
Advies inzake het Groenboek Bestuur

Advies naar aanleiding van de adviesvraag van 17 november 2016 inzake het Groenboek Bestuur met principes en voorstellen voor een vernieuwende overheid

Datum van goedkeuring	15/12/2016
Volgnummer	2016 30
Coördinator + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Stefanie Corens, stefanie.corens@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Adviesgedeelte	5
1 Het “Groenboek Bestuur” als <i>groenboek</i>	5
2 Het Groenboek Bestuur en de Visienota 2050.....	8
3 Rol van de strategische adviesraden.....	11

Krachtlijnen

De Minaraad is positief voor het feit dat de Vlaamse Overheid haar werking tracht aan te passen aan de hedendaagse en toekomstige uitdagingen en haar interne werking wil optimaliseren. Het is ook zeer gunstig en nuttig dat verschillende stakeholders, waaronder de strategische adviesraden, via dit Groenboek betrokken worden in dit proces. De Raad vindt het zinvol om, na de consultatieprocedure, nog in een fase te voorzien waarin er een witboek zou worden uitgebracht, waarmee een overzicht gegeven wordt van de probleemstelling die de Vlaamse Overheid nu ter harte zal nemen, i.e. welke veranderingen men binnen afzienbare tijd zou willen doorvoeren.

De Minaraad pleit er voor om te werken aan veranderingen die ertoe doen. Wat dit betreft had het Groenboek een meer voldragen karakter gehad, indien het uitgegaan was van een overzichtelijke analyse van problemen in het overheidsfunctioneren, en ook van een analyse van wat in de afgelopen decennia de barrières zijn geweest voor de wenselijke veranderingen.

Vermits men wil evolueren naar een overheid die er toe in staat is om “*een antwoord te bieden op de uitdagingen van vandaag én morgen*”, moet men ook een beeld kunnen geven van die uitdagingen. De Vlaamse Regering heeft hiervan bij een andere gelegenheid al invulling gegeven, met name in de vorm van de Visienota 2050. De Minaraad stelt vast dat er op het principiële niveau een verband kan gelegd worden tussen de meeste *governance*-noden die in de Visienota 2050 uiteengezet worden, en de principes van het Groenboek (uitgezonderd de *governance* die nodig is voor beleid i.f.v. van de lange termijn). De Raad beveelt aan om die verbanden ook te leggen op het niveau van de afzonderlijke voorstellen, en hierbij de transitie-managers te betrekken.

Wat de toekomstige structuur en rol van strategische adviesraden betreft, stelt de Minaraad dat een meer radicale keuze voor een *strategische* adviesraad, pas wenselijk is op het moment dat de raadspartners er zeker van kunnen zijn dat de door de overheid gevoerde overlegprocessen op regelmatige basis, met substantiële inhoud, rekening houdend met alle belangen en met een overzichtelijk nazorgparcours gebeuren. Zolang deze zekerheid er niet is, zullen partners in strategische adviesraden steeds de nood blijven voelen aan adviesvraagplichten m.b.t. “*toetsadviezen*”, die er op gericht zijn om te toetsen of het beleidsvoorstel dat aan het einde van een beleidscyclus wordt voorgelegd, evenwichtig, goed onderbouwd en goed afgewerkt is. Dit neemt niet weg dat ook de Minaraad vindt dat adviesvragen meer zouden moeten gaan over strategische thema's, waarover op strategische momenten adviesvragen worden gesteld. Met strategische thema's wordt bedoeld: beslissingsvraagstukken en/of ontwikkelingen die van betekenisvolle invloed zullen zijn op de structuur of de algemene toekomst van een geheel werkveld.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	17 november 2016
Naam adviesvrager + functie	Geert Bourgeois, Minister-president van de Vlaamse Regering Liesbeth Homans, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, art. 4, §1
Adviestermijn	Tot 31 december 2016
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none">- Door de SERV belegde hoorzitting, 9 november 2016;- Overleg met SERV, SALV en SARO.
Overlegcommissie	Werkcommissie Strategie & Governance
Vergaderingen: soort + datum	<ul style="list-style-type: none">- Sessie van het Dagelijks Bestuur, 10 november 2016;- Werkcommissievergadering, 24 november 2016;- Werkcommissievergadering, 8 december 2016;- Raadszitting, 15 december 2016.

