

Advies over het groenboek bestuur

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

Adviesvrager: Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed en Liesbeth Horemans; viceminister-president en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding op 15 november 2016

Uitgebracht door de Algemene Raad op 22 december 2016 met eenparigheid van stemmen

Voorbereiding: Vast Bureau op 8 december 2016, onder voorzitterschap van Harry Martens

Dossierbeheerder(s): Roos Herpinck

1 Situering

Op 28 oktober 2016 nam de Vlaamse Regering akte van de mededeling betreffende het 'Groenboek bestuur: 6 principes en 30 voorstellen voor een vernieuwende overheid'. Dit groenboek geeft een kader voor een vernieuwing van de werking en taken van de Vlaamse overheid. Het integreert ook inzichten van de Vlaamse Regering uit de visienota 'Vlaanderen radicaal digitaal - de Visie 2050'.¹ Het groenboek vertrekt van een focus op kerntaken en vertrouwensbeginsel zoals verwoord in de verschillende beleidsbrieven van deze legislatuur.

De principes en voorstellen hebben betrekking op een optimalisering van alle beleidsprocessen binnen de Vlaamse overheid en dus ook voor de beleidsaansturing binnen onderwijs. De Vlor waardeert het voornemen van de overheid om na te denken en breed te discussiëren over een verbetering van het Vlaams bestuur als geheel en de rol van de verschillende actoren daarin.

In dit advies legt de Vlor de klemtoon op het derde principe uit het groenboek, nl. een gedragen overheid met voorstellen voor een verbetering en afstemming van de consultatie- en adviesprocessen. De Vlor reageert daarnaast op enkele andere punten uit het groenboek voor zover ze raken aan de werking van strategische adviesraden of direct relevant zijn voor het onderwijs.

2 Het verdere verloop van dit beleidsproces

De Vlor ziet kansen voor een optimalisering van de processen voor consultatie en advisering. We gaan hier dieper en concreter op in onder de punten 3 en 4.

Maar de raad heeft ook heel wat kritische bedenkingen bij de voorgestelde hervormingen. De voorstellen uit het groenboek blijven daarenboven nog erg algemeen. Ze laten niet toe om alle consequenties voor de werking van de strategische adviesraden in het algemeen en voor de Vlor in het bijzonder, in te schatten.

De Vlor wil dat de vernieuwing van de regeling voor inspraak en participatie leidt tot een evenwichtige balans tussen rechtstreekse inspraakmogelijkheden voor de burger én een structurele dialoog met het middenveld. Daarom is een zorgvuldig beleidsproces om dit verder vorm te geven, erg belangrijk. De raad is van oordeel dat het absoluut noodzakelijk is dat de voorstellen verder worden uitgezuiverd, verdiept en genuanceerd. Er moet – in nauw overleg met de strategische adviesraden en de middenveldorganisaties – verder worden gewerkt aan nieuwe of alternatieve voorstellen.

Daarom pleit de Vlor nadrukkelijk voor een verdere uitwerking van het groenboek in een witboek. De voorstellen zijn nu onvoldoende voldragend om meteen te werken aan een decreetale

¹ Vlaamse Regering, [Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen](#), maart 2016.

verankering ervan. De Vlor stelt ook vast dat sommige voorstellen geen decretale ingrepen vereisen.

De voorbereiding van dat witboek en van het voorontwerp van bestuursdecreet moeten vorm krijgen op een participatieve en transparante wijze én in nauw overleg met de strategische adviesraden. De Vlor vraagt in de eerste plaats om een overleg met het onderwijsmiddenveld vooraleer het witboek wordt gefinaliseerd. Ten tweede wil de Vlor dat de uitwerking van de voorstellen uit dit groenboek gebeurt volgens de vastgelegde beleids- en adviestrajecten.

3 Belangrijke principes voor kwaliteitsvolle consultatie- en adviesprocessen²

De overheid wil nog sterker inzetten op een luisterende overheid die duurzame antwoorden geeft op reële vragen en noden van burgers. De overheid streeft ook naar een maximaal draagvlak voor beleidsmaatregelen en wil daarom samenwerken met verschillende actoren en partners. De Vlor vindt dit waardevolle doelstellingen.

Dit is belangrijk voor alle beleidsdomeinen, maar a fortiori voor een beleidsdomein als Onderwijs. Daar hebben een groot aantal middenveldorganisaties immers al een lange traditie in het samen nadenken over de doelstellingen van beleid, in het samen verantwoordelijkheid nemen om het onderwijs te organiseren en in de monitoring van beleidsprocessen. Die medeverantwoordelijkheid voor de organisatie van onderwijs is sinds 1989 voor alle netten uitgetekend en bepaalt mee de specifieke juridische situatie waarin onderwijs opereert. Consultatie, participatie en advisering in onderwijs zal op deze specifieke situatie van het middenveld moeten blijven inspelen.

