

Advies

Groenboek bestuur

Brussel, 22 december 2016

Adviesvraag: Groenboek Bestuur

Adviesvrager: Geert Bourgeois - Vlaams Minister-President en Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Ontvangst adviesvraag: 3 november 2016

Adviestermijn: 31 december 2016

Goedkeuring raad: in consensus op 22 december 2016

Contactpersoon: Gunter Naets - gnaets@serv.be

Inhoud

Inhoud 3

Krachtlijnen	4
Advies 7	
1 Situering.....	7
Algemeen.....	7
1.1 Accountability	7
1.2 Proces van het Groenboek	7
1.3 Een nieuw beleids- en beheersmodel	8
1.4 Financiële gevolgen.....	8
2 Bespreking van drie principes.....	9
2.1 De Vlaamse overheid werkt zorgvuldig (Principe 1)	9
2.2 De Vlaamse overheid regelt niet alles zelf (Principe 2)	10
2.2.1 Faciliterende overheid	10
2.2.2 Innovatieve overheid.....	11
2.3 Als de Vlaamse overheid maatregelen uitwerkt, luistert ze naar iedereen (Principe 3)	12
2.3.1 Een gedragen overheid: algemeen	12
2.3.2 Participatie is maatwerk	13
2.3.3 Herijking van strategische adviesraden.....	16

Krachtlijnen

Het is belangrijk dat de Vlaamse overheid nadenkt over het beleidsproces dat aan de grondslag ligt van haar beleid en over de wijze waarop dit beleid uitgevoerd wordt.

Dit Groenboek Bestuur **maakt de verwachtingen niet geheel waar**. Heel wat mogelijke pistes zijn niet opgenomen en het vervolg naar een Witboek is niet helder.

De SAR WGG wil graag meedenken over een goed bestuur in Vlaanderen en doet daarvoor in dit advies een aantal suggesties.

Pleidooi voor accountability

Goed bestuur moet volgens de SAR WGG opgehangen worden aan volgende doelstellingen en keuzes:

1. De raad kiest resoluut voor een democratisch transparante samenleving waarin **verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid** ('accountability') nagestreefd wordt.
2. De raad verwacht dat beslissingen genomen worden op basis van **evidentie** en niet louter op emotionele gronden.
3. Het beleid moet doeltreffend zijn maar ook sociaal en moreel **verantwoord**.
4. Dit houdt ook in dat beleid **'gedragen'** tot stand komt en uitgevoerd wordt.
5. Daarnaast pleit de raad voor een sterke **innovatieve ingesteldheid** in het beslissings- en uitvoeringsproces in Vlaanderen.

Co-creatie ten gunste van elke burger

De Vlaamse overheid wil inzetten op co-creatie. Vele overheidstaken moeten in partnerschap met verschillende maatschappelijke spelers/belanghebbenden uitgevoerd worden. Dit is goed zolang de overheid meester blijft over zijn beleid, de beleidsprocessen en de beleidssturing. Het is immers de overheid die bepaalt welke taken ze op zich neemt en welke taken ze niet als een overheidstaak beschouwt.

Derden taken laten uitvoeren laat een opening voor commercialisering. Dit kan voor de SAR WGG alleen als de overheid hier regulerend optreedt. Het is noodzakelijk dat de overheid de kwaliteit van dienstverlening en producten waarborgt. De overheid waarborgt dan ook de toegankelijkheid en de betaalbaarheid voor zowel de maatschappij als de burger.

Daarnaast verwacht de raad ook dat de overheid voldoende vrijheid en **vertrouwen** schenkt aan derden. Tegelijkertijd stuurt ze derden aan door middel van **duidelijke afspraken over doelstellingen** en indicatoren.

Versnellen van innovatie

De SAR WGG vraagt uitdrukkelijk dat de overheid innovatie omarmt en alle kansen tot ontplooiing biedt. Innovatie wordt nog te vaak **afgeremd door een overvloed aan regels** en/of tekorten aan budgetten. Het is goed dat de Vlaamse overheid een speerpunt wil maken van innovatie. De Vlaamse overheid moet hier resoluut het voortouw nemen. Innovatie moet ook leiden tot een

meer efficiënte overheid. De Vlaamse overheid mag hierin niet achterblijven ten aanzien van andere overheden in binnen- en buitenland.

De raad ondersteunt de wil van de Vlaamse overheid om gebruik te maken van regelluwe zones en experiment-wetgeving om **innovatie te ondersteunen**. Het is belangrijk dat **'als goed' geëvalueerde projecten** na de experimentfase snel omgezet worden in **regulier beleid** zodat elke Vlaming kan genieten van deze innovatie.

Meerwaarde creëren door participatie

De Vlaamse overheid wil luisteren naar iedereen die daar belang bij heeft: adviesraden, organisaties, maar ook individuele burgers.

Het is belangrijk dat participatie meerwaarde creëert voor de overheid, de samenleving en de stakeholders. De raad is ervan overtuigd dat beleidsverandering het best zal werken wanneer alle stakeholders gepast mee kunnen denken en **betrokken zijn bij de ontwikkeling, het beheer en de uitvoering** van het beleid. Het is voor de burgers, de politiek en de administratie, het middenveld, de verenigingen en bedrijven belangrijk dat deze betrokkenheid op een efficiënte en transparante wijze georganiseerd wordt.

De **deskundigheid** die aanwezig is bij diverse stakeholders kan een duidelijke meerwaarde zijn. De betrokkenheid van de stakeholders kan ook zorgen voor een grote(re) maatschappelijke gedragenheid achteraf. Jammer genoeg wordt in het Groenboek vooral ingezet op het beluisteren van de individuele (mondige) burger ten nadele van de zwakkeren, de bedrijven, de verenigingen, de wetenschappelijke wereld en het middenveld.