De ideeën voor dit Groenboek zijn geogst uit allerlei overlegfora en -momenten tussen diverse actoren alsook uit recente studies. Vaak zijn de geformuleerde ideeën ook een verderzetting of verfijning van reeds lopende projecten zoals de Visienota “Radicaal Digitaal”¹ en de Visienota 2050².

Het Groenboek wordt voorgelegd als voorwerp van een consultatieproces dat loopt tot het einde van het jaar. De formele adviesaanvraag hierover bereikte de Minaraad op donderdag 17 november. Het consultatieproces omvat voor het overige ook een *online* bevraging, een reeks overlegmomenten binnen de Vlaamse administratie, een zekere betrokkenheid van het Vlaams Parlement, enz.

De inbreng die op grond van dit Groenboek gegenereerd wordt, zou worden verwerkt in een rapport dat in de eerste maanden van 2017 uitgebracht zou worden. Een en ander zou gebruikt worden als input bij de opmaak van een nieuw Bestuursdecreet, dat verwacht wordt in 2018. Naast deze operatie zouden er ook andere vernieuwingsprojecten worden opgestart of in het vooruitzicht worden gesteld voor volgende legislatuur.

Op 9 november vond een hoorzitting plaats bij de SERV. Op 10 november besliste het Dagelijks Bestuur van de Minaraad: “*Het Dagelijks Bestuur vraagt een eigen advies te schrijven vanuit een substantieel beleidsoogpunt en voor het hoofdstuk over de adviesraden te toetsen of een gemeenschappelijk advies van de SAR’s haalbaar is.*” Binnen de Minaraad vond er een overleg plaats over een eerste discussienota op de werkcommissievergadering van 24 november. Een tweede werksessie greep plaats op 8 december. Tot slot werd het advies vastgesteld op de raadszitting van 15 december.

¹ <https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/Conceptnota%20Vlaanderen%20Radicaal%20digitaal.pdf>

² http://www.vlaanderen.be/int/europese-unie/sites/iv.devlh.vlaanderen.be.int/europese-unie/files/documenten/20150923_visie_2050.pdf

Adviesgedeelte

1 Het “Groenboek Bestuur” als *groenboek*

- [1] **Positieve appreciatie over het gegeven van een Groenboek.** Een overheid die haar werking tracht aan te passen aan de hedendaagse en toekomstige uitdagingen en haar interne werking wenst te optimaliseren, kan de Minaraad alleen maar aanmoedigen. Het is ook zeer gunstig en nuttig dat verschillende stakeholders, waaronder de strategische adviesraden, via dit Groenboek betrokken worden in dit proces.

Het aan dit Groenboek verbonden proces kan echter zelf beschouwd worden als een stap in het leertraject waarbij aan het nieuwe bestuurlijk beleid vorm gegeven wordt. Daarom moet het voorgelegde document en het daaraan verbonden proces zelf zo goed mogelijk voldoen aan de strekking van wat er in voorgesteld wordt. De aanbevelingen in de hierna volgende paragrafen worden gegeven vanuit deze basisgedachte.

- [2] **Meer duidelijkheid nodig over de opzet en inspraakmethode.** Het voorgelegde Groenboek bevat 30 voorstellen, die geordend zijn op grond van zes principes. Deze principes zijn: (1) het principe om zorgvuldig onderbouwde beslissingen te nemen, (2) het principe om niet alles zelf te willen sturen, (3) het principe om de belanghebbenden goed te beluisteren, (4) het principe om te zorgen voor een klantgericht informatiemanagement, (5) het principe om goed samen te werken met andere bestuursniveaus, en (6) het principe om de eigen structuren aan te passen aan nieuwe uitdagingen. De dertig voorstellen hebben alle dezelfde opbouw, waarbij (meestal) één oplossingsrichting centraal staat.

Uit het groenboek zelf valt echter niet direct af te leiden hoe de beoordeling of prioritering van die voorstellen met die éne oplossingsrichting dient te gebeuren³. Deze situatie kan toe leiden dat de terugkoppeling niet naar wens gebeurt of ambigue kan zijn, met de nodige gevolgen voor de verwerking van de opmerkingen. Het eindresultaat kan zijn dat de insprekers bij dit Groenboek zich niet goed beluisterd voelen.

