelijke deskundigen (art. 5).⁵ De Vlor is

⁵ Decreet tot regeling van strategische adviesraden, 18 juli 2003.

samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld. Onafhankelijke deskundigen zetelen niet als dusdanig in de raden. Er bestaan andere modellen om adviesraden samen te stellen⁶, maar de Vlor pleit uitdrukkelijk voor het behoud van deze manier van samenstelling. Bij de beoordeling van een bepaald model om participatie te organiseren, dient ook de context in rekening gebracht. Onze grondwettelijke context van (actieve) vrijheid van onderwijs laat diversiteit in het onderwijsaanbod toe. De legitimiteit en de impact van het adviesstelsel wordt mee bepaald door de mate waarin het van deze diversiteit rekenschap geeft.

De Vlor blijft overtuigd van de absolute meerwaarde van het representatiemodel (in vergelijking met een louter expertenmodel) dat het georganiseerde maatschappelijk middenveld structureel een stem geeft in het adviesproces. Op basis van ervaringen en evaluatie van zijn eigen werking, ziet de Vlor verschillende argumenten die pleiten voor dit model:

- Door de belanghebbenden te betrekken die op het veld bezig zijn met de organisatie van het onderwijs of zelf onderwijs genieten, benut de overheid meteen ook de **deskundigheid, kennis en informatie** waarover zij beschikken. Zo weet de overheid vooraf waar mogelijke knelpunten en hindernissen zitten en welke alternatieve oplossingen mogelijk zijn om hetzelfde beleidsobjectief te bereiken. Al deze informatie kan bijdragen aan de **kwaliteit van de regelgeving**.
- Door dit model van samenstelling is in de raden van de Vlor een zeer **grote diversiteit aan ervaringsdeskundigheid** aanwezig. Participanten uit verschillende niveaus, sectoren en belangen binnen en buiten het onderwijsveld gaan op een structurele manier met elkaar in overleg.
- Participanten in de Vlor zetelen niet in eigen naam maar **vertegenwoordigen** een achterban en capteren de **signalen uit hun werkveld** die als standpunt meegenomen worden in het adviesproces. Dat principe werkt in twee richtingen: vertegenwoordigers zijn gelegitimeerd door hun achterban en moeten er verantwoording aan afleggen, maar omgekeerd kunnen deze vertegenwoordigers hun achterban zelf weer voeden met standpunten verworven in een gemeenschappelijk Vlor-advies.
- Door verschillende belanghebbenden samen te betrekken in het adviesproces, en zeker wanneer het proces leidt tot een unaniem advies, wordt een begin gemaakt in het creëren van **consensus** en van een **breed maatschappelijk draagvlak**. In een sector als onderwijs, waar een deel van de organisaties die in de Vlor vertegenwoordigd zijn, mee uitvoering zullen moeten geven aan dat beleid, is het werken aan dergelijk draagvlak essentieel.⁷ Zonder dat draagvlak, zal **acceptatie** moeilijker en trager verlopen waardoor grotere risico's ontstaan op een manke beleidsuitvoering. Het consultatieproces laat beleidsmakers toe om op voorhand knelpunten in te schatten en voorstellen bij te schaven.

⁶ Zie Marleen Brans, Jan Van Damme and Jonathan Gaskell (2010). *Education Councils in the EU. Balancing expertise, societal advice and political control in the production of policy advice*. Studie in opdracht van EUNEC. Public Management Institute Leuven.

⁷ Op basis van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs is de organisatie van het aanbod in het Vlaams onderwijs in handen van zowel private als publieke onderwijsverstrekkers. De overheid heeft m.a.w. alle instellingen nodig om haar onderwijsbeleid uit te voeren, waardoor er een bijzondere verhouding ontstaat tussen die overheid en de onderwijsverstrekkers.

- ─ Het representatiemodel brengt meer **evenwicht** in het relatieve gewicht van verschillende groepen van belanghebbenden op het vlak van beleidsbeïnvloeding. De betrokken organisaties die in een volgende fase van het beleidsproces aan de onderhandelingstafel plaatsnemen, zullen zich aan dat wat al in het gemeenschappelijke advies verworven is (en waaraan ook andere belanghebbenden deel hebben), meer gebonden weten.