Participatie op maat

Voor de SAR WGG zijn de verschillende vormen van inspraak complementair. We ijveren voor maatwerk. We pleiten daarom voor een **gemengd systeem** waarbij zowel de rechtstreekse burgerparticipatie als het gestructureerde overleg met het middenveld zijn rol kan spelen. Dit verloopt best in **een tegensprekelijk debat tussen belanghebbenden (burgers, middenveld, wetenschap)**. Zulk een debat maakt het mogelijk om verschillende ideeën en meningen met elkaar te confronteren en meer gedragen keuzes te maken.

Het zou interessant zijn als de strategische adviesraden ook aan de slag gaan met opmerkingen die burgers maken in open burgerbevragingen die de overheid organiseert. Door deze ideeën in het debat in te brengen, overstijgt men het eendimensionale karakter van een burgerbevraging en geeft men ook echt waarde aan deze meningen. Ze worden immers onderwerp van debat en reflectie.

Trouwens, niet alleen het **eindproduct** van zo een debat is belangrijk. Het **proces van het debat** op zich creëert **meerwaarde** voor de samenleving.

Strategische adviesraden

Het bestaande systeem van strategische adviesraden kent vele voordelen. Zo biedt het de overheid de mogelijkheid om snel een groep van direct belanghebbenden te consulteren en te betrekken bij het beleid. De overheid heeft zo snel toegang tot een pak wetenschappelijke, juridische en praktische kennis en ervaring over het betrokken onderwerp.

Het bestaande middenveld wordt in het voorstel tot herijking van de strategische adviesraden in een keurslijf geduwd en gevraagd om uit slechts twee pistes er één te kiezen. Dit is in tegenspraak met de geest van het Groenboek die participatie en co-creatie hoog acht. De raad wenst niet te kiezen en verwerpt beide pistes. De raad wenst de **verplichte reactieve advisering** te behouden en wil daarnaast ook **proactief en agenderend adviseren**. Tegelijkertijd ziet de raad ook een rol voor zichzelf als **organisator van het tegensprekelijk debat** tussen middenveldorganisaties, burgers en wetenschappers. De raad wil ook meer investeren in advies over onderwerpen en **thema's waarbij de bevoegde minister zelf aangeeft nood te hebben aan advies**.

Ten slotte meent de raad dat minister(s) **formeel moeten antwoorden** op het uitgebrachte advies en moeten motiveren wanneer het advies niet gevolgd wordt.

Advies

1 Situering

De Vlaamse Regering nam op 28 oktober 2016 akte van het “Groenboek bestuur: 6 principes en 30 voorstellen voor een vernieuwende overheid”. De Vlaamse Regering legde dit Groenboek op 3 november 2016 ook voor ter advisering aan de SAR WGG. De adviesperiode loopt tot 31 december 2016.

De SAR WGG besprak dit Groenboek op de raadsvergadering van 24 november 2016, de werkgroep van 6 december 2016 en de raadsvergadering van 22 december 2016.

Het advies werd in consensus goedgekeurd op 22 december 2016.

Algemeen

1.1 Accountability

Het is belangrijk dat de Vlaamse overheid nadenkt over het beleidsproces dat aan de grondslag ligt van haar beleid en over de wijze waarop dit beleid uitgevoerd wordt. In dit Groenboek worden zes principes naar voren geschoven die ook volgens de SAR WGG belangrijke beginsels zijn om het Vlaamse beleidsproces aan te koppelen.

Wij willen onze samenleving behoeden voor populisme en kortetermijndenken.

1. We kiezen resoluut voor een democratisch transparante samenleving waarin **verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid** ('accountability') nagestreefd wordt.
2. Wij verwachten dat beslissingen genomen worden op basis van **evidentie** en niet louter op emotionele gronden.
3. Het beleid moet doeltreffend zijn maar ook sociaal en moreel **verantwoord**.
4. Dit houdt voor ons ook in dat beleid **'gedragen'** tot stand komt en uitgevoerd wordt.
5. Daarnaast pleiten we voor een sterke **innovatieve ingesteldheid** in het beslissings- en uitvoeringsproces in Vlaanderen.

We lezen in dit Groenboek een aantal interessante acties die hieraan bijdragen. We menen wel dat in verschillende gevallen de randvoorwaarden beter omschreven moeten worden of dat er andere keuzes gemaakt moeten worden dan aangegeven.

1.2 Proces van het Groenboek

Bij de opmaak van het Groenboek werden door de Vlaamse administratie heel wat stakeholders betrokken, waaronder de strategische adviesraden, middenveldorganisaties, burgers en wetenschappers. Dit leidde tot een **ontwerp van een Groenboek** waarin per thema heel wat opties opgelijst werden. De keuzes uit die opties moesten uitmonden in een Witboek. Het is momenteel niet duidelijk of er wel een Witboek komt.

Dit participatief proces is tot op een bepaald moment goed verlopen en heeft heel wat nuttige ideeën opgeleverd over participatie van individuele burgers en organisaties, over beleidsprocessen, over een klantvriendelijke en innovatieve overheidsorganisatie, enz.

Het is dan ook bevreemdend dat na dit participatief proces dit ontwerp van Groenboek – na het participatieproces - in belangrijke mate werd gereduceerd tot het **voorliggende Groenboek** waarin heel wat opties niet langer weerhouden zijn. Dit is geen voorbeeld van co-creatie en co-productie die de Vlaamse overheid zegt na te streven in het voorliggende Groenboek.

Dit is ook in tegenspraak met het opzet van een Groenboek op zich waar immers verschillende (soms tegengestelde) opties naast elkaar worden voorgesteld per actie of thema, net met de bedoeling om een debat te stofferen en aan te zwengelen om naderhand te komen tot onderbouwde en goed gemotiveerde keuzes.