- [3] **Vat een groenboek meer op als een groenboek.** Het huidige groenboek voldoet niet volledig aan de definiëring van een groenboek zoals omschreven in de in dat verband opgemaakt omzendbrief⁴. Immers, een groenboek “... *bevat een analyse van een bepaald probleem en mogelijke beleidsopties die daaruit voortvloeien maar geen volledig uitgewerkte beleidsvoorstellen of standpunten.*”

Op basis van zijn lectuur wat voorligt geeft de Minaraad dan ook de volgende suggesties mee: (1) laat in de toekomst het voorbereidingsproces dat leidt tot een

³ Uit de internetconsultatie blijkt dat men de onderscheiden voorstellen zou mogen quoteren (van “1” tot “10” vanuit de vraag: “*Moet de Vlaamse Overheid werk maken van dit voorstel?*”

⁴ <https://overheid.vlaanderen.be/regeringsdocumenten#Conceptnota%27s,%20Groenboeken,%20Witboeken>

groenboek doorzichtiger en met een eenduidiger verwachtingspatroon verlopen; (2) zorg ervoor dat het taalgebruik van toekomstige groenboeken ook “heerlijk helder”⁵ is; (3) geef in toekomstige groenboeken t.b.v. de deelnemers aan het consultatieproces nadrukkelijker aan welke nu de voorgelegde keuzealternatieven zijn.

Voor de congruentie tussen het Groenboek en zijn principes, zijn verder ook belangrijk: (4) de manier waarop de consultatie feitelijk verloopt, (5) de criteria op basis waarvan gekozen zal worden om de ingebrachte ideeën al of niet mee te nemen, (6) de wijze waarop die lessen gecommuniceerd zullen worden en, tot slot, (7) hoe de volgende fase er uit zal zien. Hierover duidelijkheid verschaffen kan gelden als een vorm van klantgericht informatiemanagement.

- [4] **Nood aan een witboek.** Wat de navolgende fase betreft is het bij het voorliggende Groenboek de vraag wat er in het Bestuursdecreet zal komen en wat zal het voorwerp zijn van direct uitvoerbare dan wel uitgestelde projectwerking. Deze informatie – het wat, hoe en waarom van het nu lopende proces en wat erop volgt – had moeten vastgelegd zijn in een afzonderlijk participatiehoofdstuk om van een volwaardig consultatietraject te kunnen spreken.

De Raad acht het om die redenen zinvol om, na de consultatieprocedure, nog in een fase te voorzien waarin in een witboek wordt voorzien – zonder hiermee vertraging te veroorzaken op de gehele procedure van de totstandkoming van het nieuwe bestuursdecreet. Met een dergelijk witboek kan een duidelijk overzicht gegeven worden welke probleemstelling de overheid nu ter harte neemt, en welke veranderingen men binnen afzienbare tijd zou willen doorvoeren. Met een Witboek Bestuur kan de overheid er blijk van geven ook hierover onderbouwde beslissingen te nemen.

- [5] **Zorg voor veranderingen die ertoe doen.** Het Groenboek spruit voort uit het regeerakkoord, met name uit het voornemen om te komen tot een nieuw Bestuursdecreet, dat onder meer ook de integratie zou beogen van een reeks bestaande decreten met bestuursrecht⁶. Het doel van het Groenboek is evenwel ruimer. Met een en ander wil men evolueren naar een Vlaamse Overheid die er toe in staat is om “*een antwoord te bieden op de uitdagingen van vandaag én morgen*”⁷. Een lovenswaardige ambitie.

Maar voor de Minaraad had het Groenboek een meer voldragen karakter gehad, indien het uitgegaan was van een overzichtelijke analyse van problemen in het overheidsfunctioneren. Op basis van een dergelijke analyse zou ook duidelijker worden wat nu de wenselijke veranderrichting zou zijn – welke de veranderingen zijn die er toe doen.

⁵ Groenboek, p. 16.

⁶ Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, p. 11.

⁷ Groenboek, inleiding, p. 4.

- [6] **Voorzie in goed weerstandsmanagement.** De Minaraad meent dat een deel van de in dit Groenboek aangebrachte voorstellen, al eerder aangebracht werden.