De Vlor is van oordeel dat het stelsel van consultatie en advisering enkele essentiële principes moet waarborgen en garanderen. We beschrijven deze eerst en hanteren die als een referentiekader om de nieuwe voorstellen voor een optimalisering van de werking van consultatie- en adviesprocessen aan af te toetsen. Deze principes dragen bij tot een sterker vertrouwen in de overheid en in het beleid dat wordt uitgebouwd.

3.1 Een balans tussen middenveld en individuele burgers

Er bestaan diverse methodes en strategieën om burgers en middenveld te betrekken bij verschillende momenten van de beleids- en beslissingscyclus. Dit waarborgt dat de overheid de juiste beleidsprioriteiten bepaalt, dat voorgestelde maatregelen haalbaar en realiseerbaar zijn en dat er een maatschappelijk draagvlak bestaat voor de verandering. Kortom dat er een gedragen beleid tot stand komt. De overheid benadert hiervoor zowel de individuele burger als het georganiseerd middenveld.

² Deze basisprincipes zijn een synthese van de inzichten uit eerdere adviezen van de Vlor en publicaties van de OESO: Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Hervorming strategische adviesraden](#), 19 december 2013; Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie en over de Vlor als strategische adviesraad](#), 23 januari 2014; Project van de OESO: Governing Complex Education Systems (GCES) met de verschillende deelprojecten en opgeleverde rapporten.

De Vlor pleit voor een adequate balans tussen consultatie van individuele burgers en juridisch en gestructureerd advies en overleg met het middenveld uit onderwijs. De balans wordt gerealiseerd door degelijke onderbouwing van de consultaties én door een actieve dialoog met het middenveld:

- **Consultatie** van individuele burgers of betrokkenen bij onderwijs veronderstelt dat deze voldoen aan strikte en ook transparante criteria. Ze garanderen de representativiteit van de doelgroep en de methodologische orthodoxie. Het is ook belangrijk dat de bevraging de juiste focus legt op wat bevraagd moet worden. Aan de hand van de conclusies van deze consultaties moet ook een gepast beleidsmatig antwoord gegeven worden. Vaak is de doelgroep die participeert in publieke consultaties een hoogopgeleid en meer politiek geëngageerd segment van de bevolking. Beleidsbeslissingen moeten gedragen worden door een zo breed mogelijk deel van de burgers. Beleid is gebaseerd op een afweging van het algemeen belang ten opzichte van de belangen van bepaalde doelgroepen in de samenleving. Een consultatie van burgers is vaak een eenmalig moment in een besluitvormingsproces waarbij er geen garanties zijn voor een consequente vertaling van de inzichten in beleid op een langere termijn. De consultatie moet daarom ingebed zijn in een langer traject.
- De **middenveldorganisaties** zijn go-betweens tussen samenleving en de overheid: ze capteren signalen vanuit een breed werkveld, ze consulteren hun leden en geven deze duurzaam een stem door evoluties op de langere termijn op te volgen. Ze voeren ook een dialoog met hun achterban over de juiste oplossingen voor de problemen. Vanuit een dialoog met leden hebben middenveldorganisaties ook een groot sensibiliserend en vormend potentieel en kunnen ze draagvlak creëren bij hun achterban. Het middenveld in onderwijs staat ook zeer dicht bij de onderwijspraktijk en de realiteit in scholen. Ze brengen deze deskundigheid en expertise in vanuit praktische, concrete en contextgebonden kennis gebaseerd op praktijkervaring. De beleidsadvisering door deze organisaties wordt onderbouwd met argumenten pro en contra en formuleert – waar mogelijk – ook alternatieve voorstellen.

3.2 Belang van onafhankelijkheid van advieswerk

De overheid heeft er alle belang bij om zo goed mogelijk geïnformeerd te zijn over wat er maatschappelijk leeft. Er is daarom zeker behoefte aan platformen en adviesstructuren die maatschappelijk de vinger aan de pols houden en ook ongevraagd de overheid adviseren of signalen geven over een noodzakelijke bijsturing van beleid.

De overheid speelt in het proces natuurlijk wel een zeer actieve rol door de verschillende platformen én de burgers te informeren, te beluisteren en transparant terug te koppelen over de stand van het dossier, over de beleidsvragen en over de kennisbasis om een beslissing te nemen. Ze communiceert ook de genomen beleidsbeslissing. Daarom zal ze zeker deel uitmaken van adviesstructuren en een actieve rol opnemen. Met overheid is zowel de administratie als het kabinet bedoeld. De Vlor is vragende partij om zowel met politieke als met ambtelijke vertegenwoordigers in dialoog te gaan.