Dit voorliggende groenboek moet ook omgezet worden in een **Witboek** waarin definitieve keuzes gemaakt worden. Ook in dit proces stelt de raad zijn ervaring en expertise graag ter beschikking. Het is evident dat in een geest van co-creatie de raad in dit proces wordt betrokken.

1.3 Een nieuw beleids- en beheersmodel

Wij denken dat men in het beleidsproces een goed evenwicht moet vinden tussen **een optimale betrokkenheid van de stakeholders en de democratische legitimering van het beleid**. De raad wil graag meewerken en meedenken over hoe dit beleidsproces best verloopt, hoe stakeholders hieraan kunnen participeren en hoe een beleid tot stand komt dat inzet op meer kwaliteit, toegankelijkheid, performantie, sociale rechtvaardigheid en relevantie¹.

In het Groenboek wordt voorbijgegaan aan twee belangrijke instituten in het beleidsproces in Vlaanderen: het **Vlaams Parlement** en de **kabinetten van de Vlaamse ministers**. De raad verneemt hierover graag de visie van de Vlaamse overheid met het oog op goed bestuur.

1.4 Financiële gevolgen

In het Groenboek wordt per voorstel ook aangeduid welke soort **kosten** er aan verbonden zijn. Het gaat dan zowel over personeel als over werkingsmiddelen. Nergens worden het aantal benodigde voltijds equivalenten of de verwachte kostenposten ingeschat. Het is ons evenmin duidelijk of deze kosten zullen gedekt worden met extra middelen, binnen de huidige middelen of met minder middelen. De raad vraagt hierover meer duidelijkheid aangezien deze informatie cruciaal is om gefundeerde keuzes te kunnen maken.

¹ Dit zijn de vijf uitgangspunten die de SAR WGG naar voren schoof in de Visienota “Maatschappelijk Verantwoorde Zorg” (24 februari 2011)

2 Bespreking van drie principes

In dit derde deel gaat de raad dieper in op de eerste drie principes van het Groenboek Bestuur.

2.1 De Vlaamse overheid werkt zorgvuldig (Principe 1)

Wetenschappelijk beleidsvoorbereidend onderzoek

In een eerste principe staat dat de Vlaamse overheid zorgvuldig werkt. Als ze een beslissing neemt, houdt ze rekening met wetenschappelijke kennis en met advies. Ze weegt alle belangen tegen elkaar af. Ze zorgt ervoor dat in onze diverse maatschappij niemand uit de boot valt. Ze gaat goed om met de berg informatie waarover ze beschikt.

Het is evident dat de SAR WGG dit principe en de daaraan gekoppelde voorstellen steunt. Hier wordt een ideale wereld geschetst die evenwel nog niet in de werkelijkheid bestaat.

Zo wordt er in het *voorstel 4* gepleit voor een ambitieuze Vlaamse onderzoeksagenda waarvoor ook de SAR WGG vragende partij is. Jammer genoeg hebben we recent vastgesteld dat in verschillende beleidsdomeinen het beleidsvoorbereidend wetenschappelijk onderzoek in de Steunpunten werd afgebouwd of gestopt. Deze beslissing staat haaks op het voorstel in het Groenboek.

Beleid gestoeld op evidentie

Daarnaast verwachten we ook van de politici en andere beleidsmakers dat ze zich bij het nemen van beslissingen voldoende laten leiden door evidentie. Daarbij is het doel het **algemene belang** te dienen. We roepen op om een beleid te voeren dat tot stand komt op basis van wetenschappelijke evidentie waarbij contextuele en beleidsevidentie (zoals hoogte en distributie van budget, regels,...) best worden meegenomen. Het mag niet zijn dat er beleid ontwikkeld wordt dat ingegeven wordt, louter op basis van de waan van de dag of alleen vanuit emotie.

Langtermijndenken en Kwaliteit van leven

De uitdagingen waarvoor we staan zijn niet gering en moeilijk te voorspellen. De richting en snelheid van veranderingen blijven vaak lang onzeker. En ook het mens- en wereldbeeld verandert doorheen de tijd. Langtermijndenken moet gevoed worden vanuit een waaier aan innovatieve scenario's, ambitie en verbeeldingskracht. Deze **visie** moet opening laten voor bijsturing en het inspelen op onverwachte wendingen. Daarbij moeten er concrete **beleidsdoelstellingen** worden opgesteld met een helder tijdsperspectief en met een onderscheid wat op korte, dan wel op middellange en lange termijn beoogd wordt. Het streven naar kwaliteit van leven is voor de SAR WGG een algemene na te streven doelstelling.

Inclusief beleid

In haar streven naar een inclusieve samenleving zet de Vlaamse overheid in dit Groenboek voornamelijk in op de digitalisering, helder taalgebruik en goede communicatie. Dit is uiteraard zinvol maar dit is voor de raad niet de grootste uitdaging waaraan de overheid kan werken met het oog op een inclusieve samenleving.

Binnen dit eerste principe wordt in het Groenboek de nood aan inclusief beleid opgeworpen. De raad wenst ook dat aan deze nood wordt tegemoet gekomen. In *voorstel 5* ijvert men voor harmonisatie of integratie van decretale beleidsplannen. **Breed, horizontaal beleid** moet het vertrekpunt zijn waarop verder beleid moet geënt zijn. We denken dat het werken met categorale en doelgroepgerichte beleidsplannen hier meestal niet toe bijdragen. Er moet goed onderzocht worden of een betere afstemming of harmonisatie tussen die plannen een meer inclusief beleid bevordert. Tegelijkertijd moet erover gewaakt worden dat de doelgroepspecifieke behoeften niet uit het oog verloren worden. Daarvoor zijn de nodige maatregelen en instrumenten nodig, zoals de armoedetoets, de inclusietoets, de JoKER,.....