Deze argumenten sterken de Vlor in de overtuiging dat adviesverlening vanuit een louter expertmodel nooit dezelfde impact kan hebben. Experts kunnen niet inbrengen wat vertegenwoordigers van het middenveld wel kunnen. Zij worden immers gevoed door het onderwijsveld: ze consulteren hun basis (scholen, personeel, leerlingen, ouders, sociaal-culturele verenigingen, verenigingen van minderheden, werknemers- en werkgeversorganisaties, ...) zowel bij beleidsvoorbereiding als voor het doorspelen van signalen over wat op het veld misloopt.

‘Onafhankelijke deskundigen’ maken formeel geen deel uit van de raden. Dat sluit echter niet uit dat wetenschappelijke expertise een rol kan spelen in het adviesproces. Op voorwaarde dat er voldoende beleidsruimte (onder meer door ‘tijd’ en ‘middelen’) beschikbaar is, kan de raad in het ontwerpen van een adviesprocedure die inbreng een plaats geven: via seminars, hoorzitting, deelname van experts aan voorbereidende werkgroepen, via het voorbereidende werk door de staf (literatuurstudie).

Een ander argument dat wel eens wordt aangehaald tegen het representatiemodel is dat de burger te weinig direct betrokken zou worden. Ook dat argument houdt volgens de Vlor geen steek. Om te beginnen zijn de vertegenwoordigers van het middenveld gemandateerd vanuit een achterban en verwerken ze de signalen uit het veld in hun standpunten (zoals hoger al aangehaald). Daarenboven kan de Vlor binnen de contouren van dit representatiemodel in het ontwerpen van een adviesprocedure beslissen om een vorm van directe consultatie te organiseren van directe betrokkenen. Ook hier heeft de Vlor de laatste jaren al een traditie rond opgebouwd, via het organiseren van focusgroepen, bevragingen, rondetafels, ... De resultaten van dergelijke processen worden alleen maar sterker wanneer ze in een volgende beweging opgenomen kunnen worden in een adviesproces en vanuit een brede consensus een plaats vinden in een formeel advies aan de overheid.

4.4 De meerwaarde van de overlegfunctie van de Vlor

De overlegfunctie van de Vlor is decretaal vastgelegd (art.74 van het decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad). De raad wil die functie in de toekomst behouden en versterken. Door zijn samenstelling en de ondersteuning van zijn secretariaat (zie 4.2.1) biedt de Vlor immers een optimale structuur om overleg tussen meerdere onderwijsstakeholders te organiseren. Dat overleg kan verschillende functies hebben en diverse doelstellingen dienen. Binnen het complexe onderwijslandschap kan een goed georganiseerd overleg het vinden en creëren van een draagvlak vergemakkelijken. Overleg draagt bij tot de verstandhouding tussen groepen van actoren die in het veld met elkaar moeten samenwerken. In het kader van vernieuwingsprocessen in het onderwijsveld kan overleg binnen de structuur van de Vlor implementatie van projecten stimuleren.

4.5 Ruimte voor effectiviteits- en efficiëntiewinsten

De laatste jaren zijn er in de werking van het formele adviesproces binnen het beleidsdomein onderwijs al ernstige effectiviteits- en efficiëntiewinsten geboekt. De Vlor zal blijven investeren in de optimalisering van zijn werking en is bereid om daarover creatief en constructief mee na te denken met de overheid.

4.5.1 Wat is al gerealiseerd?

Historisch gezien is de Vlor bij de oprichting in 1991 het resultaat van synergie tussen diverse onderwijsraden. De verschillende adviesraden die vóór 1991 bestonden, werden samengevoegd tot één entiteit: de Vlor. Dat betekende toen al een vorm van efficiëntiewinst.

De Vlor realiseerde sedert de oprichting al heel wat efficiëntiewinst door de voortdurende verbetering van de inhoudelijke werking. Jaarlijks zet het Vlor-secretariaat een zeer grondige en systematische evaluatie op van de werking van alle raden en commissies. Op basis daarvan formuleert het beleidsplan van de Vlor jaarlijks een hele reeks verbeterpunten. Daarmee werkt de raad voortdurend aan het optimaal houden van de structuur in functie van zijn missie en doelstellingen.