Toelichting: eerder gegeven advies over vergelijkbare voornemens

In 2010 hebben de Minaraad, SERV en SALV samen geadviseerd over het ontwerp van 4^{de} Milieubeleidsplan. In dit advies ondersteunden ze de geuite voornemens inzake goed bestuur: een transparante overheid met beleidsvorming in dialoog met belanghebbenden, een overheid die zelf het voorbeeld geeft, een overheid die internationaal actief is, een slagkrachtige overheid met kwaliteitsvolle regelgeving, betere beleidsvoorbereiding en meer beleidsevaluatie, een overheid die beleidsdomein- en bestuurslaag-overschrijdend zou samenwerken, een overheid die maatwerk en gebiedsgericht werk zou afleveren, evenals een overheid met een beter oog voor effectiviteit, efficiëntie en partnerschappen. De Raden merkten toen echter al op dat men zich hiermee voornam *“wat men al lang geleden ook herhaaldelijk heeft aangekondigd en in feite had moeten doen bij de voorbereiding van het voorliggende ontwerpplan [...] Daardoor is er bij de raden heel wat twijfel en scepsis over het realiteitsgehalte van een aantal doelstellingen en voornemens in dit hoofdstuk.”*⁸

Er kan vastgesteld worden dat er, wat deze omstreeks 2010 geuite voornemens aangaat, in het milieubeleid vooruitgang is geboekt. Maar die vooruitgang is niet beslissend geweest: anders zouden dezelfde trefwoorden nu niet andermaal op een hoger niveau herhaald worden. Men moet zich dus afvragen waarom het overheidsfunctioneren schijnbaar nogal “stroperig” reageert op gestelde veranderuitdagingen: waarom passen de eigen structuren zich niet zomaar aan, aan de gestelde uitdagingen?

Nu is het zo dat er bij veranderingen in een organisatie steeds weerstand opduikt. Hieruit volgt dat veranderingsmanagement ook steeds weerstandsmanagement veronderstelt⁹. De Minaraad raadt dan ook aan om na te gaan wat in de afgelopen decennia de barrières zijn geweest voor de wenselijke veranderingen bij de Vlaamse Overheid. Zit het bij de onduidelijkheid van de beoogde veranderingen (i.e. gebrekkige probleemstelling of het oppervlakkig doorspreken van de oplossingsrichtingen), bij de mensen (i.e. de bedrijfscultuur¹⁰ en/of de afzonderlijke ambtenaren), bij de structuren (i.e. de zgn. verkokering, de processen en/of de procedures) en/of bij de omgeving (i.e. de relatie met de politiek en/of met de maatschappij)?

⁸ Minaraad, samen met SERV en SALV, Advies 10|054, Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA-Plan 4), p. 21.

⁹ <https://www.managementsite.nl/kennisbank/weerstand-tegen-verandering>

¹⁰ Zie bv. Visienota 2050, p. 16: *“Er is nood aan een cultuuromslag bij ambtenaren en politici om wendbaar, innovatief, efficiënt en effectief te zijn.”*

2 Het Groenboek Bestuur en de Visienota 2050

- [7] **Creëer een overheid zoals die nodig is voor transities.** Zoals eerder al aangegeven, willen men op grond van dit proces evolueren naar een overheid die er toe in staat is om “*een antwoord te bieden op de uitdagingen van vandaag én morgen*”¹¹. Uit het Groenboek blijkt echter niet over welke uitdagingen het gaat of welke langetermijnvisie hiermee gediend wordt.

De Vlaamse Regering heeft hiervan wel zelf al invulling gegeven, met name in de vorm van de Visienota 2050. De Regering stelt hierin de transities voorop die de Vlaamse maatschappij in de komende decennia zou moeten doormaken om ook op termijn “*welvaart en welzijn*” te kunnen creëren “*op een slimme, innovatieve en duurzame manier in een sociaal, open, veerkrachtig en internationaal Vlaanderen, waarin iedereen meetelt*”¹². Het gaat onder meer om een transitie naar een circulaire economie, transities inzake wonen en industriële activiteiten, een mobiliteitstransitie en, niet in het minst, een energietransitie. In samenhang hiermee, maar niet vermeld in de Visienota, is er ook de ruimtelijke transitie, die ontwikkeld zal worden met het B.R.V.

- [8] **Zorg voor een *Governance* die transities mogelijk maakt.** Om transities te kunnen laten gebeuren, moet, aldus de Visienota 2050, de overheid de overgang maken naar een bepaald type *governance*. De vraag rijst dan ook in welke mate het opzet van het Groenboek beantwoordt aan de noden van de Visienota 2050. Een doorlichting op het niveau van de principes levert op dat men met het Groenboek een antwoord probeert te geven op de uitdaging van partnerschap en co-creatie – en dat het in rekening brengen van de lange termijn wat achterwege blijft.