2.2 De Vlaamse overheid regelt niet alles zelf (Principe 2)

In het Groenboek lezen we dat verenigingen, bedrijven en burgers de maatschappelijke uitdagingen samen aanpakken met de overheid. De Vlaamse overheid steunt vernieuwing in de samenleving en vernieuwt ook haar eigen werking, ze legt geen regels op die niet echt nodig zijn. Ze blijft wel de rechten, vrijheden en plichten van alle burgers veilig stellen.

2.2.1 Faciliterende overheid

Het Groenboek kiest voor een faciliterende overheid. De **afwezigheid van andere modellen** in het Groenboek is opmerkelijk als strategische keuze. Zo lijkt het dat de traditionele rol van collectieve dienstverlening vanuit de overheid verminderd wordt. Er moet over gewaakt worden dat de overheid voldoende weerbaar is en voldoende capaciteit en expertise blijft bezitten om slagvaardig te kunnen zijn.

Co-creatie

Het Groenboek maakt in *voorstel 13 en 14* gewag van een faciliterende overheid. De Vlaamse overheid wil inzetten op co-creatie. Vele overheidstaken moeten in partnerschap met verschillende maatschappelijke spelers/belanghebbenden uitgevoerd worden. De overheid beslist hierbij zelf welke taken ze op zich neemt en welke taken ze niet als een overheidstaak beschouwd. Belanghebbenden kunnen zelf aangeven dat ze bepaalde bestaande taken van de overheid willen overnemen. Dit sluit nauw aan bij een **lange traditie in Vlaanderen** waar het **social-profit-initiatief** sterk ontwikkeld is.

De taak van de overheid

Het is hierbij belangrijk dat er duidelijkheid geschapen wordt over hoe de overheid een **'overheidstaak'** definieert. We willen weten welke criteria hierbij meespelen. Het *voorstel 14* laat een opening voor commercialisering. De raad verwacht dat de overheid hier regulerend optreedt. Het is noodzakelijk dat de overheid de kwaliteit van de uitbestede dienstverlening en producten waarborgt. Eveneens verwachten we dat de overheid de toegankelijkheid en de betaalbaarheid waarborgt voor zowel de maatschappij als de burger die gebruik maakt van de uitbestede diensten en producten.

In *voorstel 14* wordt de mogelijkheid geboden om de overheid uit te dagen om bepaalde taken niet langer door de overheid te laten doen maar door een derde. Dit is mogelijk op voorwaarde dat de overheid te allen tijde meester blijft over zijn beleid, de beleidsprocessen en de

beleidssturing. Het is de overheid (regering en parlement) die bepaalt wat een publieke taak is die door de overheid moet uitgevoerd worden.

2.2.2 Innovatieve overheid

Het voortouw nemen

De SAR WGG vraagt uitdrukkelijk dat de overheid innovatie omarmt en alle kansen tot ontplooiing biedt. Innovatie wordt nog te vaak **afgeremd door een overvloed aan regels** en/of tekorten aan budgetten. Het is goed dat de Vlaamse overheid een speerpunt wil maken van innovatie. De Vlaamse overheid moet hier resoluut het voortouw nemen. Innovatie moet ook leiden tot een meer efficiënte overheid. De Vlaamse overheid mag hierin niet achterblijven ten aanzien van andere overheden in binnen- en buitenland. Burgers, verenigingen, organisaties, lokale overheden en ondernemers,... die willen innoveren, mogen niet gehinderd worden door de Vlaamse overheid.

Tegelijkertijd moet dezelfde overheid er over waken dat innovaties het **algemene belang dienen**. Het is duidelijk dat niet elke innovatie het algemene belang of de samenleving dient. De overheid moet te allen tijde het kader en de voorwaarden bepalen waarbinnen innovatie ruimte krijgt. Hierbij vragen we om ten minste het **voorzorgprincipe** te hanteren.

Het ondersteunen en stimuleren van innovatie is noodzakelijk. Toch moet de overheid zich voldoende bewust zijn van de veranderingen - ook over de potentiële schadelijke neveneffecten - die innovaties teweeg kunnen brengen in het menselijke en maatschappelijke weefsel. Die veranderingen vergen voldoende communicatie van overheidswege en een ethische, maatschappelijke discussie².

Regelluwe zones en experimentwetgeving

In het *voorstel 15* lezen we dat er moet ingezet worden op regelluwe zones en experimentwetgeving om **innovatie te ondersteunen**. De raad is gewonnen voor deze ideeën. Toch is het belangrijk om ook hier enkele belangrijke randvoorwaarden te stellen.

Vandaag is er in heel wat regelgeving een zeker evenwicht ingebouwd tussen de verschillende **tegengestelde belangen** (bv huurder en verhuurder; aanbieder van zorg en ondersteuning en de gebruiker;...). Wanneer er gewerkt wordt met experimentregelgeving moet erover gewaakt worden dat wanneer een belanghebbende kan vragen om te worden vrijgesteld, de belangen van de tegenpartij(en) gewaarborgd worden. Deze laatsten zijn immers vaak de minder machtige, minder mondige of onmondige partij. Het is de opdracht van de overheid om telkens een duidelijk kader en de voorwaarden en de doelstellingen te formuleren en te bewaken.