Ook in zijn strategische werking heeft de Vlor efficiëntiewinst geboekt. Door zijn volgehouden investeringen in strategische verkenningen speelt de Vlor proactief in op toekomstige uitdagingen voor het onderwijsbeleid.

Een ander voorbeeld van efficiëntiewinst zijn de gemeenschappelijke adviezen met andere strategische adviesraden voor beleidsthema's waarvoor dat een meerwaarde betekent. Deze meerwaarde geldt vooral voor beleidsmakers die op eenzelfde moment en vanuit eenzelfde kader zicht krijgen op de standpunten die leven in verschillende sectoren.

4.5.2 Lopende initiatieven rond efficiëntie

De Vlor heeft de laatste vijf jaren een aanzienlijke besparingsoperatie ondergaan, zowel bij de omkadering als bij werkingsmiddelen. Voor de raad is de limiet hier reeds overschreden. Door het strikt opvolgen en goed wikken en wegen is de raad er in geslaagd de werking (en de kwaliteit ervan) op peil te houden. De raad vreest echter ten eerste dat nieuwe bijkomende besparingen op het personeel te zwaar zullen wegen om de huidige efficiënte werking van de Vlor te kunnen garanderen.

De Vlor is vandaag betrokken in gesprekken over schaalvergroting van de managementondersteunende diensten (MOD) van de Vlaamse overheid. Hij kan daarin verder meestappen onder de voorwaarde dat het statutair personeel de loopbaan kan verderzetten in andere diensten van de Vlaamse overheid.

De Vlor ziet andere mogelijkheden om de efficiëntie en de effectiviteit van de advieswerking te verhogen.

4.5.3 Op welke manier wil de Vlor de impact van de adviezen nog verbeteren?

De raad denkt verder na over manieren om de efficiëntie en vooral de impact van de advieswerking nog te verhogen. Daartoe is ook verdere dialoog met de betrokken overheden en de geledingen van de Vlor wenselijk.

Meer effectiviteit door de kwaliteit van de processen te verhogen

De Vlor zal blijven investeren in de jaarlijkse grondige en systematische evaluatie van heel zijn interne werking en de resultaten daarvan blijven vertalen in een jaarlijks beleidsplan. In dat kader blijft de Vlor kritisch nadenken over de inspanningen die nodig zijn om zijn processen te optimaliseren en de interne werking en structuur daarop afstemmen. Ook reflectie over zijn samenstelling, in het bijzonder over of en op welke manier de stem van alle relevante minderheidsgroepen op een adequate wijze in het proces vertegenwoordigd zijn, krijgt voortdurende aandacht.

Bij adviesvragen aan meerdere raden tegelijk, zal de Vlor de meerwaarde blijven onderzoeken van een gezamenlijk advies.

Het Vlor-secretariaat blijft investeren in competentieontwikkeling van het personeel op het vlak van ontwerp van adequate adviesprocedures.

Meer effectiviteit door de terugkoppeling naar de basis te versterken

De vertegenwoordigers in de Vlor hebben de afgelopen jaren ernstig werk gemaakt van de terugkoppeling naar de achterban. In de toekomst wil de raad dat verder verbeteren. Communicatie met de groepen die de Vlor-leden vertegenwoordigen, kan de impact van de adviezen verhogen.

Meer effectiviteit door de samenwerking met de overheid te verbeteren

De Vlor is er van overtuigd dat de impact van zijn advieswerking voor een zeer groot deel bepaald wordt door de wijze waarop adviesraden en overheid samen werken. Hij ziet volgende verbeterpunten:

- De raad nodigt de overheid uit om samen te werken aan een meer **open bestuurscultuur**. In dat kader is de Vlor vragende partij om ook in een vroeg stadium van de beleidsontwikkeling betrokken te worden (zie ook hoger 4.1.4). De overheid kan met de raad in dialoog gaan over beleidsopties enerzijds op basis van conceptnota's, witboeken, discussienota's, en anderzijds door de raad te vragen daartoe bij te dragen of deze te ontwikkelen. Telkens kan dan ook onderzocht worden hoe de uitkomst van dergelijke consultaties zo efficiënt mogelijk vorm kan krijgen.
- Er kan nog winst geboekt worden in het **beschikbaar stellen van informatie**. Om degelijke adviezen te kunnen uitbrengen over complexe onderwijsdossiers of over maatschappelijke trends moet de Vlor over relevante informatie kunnen beschikken, die hetzij van de overheid komt, hetzij het resultaat is van eigen strategische verkenningen. De Vlor moet over de beleidsruimte blijven beschikken om zelf informatie te verzamelen en kennis te construeren. Daarnaast vraagt de Vlor om de data die de overheid zelf verzamelt (en waarin veel middelen geïnvesteerd worden) maximaal te kunnen benutten voor de onderbouwing van zijn adviezen.