Toelichting: governance zoals vooropgesteld in de Visienota 2050¹³ en verbanden met de principes van het Groenboek.	
De visienota 2050 somt vijf eigenschappen op die een overheid moet hebben, wil ze transitieprocessen kunnen op het getouw zetten en ondersteunen:	In het Groenboek worden er zes principes ontwikkeld, waarop de afzonderlijke voorstellen geschraagd worden:
1. De overheid moet bereid zijn tot systeeminnovatie. Men moet, op basis van een visie of een toekomstbeeld, de problemen op een dieperliggende niveau kunnen duiden en aanpakken.	Hier komt in zekere zin het principe (1) in beeld: het principe om zorgvuldig onderbouwde beslissingen te nemen.
2. De overheid moet in staat zijn tot partnerschap en co-creatie. De problemen zijn immers zodanig complex, dat meerdere	Hier sluit principe (2) bij aan, met name het principe om niet alles zelf te willen sturen, evenals principe (5), met name het principe om goed samen te werken met andere bestuursniveaus, Men kan hier ook het

¹¹ Groenboek, inleiding, p. 4.

¹² Visienota 2050, p. 5.

¹³ Visienota 2050, p. 85 e.v.

partijen nodig zullen zijn om ze op te lossen.	principe (3) in beeld brengen: het principe om de belanghebbenden goed te beluisteren, evenals principe (4), met name de zorg voor een klantgericht informatiemanagement,
3. De overheid moet vanuit de lange termijn naar de korte termijn kunnen toewerken. Dit verwijst naar vernieuwende projecten vanuit een langetermijnperspectief.	Hier komt andermaal, zij het zwakker, het principe (1) in beeld. Het is vooralsnog niet duidelijk of er met dit Groenboek meer aandacht zal ontstaan voor het lange-termijn perspectief en de vernieuwing die hiertoe nodig is.
4. De overheid moet beleid kunnen integreren en wendbaar kunnen zijn. De organisatiestructuur moet er klaar voor zijn om domein- en sector-overschrijdend te werken.	Hier komt principe (6) in beeld: het principe om de eigen structuren aan te passen aan nieuwe uitdagingen.
5. De overheid moet zich opstellen als een lerende organisatie. Elk transitieproces vergt voortdurend leren en bijsturen. Dit vraagt procesmonitoring met een sterk reflexief karakter.	

De Minaraad beveelt dan ook aan om na te denken over de vraag hoe de zorg voor de lange termijn en inzake de grote strategische ontwikkelingen beter verankerd zou kunnen worden in de structuur en de processen van het bestuurlijk apparaat.

- [9] **Leg concrete verbanden tussen Groenboek en Visienota.** In de tweede plaats beveelt de Minaraad aan om, naast de discussie op principiële niveau, ook de prioriteitsorde van de 30 voorstellen af te wegen in het licht van wat nodig is om de transitie van de Visienota 2050 nodig te maken.

Bij wijze van voorbeeld stelt de Minaraad vast dat de *governance* die nodig is voor de Visienota 2050 nu reeds concrete weerklank vindt in de voorstellen van het Groenboek:

- In de Visienota 2050 stelt men: “*Overheden [...] evolueren [...] naar samenwerkingsplatformen die een beroep doen op vrijwilligers, individuele burgers en ondernemingen.*”¹⁴ Dit suggereert dat prioriteit moet gaan naar de voorstellen 13, 22 en 28 uit het Groenboek¹⁵. De Raad wijst er op dat dit ook betekent dat geïnvesteerd wordt in capaciteitsopbouw bij de gewenste partners.

¹⁴ Visienota 2050, p. 18.

¹⁵ Voorstel 13: “*Inzetten op de faciliterende rol van de overheid met vernieuwende samenwerkingsvormen, zoals co-creatie en coproductie, in combinatie met de traditionele rol van het waarborgen van de rechten, de vrijheden en de plichten van burgers*”. Voorstel 22 “*De bovenstaande 21 voorstellen telkens bekijken met een interbestuurlijke bril: de lokale besturen, de federale overheid, de andere gemeenschappen en gewesten en, als dat relevant is, de Europese Unie*”. Voorstel 28: “*De samenwerking tussen de politiek en de administratie versterken*”.

- In de Visienota 2050 wordt er gewezen op het potentieel van regelluwe zones en experimenteerwetgeving. Deze “[...] moeten [...] resulteren in nieuw beleid, aangepaste regelgeving en kaders, innovatieve producten en diensten en andere waarden en gedrag bij burgers en organisaties.”¹⁶ Dit suggereert dat prioriteit moet gegeven worden aan de voorstellen 14, 15 en 16 van het Groenboek¹⁷.
- Ten slotte wordt er in de Visienota 2050 gewezen op het belang van betrouwbare en onderling koppelbare datasets ... “om een beter inzicht te krijgen in systemen, voortgang te meten en de opmaak van vooruitzichten in economische, sociale en milieubeleidskwesties te ondersteunen.”¹⁸ Hierbij kan verwezen worden naar de voorstellen 4, 9, 10, 17, 25 en 30¹⁹.