Het is belangrijk dat meningsvorming en articulatie van standpunten niet door de overheid worden aangestuurd. In het geval van brede consultaties van burgers dreigt het gevaar dat de

vraagstelling wordt versimpeld tot een te bevragen item en dat de overheid door de vraagstelling mee de uitkomsten van het debat kan beïnvloeden.

3.3 Belang van continuïteit (structureel en gestructureerd)

Gedragenheid van beleidsbeslissingen ontstaat door een continu proces van dialoog en consultatie met burgers en belanghebbenden. Een enkel moment van consultatie, bijv. helemaal in het begin van het proces, is onvoldoende om te spreken van een gedragen beleidsbeslissing.

Er is nood aan consultatie doorheen de verschillende fases van het beleidsproces (zowel bij het bepalen van prioriteiten, als bij het nemen van beleidsopties en de beslissing en bij de evaluatie en opvolging van de impact van het beleidsproces). De overheid heeft daarbij nood aan partners die eveneens de lange termijnlijnen opvolgen en garant staan voor consequente en betrouwbare oriëntatie van advisering. Consultaties van wisselende groepen met een beperkt aantal vragen kan dat niet garanderen.

Als de overheid kiest voor stabiele partners in het middenveld heeft ze ook een garantie dat ze systematisch kennis kan opbouwen en een continuïteit in standpunten. Dit is noodzakelijk in complexe dossiers waarin afwegingen moeten worden gemaakt vanuit een veelheid aan belangen. Deze partners hebben zowel op het principiële als op het technische niveau de knowhow de beleidsopties te beoordelen op de langere termijn.

3.4 Democratische legitimering en draagvlak creëren op een duurzame basis

Een goed uitgebouwd adviesstelsel garandeert de overheid een gedragen beleid dat door de verschillende groepen in de samenleving als legitiem en rechtvaardig wordt ervaren. Deze groepen hebben allemaal formele verantwoordingsstructuren die het mandaat van hun vertegenwoordigers uitklaren. De overheid heeft de garantie dat het standpunt van een middenveldorganisatie representatief is voor een brede waaier aan opvattingen binnen de samenleving. Een adviesraad heeft ook inzicht in de opvolging die door de overheid wordt gegeven aan zijn advies en kan eventueel in volgende adviezen het beleid kritisch opvolgen.

Specifiek voor het onderwijsbeleid speelt eveneens het legaliteitsbeginsel waardoor essentiële regels met betrekking tot onderwijs decretaal moeten worden geregeld. Op dit punt verschilt onderwijs fundamenteel van andere beleidsdomeinen. Dit principe heeft ook gevolgen voor het moment waarop adviezen worden ingewonnen.

Daarnaast heeft een gedragen overheidsbeleid nood aan een platform waar partijen samen zitten, informatie uitwisselen en in dialoog gaan met de overheid. Het uitwisselen van informatie, meningen en argumentaties creëert vertrouwen tussen de overheid en de verschillende betrokkenen en geeft de overheid of de middenveldorganisaties de kans om beleid toe te lichten. Doordat middenveldorganisaties binnen het platform elkaars standpunten beter kennen, is het ook gemakkelijker om tot gemeenschappelijke standpunten te komen.

3.5 Transparantie van consultatie- en adviesprocessen

De huidige regeling met decretaal omschreven procedures zorgt ervoor dat adviesprocedures transparant zijn. De adviesraad is steeds ingebouwd in de beleidscyclus en gekoppeld aan het

proces van totstandkoming van regelgeving. Het is duidelijk welke groepen deelnemen aan het debat en de adviezen hebben een openbaar karakter. Dit in tegenstelling tot consultaties waarbij de overheid ad hoc beslist of, wanneer en welke betrokkenen ze consulteert.

Publieke adviezen zijn transparant doordat ze door iedereen kunnen worden opgevraagd, geconsulteerd en gecommuniceerd.

3.6 Meer en beter strategisch denken, plannen en gericht implementeren

Investeren in permanente adviesstructuren zoals strategische adviesraden versterkt de mogelijkheden van het (onderwijs)systeem om strategisch te denken en te plannen. Uit de OESO-studie 'Governing Complex Education Systems' (GCES) blijkt dat een complexe beleidscontext zoals onderwijs nood heeft aan een langetermijnvisie en strategie. Een onderwijsloopbaan van kinderen en jongvolwassenen duurt heel wat jaren en vereist een coherente langetermijnvisie op ontwikkeling en vorming. Dit onderwijssysteem moet deze lerenden ook wapenen om de samenleving van morgen mee vorm te geven.