Een initiatiefnemer kan zelf bij de overheid aankloppen om vrijgesteld te worden van een specifieke regelgeving. Het moet helder zijn welke criteria de overheid hierbij zal hanteren. De overheid moet ook vooraf bepalen wie initiatiefnemer kan zijn. Tot slot is het de opdracht van de overheid om erover te waken dat er uniformiteit is tussen gelijksoortige diensten en voorzieningen in heel Vlaanderen. Hierbij is de raad vragende partij dat **'als goed' geëvalueerde projecten** na de experimentfase steeds snel worden omgezet in **regulier beleid** zodat elke Vlaming kan genieten van deze innovatie.

² Zie ook SAR WGG, Advies over 'Vlaanderen Medisch Centrum', Brussel, 28 september 2010

2.3 Als de Vlaamse overheid maatregelen uitwerkt, luistert ze naar iedereen (Principe 3)

2.3.1 Een gedragen overheid: algemeen

In het derde principe stelt de Vlaamse overheid dat, als ze maatregelen uitwerkt, ze luistert naar iedereen die daar belang bij heeft: adviesraden, organisaties, maar ook individuele burgers. De raad vindt het goed dat dit principe in het Groenboek wordt uitgewerkt in de *voorstellen 17 tot 20*. In dit advies wil de raad enkele aanbevelingen doen opdat een participatieproces **meerwaarde creëert**.

In het Groenboek wordt er terecht veel aandacht besteed aan het betrekken en beluisteren van burgers, bedrijven en verenigingen in het beleidsproces. Het is evident dat het gestructureerde **middenveld**, met zijn achterban en zijn expertise hier een belangrijke actor is. Het is vreemd dat deze term amper gebruikt wordt in het Groenboek. De raad verwacht dat het middenveld als stakeholder als dusdanig benoemd en betrokken wordt in het beleidsproces.

Stakeholders: relevant en representatief

*In een eerder advies³ omschreven we de term stakeholders: Onder **stakeholders** verstaan we belanghebbende personen of organisaties die invloed ondervinden of zelf invloed kunnen uitoefenen op de realisatie van het Vlaamse beleid. In het beleidsdomein van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin gaat het dan over de overheden, de burgers en de personen met zorgbehoefte⁴, en hun vertegenwoordigers, de individuele zorgverstrekkers, de instellingen of organisaties in zorg en ondersteuning en hun personeel, de zorgverzekeraars, de interprofessionele sociale partners en de wetenschappelijke wereld.*

De stakeholders moeten relevant en representatief zijn. De raad merkt op dat deze actieve inbreng van relevante en representatieve stakeholders gepaard moet gaan met de nodige **omkadering** zodat alle relevante stakeholders ook effectief en op basis van **gelijkwaardigheid** een inbreng hebben. Het spreekt voor zich dat hiervoor middelen moeten worden voorzien.

Stakeholders betrekken bij de ontwikkeling, het beheer en de uitvoering van het beleid

Wij zijn ervan overtuigd dat beleidsverandering het best zal werken wanneer alle stakeholders gepast mee kunnen denken en **betrokken zijn bij de ontwikkeling, het beheer en de uitvoering** ervan. Het is voor de burgers, de politiek en de administratie, het middenveld, de verenigingen en bedrijven belangrijk dat deze betrokkenheid op een efficiënte en transparante wijze georganiseerd wordt.

Bij de uitvoering van het beleid kunnen aanzienlijke winsten geboekt worden wanneer er voldoende oog is geweest voor de betrokkenheid van stakeholders in alle voorgaande fasen van het beleidsproces. De **deskundigheid** die aanwezig is bij diverse stakeholders kan een duidelijke

³ SAR WGG, Advies "Bijdrage aan het Groenboek zesde staatshervorming", Brussel 25 april 2013

⁴ Wanneer we spreken van de 'persoon met zorgbehoefte', bedoelen we de 'persoon met een zorg- en/of ondersteuningsbehoefte én zijn naaste omgeving'. (Zie SAR WGG Visienota 'Integrale zorg en ondersteuning', Brussel, 7 december 2012)

meerwaarde zijn en de betrokkenheid van de stakeholders kan ook zorgen voor een grote(re) maatschappelijke gedragenheid achteraf.

Die betrokkenheid of participatie kan uiteraard **verschillende vormen** aannemen. Dit kan afhankelijk zijn van de aard van de beleidsactiviteiten en/of van het beleids- of organisatieniveau waarop de activiteiten worden gesitueerd. Het benoemen van de activiteiten of processen laat immers toe reliëf te brengen in de vraag naar betrokkenheid of participatie van verschillende stakeholders. Wij onderscheiden drie vormen van betrokkenheid: advies, gestructureerd overleg en medebeheer. Het is een onderdeel van beleidsparticipatie om hier samen keuzes in te maken.

Een kwestie van vertrouwen

De raad is ervan overtuigd dat een beleidsmodel dat maximaal inzet op **transparante zelforganisatie en zelfsturing** uiteindelijk de beste resultaten zal opleveren. Het gaat hierbij niet alleen voor de activiteiten op vlak van uitvoering maar ook voor een aantal meer beheersmatige activiteiten of processen. Het is belangrijk dat de overheid hierbij denkt en handelt vanuit een evident vertrouwen dat ze heeft in de anderen. We moeten af van een politiek die uitgaat van de gedachte ‘vertrouwen is goed, controle is beter’. We pleiten niet voor blind vertrouwen. We verwachten dat de overheid vrijheid en **vertrouwen** schenkt aan derden, terwijl ze tegelijkertijd die derden aanstuurt door middel van duidelijke afspraken over doelstellingen en indicatoren.

Het huidige Vlaamse beleidskader laat al toe planmatig te werken. **Doelstellingen en indicatoren formuleren, creëert meerwaarde.** Regelgeving en financiering kunnen dan worden ingezet om professionals op het terrein aan te moedigen om bepaalde doelstellingen te bereiken en hun verantwoordelijkheid daarvoor op te nemen. Dat zal voor responsabilisering op het terrein zorgen zonder dat er teveel in regels, plichten en sancties moet worden gedacht. Dit geeft **ademruimte** voor en vrijheid van initiatief. De raad pleit er dan ook voor dat deze aanpak in het beleid nog verder wordt doorgevoerd.