Deze voorbeelden van *mogelijke* verbanden zijn niet bedoeld om een definitieve voorkeur van de Minaraad uit te spreken, maar tonen aan dat er concrete verbanden kunnen worden gelegd tussen Visienota en Groenboek, en dat deze verbanden een bepaalde richting zullen kunnen aangeven.

- [10] **Betrek de transitie managers van de Visienota bij het proces na het Groenboek.** In de derde plaats suggereert de Raad om, op procesniveau, de in verband met de uitvoering van de Visienota 2050 aangeduide transitie managers een afzonderlijke inbreng te laten leveren bij de verwerking van de suggesties inzake dit Groenboek.
- [11] **Grondrechten in het Groenboek.** De Minaraad vindt het tot slot een goede zaak dat er “bij het maken van beleidskeuzes” ook stilgestaan zou worden “bij de mogelijke impact op grondrechten van burgers, bedrijven of organisaties” (voorstel 2). Als motief wordt verwezen naar het terugdringen van “betwistingen van beleidsmaatregelen”. Dit mag niet doen vergeten dat er ook rechtszaken zullen kunnen ingeleid worden in verband met collectieve grondrechten (zie bv. art. 23 van de Grondwet) en dat de regelgeving dus een evenwicht moet vinden tussen de collectieve en de individuele grondrechten.

¹⁶ Visienota 2050, p. 87.

¹⁷ Voorstel 14: “*Experimenteren met het recht om de overheid uit te dagen bepaalde taken niet langer zelf uit te voeren, in combinatie met de traditionele rol van het waarborgen van de rechten, de vrijheden en de plichten van burgers*”. Voorstel 15: “*Stimuleren van innovatie door regelluwe zones te creëren, te werken met experimentwetgeving en het recht om de overheid uit te dagen mogelijk te maken*”. Voorstel 16: “*Bij de overheid innovatie en transitie stimuleren door innovatiemiddelen beter in te zetten*”.

¹⁸ Visienota 2050, p. 72.

¹⁹ Voorstel 4: “*Werken aan een ambitieuze Vlaamse onderzoeksagenda en een publieke databank waarin beleidsrelevante onderzoeken worden ontsloten*”. Voorstel 9: “*Datasets en bestuursdocumenten ter beschikking stellen en hergebruiken*”. Voorstel 10: “*Een bigdatastrategie ontwikkelen en inzetten op en investeren in data-analyse*”. Voorstel 17: “*De beleidsvoering altijd principieel interactief doen met stakeholders en belanghebbenden, met aandacht voor betere informatie, communicatie, transparantie en feedback*”. Voorstel 25: “*De werking van de Vlaamse overheid flexibiliseren en inzetten op flexibele programma- en projectwerking, met aparte middelen en mensen*”. Voorstel 30: “*De rapportering en rapporteringsverplichtingen bij de overheid optimaliseren*”.

3 Rol van de strategische adviesorganen

- [12] **Zorg voor een duidelijker probleemstelling.** Behalve de ietwat raadselachtige uitspraak dat het “*belangrijk is*” om “*de rolinvulling van deze adviesraden te verduidelijken*” en de aanduiding van het beoogde resultaat, met name de “*transparantie, efficiëntie en effectiviteit in het advieslandschap [te] verhogen*”²⁰, ontbreekt het in het Groenboek aan een klare probleemstelling inzake de strategische adviesorganen.

In eerste orde stelt de Minaraad dat de strategische adviesraden hun meerwaarde en belang reeds afdoende hebben bewezen. Hun adviezen zorgen voor twee zaken: argumentatie en draagvlak. Op die manier leiden die adviezen tot een beter onderbouwde en meer gedragen politieke besluitvorming.