Binnen onderwijs zijn er ook diverse organisaties die onderwijs mee vorm geven. Het is belangrijk om met de spelers met hun verschillende verantwoordelijkheden een permanent platform te hebben om strategisch na te denken en op de langere termijn een beleid vorm te geven. De Vlor werkt daarom al enige jaren met strategische verkenningen.

De Vlor informeert ook actief zijn geledingen over nieuwe concepten en beleidsvoorstellen (zowel de Vlaamse als de internationale beleidscontext als vanuit wetenschappelijke hoek). De Vlor zet zijn beleid verder en zal ook in de komende jaren sterk blijven investeren in het opvolgen van dergelijke evoluties en trends, in het informeren erover en in het meenemen ervan in het advieswerk.

4 Kansen en opportuniteiten voor een versterking van de strategische advisering op het vlak van onderwijs

Principe 3. Overheid luistert naar adviesraden en naar individuele burgers

De Vlor merkt in het algemeen op dat meerdere voorstellen uit het groenboek de inzet van personeelsleden (vte) vermelden. Zijn dat extra vte? Over hoeveel vte gaat het? Welke meerwaarde heeft dit in deze oefening? Dit moet in het kader van het witboek verder worden uitgeklaard.

4.1 Voorstel 17. Beleidsvoering is principieel interactief met stakeholders en belanghebbenden. Inzet op betere communicatie, transparantie en feedback

De Vlor onderschrijft het uitgangspunt van het groenboek om ervan uit te gaan dat alle fases van de beleidsvoering interactief vorm krijgen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

De Vlor erkent dat consultatie van individuele burgers een aanvulling vormt op het formele en het verplichte adviesstelsel, maar herhaalt dat deze dat nooit kan vervangen (zie punt 3) omwille van de nood aan duurzame adviesorganen die transparant werken, met duidelijke partners, die continuïteit garanderen, die onafhankelijk een standpunt bepalen en op diverse momenten het beleid kunnen aftoetsen aan de meningen die leven in het onderwijsveld. Het groenboek verduidelijkt voorlopig niet wat dit principe inhoudt of welke consequenties het heeft voor de werking van de strategische adviesraden. De Vlor wil dat dit element in het witboek wordt verduidelijkt (zie punt 2).

Het groenboek formuleert enkele uitgangspunten voor consultaties, met name interactie op 'geschikte momenten', afgestemd op de behoeften van de belanghebbenden en dus via 'maatwerk'. De Vlor is voorstander om de voorwaarden voor onderbouwde consultatie duidelijker te omschrijven, met name aan de hand van de volgende criteria:

- de **betrokkenheid van het middenveld** binnen de strategische adviesraden wordt decretaal **gegarandeerd**, naast het recht van burgers en van middenveldorganisaties om geconsulteerd te worden. Het advies van de strategische adviesraden kan niet vervangen worden door een publieke consultatie of vervangen door 'maatwerk'. Het is een en-enverhaal. Voor een standpunt over de toekomstige rol van strategische adviesraden verwijzen we naar het punt 3 en het punt 4.3.
- de strategische adviesraden kunnen bij hun adviesvoorbereiding **beschikken over de conclusies en de reacties van de overheid**. Dit laat toe om een maximale synergie te realiseren. De Vlor houdt nu al rekening met voorbereidende rapporten (hetzij van wetenschappers hetzij van ervaringsdeskundigen) en neemt deze mee in de advisering. De raad wil deze open en onderbouwde manier van werken in de toekomst verder kunnen uitbouwen en versterken. De raad wil vanuit de eigen expertise van de middenveldorganisaties die in de raad vertegenwoordigd zijn, kunnen reflecteren over de wijze waarop inzichten die uit consultaties naar voren komen worden vertaald naar concrete beleidsvoorstellen die relevant en realiseerbaar zijn in een onderwijscontext.
- de **consultatiepraktijk speelt sterker in op het profiel van de verschillende groepen en hun draagkracht**:
 - In de eerste plaats denkt de Vlor hierbij aan de representativiteit van de meningen die binnen een consultatie worden geformuleerd. Een consultatie waarin alleen de goed opgeleide, mondige en geïnformeerde actieve burger wordt gehoord kan niet volstaan om een beleid te voeren dat het algemene belang voorop stelt. Binnen een consultatiepraktijk zal moeten worden ingezet op adequate manieren om diverse doelgroepen in de samenleving aan het woord te laten en binnen hun meningen dan beleidskeuzes te maken. Het middenveld heeft trouwens op het vlak van dialoog en standpuntbepalen samen met verschillende doelgroepen al heel wat ervaring. Indien 'maatwerk' betekent dat de overheid ad hoc en op grond van het dossier beslist of, wanneer en welke betrokkenen ze al dan niet wil consulteren, dan verzet de Vlor zich tegen deze aanpak.
 - Inspelen op de draagkracht en het profiel van de betrokkenen betekent onder meer dat de overheid alle betrokkenen garanties geeft op alle relevante informatie. Deze moet op een bevattelijke en toegankelijke manier ter beschikking zijn.
 - Daarnaast is het noodzakelijk dat de overheid zorgt voor goede voorwaarden op het vlak van timemanagement, vervoerskosten en andere omkaderende voorwaarden.