Werken met doelstellingen en indicatoren laat ook een goede **beleidsevaluatie** toe. De raad is van mening dat de beleidsevaluatie en –monitoring in Vlaanderen structureel nog meer kan ingebed worden in het beleidsproces. Niet alleen de overheid, maar ook de maatschappelijke stakeholders zouden zich meer moeten buigen over de evaluatie van het beleid.

2.3.2 Participatie is maatwerk

In het Groenboek wordt gezocht naar **goede instrumenten** om de participatie te organiseren. De SAR WGG stelt vast:

1. Er is de mogelijkheid om het **middenveld en de wetenschap** op een gestructureerde wijze te betrekken in het beleidsproces via advies, overleg en medebeheer. Het valt ons op dat het Groenboek hierop minder wil inzetten.
2. Het lijkt er op dat men de verticale structuren (met middenveldorganisaties) wenst te vervangen door **tijdelijke verbanden** tussen ‘gelijkgestemden’. Het gaat dan vooral over informele verbanden van individuen rond een welbepaald belang.
3. De Vlaamse overheid wenst via bevestigingen ook **individuele burgers** rechtstreeks betrekken. Dat de mondige burger meer inspraak en betrokkenheid wil is een duidelijke evolutie waar ook het gestructureerd middenveld oor naar heeft.

Elk participatie-instrument heeft positieve eigenschappen. Het is goed om juist van deze positieve eigenschappen gebruik te maken om een goed beleidsproces op te zetten. Op basis van het onderwerp, de timing en de complexiteit van de beleidsbeslissing zal het ene participatie-instrument evenwel beter werken dan het andere. Wij passen voor een louter ideologische keuze voor het ene of tegen het andere instrument. **Voor ons zijn de verschillende vormen van inspraak complementair. We ijveren voor maatwerk.**

We pleiten daarom voor een gemengd systeem waarbij zowel de rechtstreekse burgerparticipatie als het gestructureerde overleg met het middenveld zijn rol kan spelen. Hieronder doet de raad hiervoor ook een voorstel.

Het middenveld

De overheid wil de verzuchtingen van de Vlamingen beluisteren. Het georganiseerde middenveld is in dit proces een belangrijke speler. Middenveldorganisaties bestaan uit burgers. Vele burgers weten zich vertegenwoordigd door dit middenveld. **Het middenveld is een dynamisch en evolutief gegeven.**

Middenveldorganisaties betrekken bij het beleid kan bijzonder **snel en accuraat** gebeuren. Er is heel wat expertise, ervaring en kennis aanwezig die heel snel kan ingezet worden. Deze kennis en expertise is er niet alleen op het inhoudelijke vlak maar is er ook inzake het beleidsproces. Middenveldorganisaties zijn het gewoon om advies te verlenen, te overleggen en mee verantwoordelijkheid op te nemen en mee te beheren.

Middenveldorganisaties zijn er op voorzien om beleidsvoorbereidend te denken en te werken. Dat laat hen toe om ook complexe problemen en thema's snel te situeren en te analyseren en erover beleidsvoorstellen te doen. Hun werking is er eveneens op voorzien om deze expertise en analyse door te geven aan hun **achterban**. Op die manier worden ook groepen van individuele burgers geraadpleegd en geïnformeerd.

De individuele burger

Naast het georganiseerde middenveld ontstaan er – vaak rond een welbepaald project – **tijdelijke bewegingen van individuele burgers** die hierover hun mening willen kenbaar maken aan de overheid en/of ermee in gesprek willen gaan. Hen betrekken in het beleidsproces is nuttig en verdient aanbeveling. De representativiteit van deze bewegingen is niet altijd duidelijk.

De overheid wil via **open consultaties** ook meer burgers individueel bevragen (*Voorstel 18*). De raad is van mening dat dit soort bevestigingen nuttig kunnen zijn wanneer een aantal **randvoorwaarden** vervuld zijn. Zo is een bevestiging pas bruikbaar als ze georganiseerd wordt binnen een wetenschappelijk kader.

Een open consultatie is een eendimensionaal proces. Mensen kunnen hun mening geven over een door de overheid bepaald onderwerp op een door de overheid bepaalde wijze. Na de bevestiging volgt er geen individueel antwoord vanwege de overheid. Ook voor de overheid is het niet altijd evident om deze individuele meningen te plaatsen.

Eendimensionale bevestigingen vergen ook opvolging via onder andere een dialoog tussen overheid en burgers vereisen dan louter een eendimensionale bevestiging.

Het is relatief eenvoudig om burgers te betrekken bij beleidsvoorstellen over onderwerpen die zich in hun omgeving afspelen en/of die niet complex en technisch van aard zijn. In complexe en meer abstracte situaties is deze participatie omwille van bijvoorbeeld de informatieongelijkheid minder gemakkelijk. Het is dan zinvol om burgers te begeleiden om **expertise op te bouwen** om op een goede manier deel te nemen aan het participatieproces.

Naast de mate van complexiteit van het onderwerp is ook de **representativiteit** van de burger belangrijk in de wijze van participeren. Er moet over gewaakt worden dat niet alleen mondige burgers inspraak verwerven maar dat ook de minder mondige burger op een evenwaardige manier beluisterd wordt. We vragen hier expliciet aandacht voor het bevorderen van e-inclusie.