Om tot een klare probleemstelling betreffende de mogelijke verbeterpunten te komen, kunnen er in tweede orde meerdere vragen gesteld worden:

- **Wat is de omgeving van de adviesraad?** Is het domein of werkveld waarover geadviseerd wordt betekenisvol? Is er een gedegen, complementaire overlegstructuur en –praktijk in het betrokken werkveld?
- **Wat gebeurt er aan de *input*-zijde?** Worden er welgekozen, betekenisvolle adviesvragen gesteld, en worden die op het juiste moment gesteld? Instigeert de adviesraad zelf aan een regelmatig tempo strategische initiatieven? Is de adviesraad samengesteld uit representatieve, gemandateerde en/of onderlegde partners?
- **Hoe gebeurt de *throughput*?** Worden de interne processen op degelijke wijze vormgegeven en doorgevoerd? Fungeert het secretariaat en het voorzitterschap op professionele wijze? Is er voldoende inzet, inzicht, compromisbereidheid en *metier* bij de raads- en secretariaatsleden?
- **Hoe kunnen de *output* en *outcome* geapprecieerd worden?** Zijn de adviezen goed geargumenteed, voldoende gedragen en komen ze tijdig tot stand? Dragen de adviezen bij tot de goede ontwikkeling van het werkveld, i.e. in functie van de vereiste transities? Is er een passende openbaarheid van de adviezen? Is er een passende terugkoppeling op de centrale stellingen in de adviezen?

De Minaraad pleit er voor om duidelijk te selecteren welke vraag onder de hiervoor gestelde men eigenlijk wil behandelen, wanneer men zich wil beraden over verbetermogelijkheden bij strategische adviesraden, of in verband hiermee veranderingen zou willen introduceren.

- [13] **Twee oplossingsrichtingen die elkaar evenwel niet uitsluiten.** Ondanks het ontbreken van een duidelijke vraagstelling zien de auteurs van het Groenboek, op het niveau van dit voorstel inzake strategische adviesraden, twee alternatieve oplossingsrichtingen. Men ontwaart enerzijds een mogelijke ontwikkeling in de

²⁰ Groenboek, p. 33.

richting van meer flexibele netwerkorganisaties; een andere mogelijke richting bestaat erin om strategische adviesraden alleen op strategisch niveau te laten meedenken of voordragen. Op organisatorisch vlak houdt de ene denkrichting in dat men de raad gaat zien als een kleine vaste kern, aangevuld met een flexibele pool van experts, naargelang het onderwerp – die adviesraad zou zich inlaten met alle mogelijke advies- en overlegknoten van een werkveld. De andere denkrichting houdt in dat er veel selectiever geadviseerd zou worden, wat onder meer betekent dat er afstand gedaan zou worden van adviesvraagplichten: er zou jaarlijks geprogrammeerd worden met het oog op bepaling van wat strategische onderwerpen zijn. De Minaraad meent dat beide voorstellen niet uitsluiten. De Raad zal dit verder uitwerken in de eigen werking in functie van de voorbereiding van de opstart van de Omgevingsraad.

- [14] **Voorzie in een deugdelijke overlegprocessen ...** Een eventuele keuze voor de optie om uitsluitend als strategische adviesraad te gaan functioneren, kan immers pas wenselijk zijn op het moment dat de raadspartners er zeker van kunnen zijn dat de door de overheid gevoerde *overleg*processen op regelmatige basis, met substantiële inhoud, rekening houdend met alle belangen en met een overzichtelijk nazorgparcours gebeuren.

Zolang die zekerheid inzake de regelmaat, de inhoud, het evenwicht en de nazorg van overlegprocessen er niet is, zullen partners in strategische adviesraden steeds de nood blijven voelen tot het verlenen van “*toetsadviezen*”. Toetsadviezen zijn adviezen die er op gericht zijn om te toetsen of het beleidsvoorstel dat aan het einde van een beleidscyclus wordt voorgelegd, evenwichtig, goed onderbouwd en goed afgewerkt is. In de huidige stand van de bestuurlijke praktijk vindt de Minaraad dat er nog steeds een nood bestaat aan dergelijke toetsadviezen en aan de daaraan verbonden adviesvraagplichten.

Het gegeven dat de Vlaamse Regering er op dit moment per decreet toe verplicht is om advies te vragen bij voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit, leidt dus weliswaar tot adviezen aan het einde van de beleidscyclus, maar garandeert, in de vorm van die zgn. toetsadviezen, dat alle belanghebbenden uiteindelijk betrokken zijn geworden in de politieke besluitvorming.