De consultatie moet tijdig worden in gang gezet met voldoende tijd om te overleggen, ook voor het georganiseerde middenveld. Actieve betrokkenheid van alle doelgroepen veronderstelt ook dat rekening gehouden wordt met de planning van het werkjaar, het ritme van het schooljaar en de vakantieperiodes.

- Uit eerdere consultatieprocessen of participatieve oefeningen blijkt dat private procesbegeleiders op een intensieve manier een beroep doen op het netwerk en de achterban van de middenveldorganisaties. Dit betekent een bijkomende taaklast voor het middenveld.

➤ **publieke consultaties door de overheid zijn herkenbaar als dusdanig en dragen een kwaliteitsgarantie:**

Er is immers een overaanbod aan consultaties vanuit allerlei semipublieke of commerciële organisaties ontstaan. Consultaties door de Vlaamse overheid moeten een duidelijk kwaliteitslabel dragen en een duidelijke gecommuniceerde finaliteit hebben die meer is dan marketing.

➤ **strikte criteria op het vlak van de representativiteit en methodologie voor consultatieprocessen** (zie punt 3.2).

➤ **systematische feedback en publieke terugkoppeling** door de overheid over de **resultaten van consultaties**. De adviezen van adviesraden zijn sowieso al publiek. Het is ook belangrijk dat de overheid uitdrukkelijk beargumenteert welke conclusies worden getrokken uit consultaties en adviezen en waarom deze keuzes worden gemaakt. Een terugkoppeling over de resultaten van consultaties is noodzakelijk voor het publieke vertrouwen in een participatief proces en om participatiemoeheid te voorkomen.

4.2 Voorstel 18. Maximaal inzetten op digitale en open consultaties

De bovengenoemde principes voor consultatie van burgers (punt 4.1) gelden evenzeer voor digitale consultaties.

Bijkomend vraagt de raad aandacht voor het feit dat digitale communicatie voor bepaalde doelgroepen een bijkomende drempel legt. Onderzoek van de Gezinsbond wijst immers uit dat 86 % van de Belgen over een computer en internet beschikt, maar dat er wel een zeer grote kloof ligt in het gebruik van de ICT-toepassingen.³ Zo kan 1 op 3 Belgen niet met een pc werken, 1 op 5 geen e-mails ontvangen of versturen en 1 op 7 niet surfen op het internet. Hierdoor wordt participatie aan digitale consultaties beperkt voor een belangrijk deel van de bevolking. Om die reden moet digitale consultatie gezien worden als een instrument in een bredere waaier van consultatie en adviesprocessen.

Er is absoluut nood aan verdere methodologische onderbouwing en competentie-ontwikkeling om de digitale consultaties een sterke representativiteit te geven. De Vlor vraagt om ook na te gaan in welke mate gegevens die al in overheidsdatabanken voorhanden zijn, kunnen worden herbenut en een meerwaarde bieden. Op die manier kan een overbevraging van burgers worden voorkomen.

³ Gezinsbond, [Digitalisering bron van nieuw analfabetisme](#), 2016.

4.3 Voorstel 19. Herijken van de rol van strategische adviesraden met een balans tussen flexibele en permanente adviesorganen

Het groenboek suggereert dat er een keuze moet worden gemaakt tussen twee opties voor de toekomstige werking van strategische adviesraden:

- een kleine vaste kern die als flexibele netwerkorganisaties functioneren als een centraal orgaan in de beleidsvorming;
- raden (in hun huidige samenstelling?) die enkel een rol spelen op strategisch niveau zonder verplichte adviesvragen.

De Vlor verwerpt deze voorstellen zoals ze nu voorliggen. De Vlor kiest voor strategische adviesraden die zowel centrale organen zijn in de beleidsvorming als een strategische rol op zich nemen. De Vlor vindt dat het groenboek ten onrechte bevoegdheden en samenstelling koppelt.