De voorgestelde techniek van open consultaties moet ertoe uitgerust worden dat men aan deze bezorgdheden kan tegemoet komen. Dit vergt een **specifiek beleid** waarvoor voldoende middelen moeten worden vrijgemaakt. We moeten werken aan een structuur die de garantie biedt voor een **voldoende representatieve, democratische betrokkenheid van de belanghebbende** waarbij de overheid een goed zicht krijgt op de behoeften van de belanghebbenden, en de knelpunten en opportuniteiten in de verschillende sectoren, terreinen van het beleid....

Tot slot willen we benadrukken dat participatie ook kan georganiseerd worden door bijvoorbeeld een armoedetoets.

Een tegensprekelijk debat organiseren

Participatie moet meerwaarde creëren voor de overheid, de samenleving en de stakeholders. Vanuit de vaststelling dat burgers en organisaties zich op verschillende manieren kunnen aandienen voor advisering over en betrokkenheid bij het beleid wil de raad enkele suggesties doen om deze participatie goed te laten verlopen en meerwaarde te creëren.

Naast het informeel betrekken van derden heeft de overheid grosso modo drie mogelijkheden om op een transparante manier individuele burgers en het middenveld bij het beleid te betrekken:

1. **Aparte structuren:** Een open consultatie van burgers houden en een bevraging organiseren bij het middenveld;
2. **Eén structuur:** Alleen het betrekken van het middenveld binnen een vaste structuur in een advies- of overlegstructuur (bijvoorbeeld een SAR);
3. **Een gemengde structuur:** Indien zinvol eerst een open bevraging organiseren bij de burgers en nadien de resultaten ervan inbrengen in het **tegensprekelijk debat** in een vaste structuur waarin het middenveld betrokken wordt (overleg- of adviesorgaan zoals de SAR);

In de eerste piste worden individuele burgers en middenveld gescheiden. We menen dat het louter oplijsten van individuele belangen van burgers en organisaties weinig zinvol is voor het beleid. Deze piste laat weinig openingen voor repliek en nuancering.

Het is voor de SAR WGG nodig om een open consultatie te laten volgen door een tegensprekelijk debat (piste 3).

Daarnaast pleiten we ervoor dat de bestaande verplichting behouden blijft om advies te vragen aan de strategische adviesraad over voorontwerpen van decreet en van belangrijke besluiten van de Vlaamse regering. Trouwens, zeker wanneer het onderwerp complex is en de tijdspanne waarin de overheid advies of inspraak wenst eerder kort is, is het betrekken van een gestructureerde en vaste adviesraad vaak de enige mogelijkheid (zie ook 2.3.3.).

We zijn ervan overtuigd dat **een tegensprekelijk debat tussen belanghebbenden (burgers, middenveld, wetenschap)** tot meer gedragenheid van keuzes kan leiden. Zulk een debat maakt het mogelijk om verschillende ideeën en meningen met elkaar te confronteren. Het geeft belanghebbenden de kans hun mening te delen met anderen en elkaars mening te leren kennen en begrijpen en samen te zoeken naar raakpunten en waar mogelijk naar consensus. Dit vergt een engagement om open te staan voor elkaars visie en de wil om met elkaar te willen overleggen. Naast het georganiseerde middenveld moeten ook wetenschappers en burgers in dit debat betrokken kunnen worden. Hier ligt een belangrijke opdracht voor de **strategische adviesraden**. Zij hebben intussen de kennis en vaardigheden ontwikkeld om door middel van een tegensprekelijk debat consensus te zoeken tussen stakeholders met verschillende en soms tegengestelde belangen en ideeën. **Het zou goed zijn als deze adviesraden ook aan de slag gaan met opmerkingen die burgers maken in open burgerbevragingen die de overheid organiseert.** Door deze ideeën in het debat in te brengen overstijgt men het eendimensionale karakter van een burgerbevraging en geeft men ook echt waarde aan deze meningen. Ze worden immers onderwerp van debat en reflectie.

Het voeren van een tegensprekelijk debat levert in het beste geval een resultaat op waar de stakeholders kunnen achter staan en waar de overheid mee aan de slag kan om een gedragen beleid te voeren. Niet alleen het **eindproduct** van zo een debat is echter belangrijk. Ook het **proces van het debat** op zich creëert **meerwaarde** voor de samenleving. Stakeholders worden immers geïnformeerd over elkaars bezorgdheden en ervaringen die op hun beurt ook voor anderen nuttig kunnen zijn om een denkproces op te starten. Het is hierbij belangrijk dat zo een proces in een sfeer van vertrouwen kan geschieden.

2.3.3 Herijking van strategische adviesraden

In *voorstel 19* gaat het over het herijken van de rol van de strategische adviesraden, waarbij een keuze gemaakt moet worden tussen:

- enerzijds flexibele, maar centrale strategische adviesorganen in de beleidsvoering die mee zorgen voor het binnenbrengen en organiseren van advies en overleg, en
- anderzijds permanente strategische adviesraden die de minister over strategische hoofdlijnen adviseren.

In tegenstelling met de geest van het Groenboek die participatie en co-creatie hoog acht, wordt het bestaande middenveld in dit voorstel in een keurslijf geduwd en gevraagd om uit twee voorstellen één model van advies te kiezen. De raad wenst niet te kiezen en verwerpt beide

pistes. **De raad wenst de verplichte reactieve advisering te behouden en wil ook proactief en agenderend adviseren.** Tegelijkertijd ziet de raad ook een rol voor zichzelf als **organisator van het tegensprekelijk debat** tussen middenveldorganisaties, burgers en wetenschappers (zie 3.3.2.).

De praktijk leert dat het beste advies en overlegmodel bestaat uit **onafhankelijke adviesorganen** die in alle vrijheid kunnen beslissen waarover ze advies willen geven (proactief, reactief). Daarnaast kan overlegd worden met de bevoegde minister om **afspraken** te maken over welke thema's zeker ook bestudeerd en geadviseerd zullen worden.