- Er is verbetering mogelijk op het vlak van **terugkoppeling en motivering** door de minister na advies.
- De raad vraagt de overheid om de oprichting van **nieuwe ad hoc overlegfora** (buiten de bestaande structuur van de Vlor) te vermijden. Dat leidt bij alle partners tot verwarring, overlap en het gevoel dubbel werk te doen. Waar nood is aan overleg en consultatie, wil de Vlor samen met de overheid nagaan hoe de structuur van de Vlor nog beter benut kan worden en welke actoren betrokken worden (zie ook bij 4.3 over het consulteren van direct betrokkenen).
- De raad is vragende partij om in de toekomst veel meer te werken op basis van **meerjarenprogramma's**. Dat kan gaan over een planning die de overheid, in het overleg tussen kabinet en administratie, vastlegt (cf. beleidsnota en regelgevingsagenda's). Beschikbaarheid van dergelijke meerjarenplanning maakt ook een betere planning van het advieswerk mogelijk en kan er voor zorgen dat adviezen op een beter tijdstip worden uitgebracht en zo meer impact kunnen hebben. Dergelijke meerjarenplanning kan van de adviezen nog meer nuttige beleidsinstrumenten maken voor de besprekingen in het Vlaams Parlement. De raad kan ook zelf een meerjarenplanning voor zijn eigen advieswerk voorstellen op basis van de noden van de onderwijssector zoals gezamenlijk vastgesteld door de geledingen van de Vlor, het regeerakkoord en/of de beleidsnota van de minister.
- Werken volgens dergelijke meerjarenplanning mag niet verhinderen dat de Vlor **punctueel** kan blijven inspelen op onderwijsactualiteit en daaraan gekoppelde niet-geplande beleidsdossiers.
- In het algemeen vraagt de Vlor om op **alle relevante momenten** van de beleidscyclus betrokken te worden in het beleidsproces.
- Wat het aspect tijd betreft, wijst de Vlor er verder op dat het formuleren van breed gedragen standpunten een zekere **doorlooptijd** vraagt. Gedragen standpunten veronderstellen zowel onderwijskundige consistentie van de voorstellen, de interpretatie van trends en ontwikkelingen als aftoetsing bij de brede achterban van de onderwijsgeledingen.
- Een heel specifiek aandachtspunt m.b.t. de impact van adviezen heeft te maken met **processen die na het formeel Vlor-advies** plaatsvinden. De raad onderstreept daartoe zijn opmerking uit het advies over het voorontwerp van decreet XXIII: 'De Vlor herhaalt de opmerking die hij ook maakte in zijn adviezen over de onderwijsdecreten XXI en XXII. Het voorontwerp dat voor advies werd voorgelegd, bleek telkens op zeer essentiële punten te verschillen van het ontwerp dat de overheid uiteindelijk bij het Vlaams Parlement indiende. Bij de opvolging van het verdere beleidsvoorbereidend traject stelde de Vlor vast dat het decreet dat het Vlaams Parlement uiteindelijk goedkeurde niet alleen omvangrijker was, maar ook nog bijkomende fundamentele wijzigingen aan de onderwijswetgeving bevatte.'

Deze werkwijze impliceert dat geledingen zoals studenten, leerlingen, ouders en sociaal-culturele organisaties, geen inspraakmogelijkheden hebben voor een aantal decretale ingrepen die van strategisch belang kunnen zijn voor de toekomst van het onderwijs in Vlaanderen. Voor zover dergelijke bepalingen door de Vlaamse Regering zelf worden toegevoegd, tast dat volgens de Vlor het democratisch gehalte van het regelgevend proces aan en wordt de formele adviesprocedure ondergraven'.⁸

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter

⁸ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over onderwijsdecreet XXIII](#), 24 januari 2013.