In de voorbereiding en uitwerking van het witboek moet de focus worden gelegd op het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie van de advies- en consultatieprocessen. Het dient nog te worden uitgeklaard of dit kan via interne verbeterprojecten dan wel of dit decretale verbeteringen aan het SAR-decreet veronderstelt. De Vlor neemt initiatieven om kritisch over de eigen opdrachten na te denken en om deze vorm te geven conform nieuwe maatschappelijke uitdagingen. De raad probeert ook kennis te nemen van nieuwe concepten van governance en deze te vertalen naar de eigen werking.

4.3.1 Rol en bevoegdheden

4.3.1.1 De adviesrol

De overheid moet garanderen dat het middenveld op verschillende sleutelmomenten advies kan geven.⁴ De Vlor ziet daartoe volgende belangrijke momenten waarop hij een rol kan spelen:

- in een zeer vroege fase bij conceptontwikkeling van nieuw beleid waarbij beleidsmakers het werkveld om inbreng vragen of om eerste ideeën af te toetsen bij de stakeholders;
- in een volgende fase als er een meer coherent kader ontwikkeld wordt (bijvoorbeeld onder de vorm van een discussienota, witboek, groenboek, ...) biedt de Vlor een forum om via de stakeholders in te schatten of de voorstellen wenselijk, haalbaar en aanvaardbaar zijn;
- bij de omzetting van beleidsvoorstellen in een (ontwerp van) regelgeving. Ontwerpen van regelgeving kunnen immers op essentiële punten afwijken van de opties die in een vroegere fase voorgesteld werden. Daarnaast wil de Vlor ook een verplichte advisering behouden over fundamentele beleidsteksten zoals de beleidsnota's en -brieven. Ook voor de leden van het Vlaams Parlement is het belangrijk dat een formeel Vlor-advies deel uitmaakt van het dossier en dat zij dus kunnen kennis nemen van de standpunten van de stakeholders;
- op eigen initiatief advies bij de implementatie van vernieuwingsprocessen, zeker als uit de dagelijkse praktijk op het onderwijsveld blijkt dat er structurele problemen ontstaan. In die zin kan de Vlor een bijdrage leveren aan het debat over de opvolging en evaluatie van

⁴ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over de beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie en over de Vlor als strategische adviesraad](#), 23 januari 2014, (punt 4.1.4).

vernieuwingsprocessen. Een permanent adviesorgaan biedt de overheid een betrouwbare partner op de langere termijn om de grote lijnen van een beleidsproces op te volgen;

- de adviesbevoegdheid van de Vlor over rationalisatie en programmatie van het onderwijsaanbod is een logisch gevolg van de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van aanbieders en van de vrije keuze. De Vlor wenst dan ook dat deze adviesbevoegdheid ook in de toekomst behouden blijft.

Uiteraard houdt de strategische adviesraad het recht om op eigen initiatief op diverse momenten van de beleidscyclus te adviseren.

4.3.1.2 De overlegrol

Binnen de Vlor wordt overlegd over belangrijke beleidsdossiers. De diverse onderwijspartners wisselen er visies en ideeën uit. Dit overleg is praktijkgericht en levert tastbare resultaten op.

4.3.1.3 De informerende rol

De Vlor heeft ook een informerende functie waarbij hij functioneert als kanaal voor middenveldorganisaties om zich te informeren over belangrijke uitdagingen voor het onderwijsbeleid. Deze rollen hebben zeker ook een meerwaarde en horen intrinsiek bij de rol van een strategische adviesraad, ook al vermeldt het groenboek dit nu niet.

4.3.2 Samenstelling

De Vlor vindt dat de Vlor een afspiegeling moet blijven van het middenveld dat betrokken is bij onderwijs. De huidige partners die in de Vlor zetelen, beantwoorden aan dat criterium. De Vlor argumenteert in punten 3.1, 3.3 en 3.4 waarom de middenveldorganisaties een sleutelrol moeten blijven spelen in een strategische adviesraad als de Vlor.

In de ogen van de Vlor hoeft deze samenstelling helemaal niet te betekenen dat een strategische adviesraad in het algemeen en de Vlor in het bijzonder geen centraal orgaan in de beleidsvorming en de organisatie van advies en overleg zou kunnen zijn. Wel integendeel. Net een dergelijke rol als centraal orgaan kan niet worden gerealiseerd zonder een actieve inbreng en het engagement van de middenveldorganisaties.

De Vlor beluistert ook actief de standpunten die leven bij de verschillende onderwijsbetrokkenen en in de samenleving en neemt die mee in zijn advieswerk. Deze standpunten komen tot stand na democratische consultaties van de mensen die ze vertegenwoordigen. Dit kan via democratisch samengestelde bestuursorganen of via andere vormen van inspraak en consultatie. De visies van de middenveldorganisaties vertegenwoordigen dus steeds de mening van een ruime doelgroep uit het onderwijs of de samenleving.