Advisering over strategische activiteiten

Het is belangrijk dat in Vlaanderen op een gestructureerde en transparante wijze strategische analyses en keuzes gemaakt worden die voorwerp (kunnen) zijn van toekomstig Vlaams beleid. Ook in de SAR WGG wordt een algemene langetermijnvisie ontwikkeld. Daarom adviseert de SAR WGG – naast de verplichte reactieve advisering op het einde van de beleidscyclus - best ook vroeg in de beleidscyclus over grote strategische keuzes die op lange termijn moeten gerealiseerd worden. De SAR WGG reikt de overheid hiervoor thema's aan, signaleert maatschappelijke ontwikkelingen, uit nieuwe wetenschappelijke inzichten, documenteert mogelijke beleidsalternatieven, enz. De SAR WGG hanteert hiervoor een **helikopterperspectief** en kijkt breed (zowel intersectoraal binnen het beleidsdomein WVG als beleidsdomein-overschrijdend).

Daarnaast moet de SARWGG ook een adviserende rol blijven opnemen om de strategische keuzes en visie in de regelgeving tijdens de besluitvorming (met de verplichte adviesvraag over voorontwerpen van decreet en Besluiten met strategisch belang) te **bewaken**.

De SAR WGG heeft hierover een duidelijke visie die reeds in verschillende adviezen werd meegedeeld aan de Vlaamse regering .

We denken dat deze opdrachten ook weggelegd zijn voor de andere strategische adviesraden.

Advies en reactie in de verschillende fases van de beleidscyclus

De raad situeert de advisering in de beleidscyclus niet alleen op het moment van de besluitvorming maar zeker ook in de fase van de agendasetting en beleidsvoorbereiding. Dit kan de betrokkenheid van de wetenschap en het middenveld versterken. Advisering op momenten die er toe doen gaat ook over de fase waarin uitdagingen de beleidsagenda halen maar ook de fase waarin de grote lijnen worden uitgetekend. Advisering in eerdere fasen van het beleidsproces, voornamelijk dan in de agendasettingsfase en de beleidsvoorbereidende fase, maar ook betrokkenheid in de fase van beleidsevaluatie kan de kwaliteit van en het draagvlak voor beleid en de adviezen gevoelig verhogen.

We willen ook meer investeren in advies over onderwerpen en **thema's waarbij de bevoegde minister zelf aangeeft nood te hebben aan advies**. Een voorafgaand overleg tussen de adviesraad en de bevoegde minister kan hierbij nuttig zijn. Het blijft uiteraard aan de adviesraad om te bepalen waarover hij daadwerkelijk zal adviseren.

Het is belangrijk dat de minister(s) **formeel antwoordt** op het uitgebrachte advies en motiveert wanneer het advies niet gevolgd wordt.

Verschillende vormen van advies kunnen verstrekt worden:

- Dit advies kan **proactief** zijn en wordt dan in de beleidscyclus bij voorkeur gegeven in de periode van de agendasetting of de beleidsvoorbereiding. De bevoegde minister(s) geeft een repliek op het advies.
- Dit advies kan **reactief** zijn naar aanleiding van een conceptnota van de minister(s) in de periode van de agendasetting of de beleidsvoorbereiding. Het is hierbij van belang dat de conceptnota nog ruimte laat tot bijsturing. De bevoegde minister(s) geeft een repliek op het advies met informatie over welke elementen van het advies zullen opgenomen worden in verdere beleidsvoering en welke niet. De minister motiveert formeel de gemaakte keuzes.
- Dit advies kan **reactief** zijn naar aanleiding van een voorontwerp van decreet en/of belangrijk besluit in de fase van besluitvorming. De bevoegde minister(s) geeft een repliek op het advies en motiveert formeel wanneer afgeweken wordt van het advies.

Een gestructureerd en transparant adviesstelsel heeft heel wat voordelen

Het bestaande systeem van strategische adviesraden kent vele voordelen. Zo biedt het de overheid de mogelijkheid om **snel** een groep van direct belanghebbenden te betrekken bij het beleid en te consulteren. Meteen heeft de overheid toegang tot een pak wetenschappelijke, juridische en praktische kennis en ervaring over het betrokken onderwerp.

Het bestaande stelsel van strategische adviesraden is **gestructureerd en transparant**. Het is belangrijk dat alle stakeholders in dit adviesstelsel op een evenwaardige wijze kunnen participeren. Zoals de raad binnen zijn eigen werking ervaart, is het samenspel tussen verschillende stakeholders een meerwaarde voor evenwichtige advisering.

Een vaste samenstelling van de adviesraden heeft ook het voordeel van de transparantie. Elke burger weet wie wanneer en hoe betrokken wordt in het participatieproces. Een vaste samenstelling heeft nog een andere voordeel: mensen en organisaties met doorgaans tegengestelde belangen leren elkaar kennen en **vertrouwen**. Dat bevordert het overleg, in tegenstelling tot steeds wisselende groepen. Dit vertrouwen kan ook geëxporteerd worden naar het werkveld. Een vaste samenstelling belet trouwens niet dat **externen** ad hoc worden uitgenodigd om aan bepaalde vergaderingen deel te nemen of een inbreng te doen.

Ook kan er aanvullend gewerkt worden met **brede consultatierondes**. Daarnaast is het zeker ook interessant om het hoger geschetste model van een gemengde structuur uit te werken. Hierbij worden de resultaten van open bevestigingen ingebracht in het **tegensprekelijke debat** dat gevoerd wordt in de SAR en leidt tot een advies aan de Vlaamse overheid.