- [15] **... en stel adviesvragen over strategische thema's ...** Dit neemt niet weg dat ook de Minaraad vindt dat adviesvragen meer zouden moeten kunnen gaan over strategische thema's, en dat adviesraden meer energie zouden moeten kunnen besteden aan eigen initiatieven inzake strategische thema's. Met strategische thema's wordt bedoeld: beslissingsvraagstukken en/of ontwikkelingen die van betekenisvolle invloed zullen zijn op de structuur of de algemene toekomst van een geheel werkveld.

De Minaraad beveelt de Vlaamse Overheid dan ook aan om per werkveld op een systematische en vlakdekkende wijze een adviesvraagpraktijk na te streven inzake

strategische thema's. Samen met het complementair overleg (zoals hierboven omschreven) kan dit de nood aan "toetsadviezen" doen afnemen.

- [16] **... en stel die vragen dan ook op strategische momenten.** Het huidige wetgevende kader laat reeds toe om vroeg in de beleidscyclus te adviseren. Dit kan gebeuren in de vorm van adviezenvragen over conceptnota's, groenboeken of witboeken, dan wel over internationale of Europese ontwikkelingen. De Vlaamse Overheid heeft dus nu reeds de sleutel in handen om de strategische adviesraden ertoe te brengen hun strategische rol daadwerkelijk waar te maken: door op strategische momenten, meestal in het begin van een beleidscyclus, de passende adviesvragen te stellen over voorstellen of ontwikkelingen die een betekenisvolle invloed kunnen hebben op een werkveld.

De Minaraad beveelt dan ook aan om op basis van het Groenboek te onderzoeken hoe hier vooruitgang kan worden geboekt. Het idee om meer gewicht te gaan hechten aan het moment van de jaarprogrammatie is in dat opzicht een goede piste. Wel moet men zich de vraag stellen waarom die piste tot nog toe niet bevredigend gefunctioneerd heeft.

- [17] **Wenselijke keuzen vanuit het perspectief van een "omgevingsraad".** In verband met de op te richten Omgevingsraad kunnen de hiervoor ontwikkelde aanbevelingen iets verder toegespitst worden, wat niet wegneemt dat de manier waarop een en ander concreet georganiseerd moet worden, nog nader bekeken moet worden:

- Strategisch karakter van adviesraden. De Minaraad gaat er van uit dat een strategische adviesraad, zoals de toekomstige Omgevingsraad, in zijn adviesactiviteiten de klemtoon moet leggen op strategische advisering i.v.m. het omgevingsbeleid, wat niet uitsluit dat tevens ruimte wordt gelaten voor operationele advisering. Bij de vormgeving van de Omgevingsraad moet worden nagegaan in hoeverre de operationele adviestaken alsnog een onderdak dienen te krijgen onder de Omgevingsraad, dan wel of het overleg en de participatie i.v.m. deze operationele beleidskwesties met meer effectiviteit elders kan worden ondergebracht (zie par. 14 en 15).
- Samenstelling van een strategische adviesraad. De Minaraad pleit er voor dat de rol en de waarde van zowel het maatschappelijke middenveld als van de experts en de lokale besturen erkend zou worden bij de samenstelling van een strategische adviesraad zoals de toekomstige Omgevingsraad. Ze zou daarom moeten bestaan uit (1) afgevaardigden van het maatschappelijk middenveld, (2) vertegenwoordigers van lokale besturen en (3) experts. Er zou wel op gewaakt moeten worden dat de raadsleden – zowel deze vanuit het maatschappelijk middenveld als de onafhankelijke deskundige en de vertegenwoordigers van lokale besturen – voldoende generalist zouden zijn om zinnig deel te kunnen nemen aan de opmaak van strategische advisering.
- Inhoudelijk bereik van een strategische adviesraad. De Minaraad stelt voor dat een strategische adviesraad, zoals de toekomstige omgevingsraad, zich zou toespitsen op een omvattende, samenhangende benadering van de

beleidsproblematiek waarvoor de adviesraad ingesteld wordt. Voor de toekomstige Omgevingsraad betekent dit dat alle “compartimenten” van “omgeving” voldoende tot hun recht komen en dat het gedachtegoed dat verbonden is aan de thema’s “ruimte”, “milieu”, “klimaat”, “energie”, “materialen”, “water”, “natuur”, “onroerend erfgoed” enz. ter harte wordt genomen. Dit sluit niet uit dat deze strategische adviesraad advies zou uitbrengen over ontwikkelingen in aanpalende beleidsdomeinen, met name voor zover die ontwikkelingen tot aanbevelingen kunnen leiden die relevant zijn vanuit het perspectief van de eigen beleidsproblematiek.