De Vlor betreft wetenschappelijke experts bij haar werking via strategische verkenningen. Deze bieden een geschikt kader om zowel wetenschappelijke expertise als ervaringsdeskundigheid met elkaar in gesprek te brengen.

Ook via focusgroepen, via seminars, dialoogdagen en andere bijeenkomsten kan de Vlor steeds de vinger aan de pols houden van wat leeft binnen de samenleving, het onderwijs, de onderzoeksweld en diverse andere betrokkenen. De Vlor zal hier verder werken aan zijn deskundigheid.

4.3.3 Adviestermijnen

De Vlor vindt een jaarlijkse adviesagenda na overleg met ministers een goed planningsinstrument. De Vlor maakt nu al een jaarlijkse planning op. De ervaring leert echter dat politieke en ambtelijke besluitvormingsprocessen niet altijd exact te plannen zijn. De Vlor wil dat naast de jaarlijkse planningsagenda een breder marge wordt voorzien om adviestermijnen te bepalen. Momenteel stellen we vast dat er een onevenwicht bestaat tussen de periode voor de beleidsvoorbereiding en de periode die gegund wordt aan het middenveld om een standpunt te bepalen en advies uit te brengen. Hierbij kan een onderscheid tussen advisering in verschillende fases van de beleidsvoorbereiding richtinggevend zijn: een kortere termijn voor adviezen over beleidsdocumenten die al in een eindfase van de beleidscyclus zitten, maar een langere en meer realistische termijn voor adviezen in een vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding.

4.4 Voorstel 20. De rol, taakstelling en samenstelling van alle permanente adviesstructuren regelmatig herbekijken

De Vlor erkent de vraag vanuit het groenboek om de werking van permanente adviesstructuren permanent te verbeteren en op peil te houden. Het is echter onvoldoende duidelijk welke adviesstructuren hier zijn bedoeld: gaat over het over de strategische adviesraden, over parallelle adviesorganen? Het witboek moet in elk geval het toepassingsgebied van deze keuzes omschrijven.

De overheid kan best de permanente adviesstructuren valoriseren in plaats van nieuwe op te richten (opstartproblemen, efficiëntie, ...). Een parallel overleg heeft niet alleen betrekking op permanente structuren maar zit ook in ad hoc overleggroepen.

Het valt op dat het groenboek het heeft over het bestaansrecht en de samenstelling, niet over de bevoegdheden en de werking. Is dit een bewuste keuze?

De Vlor evalueert ook kritisch de eigen opdrachten en werkwijze. De raad probeert om de werking steeds te innoveren conform nieuwe maatschappelijke uitdagingen en legt dat vast in het jaarlijkse beleidsplan. De raad probeert ook kennis te nemen van nieuwe concepten van governance en deze te vertalen naar de eigen werking. De raad houdt wel vast aan een structurele verankering van het representatieve middenveld in de samenstelling van de raad (zie punt 3.1 en 4.3). De raad wil dat de autonomie en de onafhankelijkheid van de strategische adviesraden gewaarborgd blijft.

De Vlor werkt al jaren aan interne kwaliteitszorg en hanteert daarvoor een specifiek intern systeem. De Vlor dringt aan dat de overheid deze interne kwaliteitszorgsystemen respecteert en waardeert.

Het debat met de overheid over de werking moet op een gestructureerde en transparante manier gebeuren. Dit kan niet naar aanleiding van kritische adviezen. De beleidsovereenkomst biedt een kans tot een gesprek over bijsturingen. Het is dan ook niet nodig om dit decretaal in te schrijven.

5 Andere voorstellen uit het groenboek

5.1 Principe 1. Zorgvuldige overheid

5.1.1 Voorstel 1. Beter afwegen welke rol de overheid opneemt, doel uitklaren en een betere keuze van beleidsinstrumenten

Het groenboek pleit ervoor dat de overheid een onderbouwde keuze voor verschillende beleidsinstrumenten (of mix ervan) maakt en dus niet noodzakelijk zou innoveren via regelgeving. Volgens het groenboek moet de overheid kiezen voor beleidsinstrumenten waarvan de impact zo licht, goedkoop en wendbaar mogelijk is.

De Vlor maakt bij adviezen een afweging over de wenselijke sturingsmechanismen en hun impact op de werking en de beleidsmarges van de onderwijsinstellingen. De Vlor gaat bij advisering na of de regelgeving wenselijk is dan wel of er andere beleidsalternatieven voorhanden zijn. De Vlor wil dit verder vorm geven en ook in de toekomst tot een uitgangspunt maken van de advisering. De overheid moet echter wel rekening houden met het feit dat er in het onderwijs een decretale verankering nodig als er sprake is van wezenlijke ingrepen op het onderwijs.

De Vlor onderschrijft dit principe. In heel wat adviezen vraagt de Vlor om beleidsruimte te laten en om een betere keuze te maken tussen de mogelijke sturingsmechanismen en hun impact op de werking en beleidsmarges van onderwijsinstellingen. De Vlor wil dit opnemen en ook in de toekomst tot een uitgangspunt maken van de advisering.

Maar voor onderwijs dient er wel rekening worden gehouden met het legaliteitsbeginsel waardoor meer zaken dan in andere domeinen een decretale onderbouwing nodig hebben.

De Vlor vraagt dat het hanteren van beleidsinstrumenten met een zo licht mogelijke impact wordt toegepast door alle segmenten van de Vlaamse overheid, agentschappen en steunpunten. Dit principe mag geen aanleiding vormen om te werken met pseudo-regelgeving of sturing die niet democratisch is gelegitimeerd en de beleidsruimte van onderwijsbetrokkenen weer beperkt.

5.1.2 Voorstel 3. Evaluatie-agenda en openbaarheid voor evaluaties

De Vlor is al lang vragende partij dat de overheid sterker inzet op de evaluatie van belangrijke beleidsprocessen en hierover in dialoog gaat met de middenveldorganisaties uit het onderwijs. De Vlor vraagt om de doelen van de vernieuwing expliciet te formuleren, om een evaluatiedesign te bepalen (met inbegrip van de termijn en de budgetten die hiervoor worden aangewend). De Vlor is vragende partij om de rapporten te kunnen bespreken en op grond daarvan advies te geven over de gewenste bijstellingen van beleid.

5.1.3 Voorstel 4. Vlaamse onderzoeksagenda en publieke databank met beleidsrelevante onderzoeken

De Vlor is al lang vragende partij om de onderzoeksagenda te adviseren en heeft dat al vele jaren opgenomen.⁵ Bij de opmaak van de onderzoeksagenda kunnen adviesraden een belangrijke rol spelen doordat ze zicht hebben op vragen die leven bij de directe betrokkenen.

⁵ Algemene Raad. [Advies over de themazetting van het op te richten universitair steunpunt onderwijsonderzoek 2016-2020](#), 28 januari 2016.

Inhoudelijk is het belangrijk dat er een goede doorstroming is van informatie vanuit onderzoeksdata naar de adviesraden zodat zij kunnen reflecteren op de resultaten van de onderzoeken en deze meenemen in hun strategische advisering. Strategische adviesraden vormen een uniek forum om mensen met diverse referentiekaders (onderzoekers, praktijkervaring, middenveld) samen te brengen en met hen samen na te denken over de meest wenselijke beleidsalternatieven.

5.1.4 Voorstel 7. Heerlijk heldere overheidscommunicatie en voorstel 8. Verruiming van contactmogelijkheden met de overheid

Communicatie tussen de overheid en de burgers overstijgt het belang van taal. Taal en communicatie zijn belangrijk en het groenboek besteedt daar terecht aandacht aan maar ook een rechtstreeks overleg tussen de overheid en relevante middenveldorganisaties kan een vorm zijn van overheidscommunicatie en dialoog met de burger.

5.2 Principe 2. Overheid stuurt niet alles en neemt samen met anderen uitdagingen op. Vernieuwing stimuleren op alle echelons

5.2.1 Voorstel 13. Inzetten op de faciliterende rol van de overheid met vernieuwende samenwerkingsvormen zoals coproductie en cocreatie, in combinatie met de traditionele rol van het waarborgen van rechten, de vrijheden en de plichten van burgers

De Vlor stelt vast dat het onderscheid tussen cocreatie en coproductie niet is ingeschreven in het groenboek. Het zou wenselijk zijn dit in het witboek uit te klaren. De Vlor wil dat de overheid voor beide processen de kaders uittekent waarbinnen die processen moeten plaatsvinden. Binnen die kaders moet de overheid de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partners aangeven. Zo zou er een rolverwarring kunnen ontstaan als middenveldorganisaties zowel cocreëren, als nadien een standpunt moeten innemen.

In onderwijs zou het kunnen dat coproductie ook verwijst naar opdrachten die de verschillende koepels en netten opnemen. De Vlor merkt op dat in onderwijs, waar mogelijk, samenwerkingsvormen zoals coproductie door de verschillende koepels en het GO! al worden toegepast. De Vlor betreurt dat deze samenwerkingsvormen de laatste jaren erg onder druk zijn komen te staan. De Vlor blijft de idee van coproductie zeker genegen voor zover dit gebeurt in overleg met de verschillende betrokkenen.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter