

## Groenboek bestuur

### Reactie van de Verenigde Verenigingen

December 2016

#### Situering

*De Vlaamse overheid lanceerde begin november een 'Groenboek Bestuur' met 30 voorstellen om tot een moderne Vlaamse overheid te komen. Nog tot eind december 2016 loopt er een brede consultatie bij de hele bevolking. Daarnaast werden strategische adviesraden en andere actoren gericht gevraagd naar een insteek, zo ook de Verenigde Verenigingen. Alle reacties zullen worden verwerkt in een soort inspraakverslag. De resultaten van het consultatieproces zijn input voor de opmaak van een Vlaams Bestuursdecreet – tegen eind 2017 – en voor het opstarten van vernieuwingsprojecten binnen de Vlaamse overheid.*

#### Het groenboek als geheel

**We zien in het voorliggende groenboek heel wat positieve elementen en opportuniteiten om tot nieuwe vormen van co-creatieve processen en acties te komen, waarbij middenveldorganisaties een prioritaire rol spelen.**

**Om ervoor te zorgen dat de effectieve uitvoering optimaal aansluit bij de achterliggende principes, formuleren we in deze reactie voornamelijk enkele randvoorwaarden en kanttekeningen.**

Het is **positief** dat de Vlaamse Regering en overheid op een integrale en diepgaande manier nadenkt over het voeren van een meer gedragen, onderbouwd en geïntegreerd beleid en over meer en beter overlegd beleid met meer belanghebbenden. Dit sluit ook aan bij de rijke traditie in Vlaanderen en België waarbij een overheid zich liet 'uitdagen' door verenigingen en non-profitactoren en er ook partnerschappen aangegaan werden.

'de Verenigde Verenigingen' is blij dat veel van de principes en elementen die we een vijftal jaar geleden al opperden nu 'common ground' lijken te zijn ([it's the culture, stupid](#)). We zijn **tevreden dat de impact van 'beleidscultuur' erkend wordt in dit groenboek, namelijk het feit dat bestuurlijke veranderingen en een 'nieuwe overheid' niet enkel met nieuwe of andere regels tot stand komen.** We stellen wel vast dat er geen concrete voorstellen

opgenomen zijn om aan die beleidscultuur te werken. Niettemin is het positief dat dit besef expliciet aanwezig is.

Het is **positief** dat het groenboek de inzichten die groeiden uit eerdere oefeningen, zoals bv in het kader van het 'versnellen van procedures bij belangrijke maatschappelijke projecten' mee opneemt. Tegelijk moeten we hieruit ook concluderen dat er sindsdien blijkbaar niet veel veranderd is. **Het zou goed zijn om na te gaan hoe het komt dat eerder geformuleerde verbetervoorstellen over vernieuwing in de overheid nog niet gerealiseerd werden.** Dit zal ongetwijfeld ook meteen iets leren over de slaagkansen van het voorliggende groenboek.

Het groenboek leest als een **positioneringspoging** van de Vlaamse overheid in het kader van een vernieuwd kerntakendebat. De leidende gedachte daarbij is het streven naar een wendbare, 'slanke' overheid met efficiënte werkprocessen waarbij de geest van een '**besparingsoperatie**' nooit ver weg is. Bij quasi alle voorstellen is echter sprake van inzet van VTE en extra financiële middelen. Dat lijkt paradoxaal. We willen daarbij ook waarschuwen voor de illusie dat een 'vernieuwende overheid' kan tot stand komen met enkel wat sporadische 'heroriëntering' van ambtenaren en zonder financiële en politieke inspanningen. Onvoldoende capaciteit, competentie-opbouw en middelen zullen tot onzorgvuldige processen leiden die geen meerwaarde hebben. Dit kan/zal op zijn beurt dan weer oorzaak zijn van het terugschroeven van participatieprocessen. **Willen deze voorstellen dus geen dode letter blijven of tot frustratie leiden, dan zal er fors moeten in geïnvesteerd worden.** We verwijzen in dit verband naar de recente studie van het Rekenhof over de gevolgen van de personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid ([Rekenhof](#), '*personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid*', p.55).

Het groenboek is een zeer interessante oefening, die voornamelijk leeft bij één departement van de Vlaamse administratie. Wat is de gedragenheid van de voorstellen in dit groenboek bij de rest van de Vlaamse administratie? Het is tekenend dat het Voorzitterscollege zich nog niet uitgesproken heeft over de voorstellen in het groenboek. Nog fundamenteeler is het feit dat ook de Vlaamse Regering zich nog niet achter de voorstellen schaarde. Het geeft te denken over de politieke wil en haalbaarheid van deze voorstellen. Zoals we eerder al benadrukten, is **politieke wil en brede gedragenheid over partijgrenzen heen cruciaal om de nobele ambities in praktijk om te zetten.** In die zin vinden we voorstel 28 een, weliswaar bescheiden, randvoorwaarde voor het welslagen van de voorstellen in het groenboek.

In dit verband willen we opmerken dat er al sinds meerdere jaren vanuit politieke hoek sporadisch geklaagd wordt over de versnippering van allerlei advies en overlegcomités en de 'vertraging' die ze veroorzaken in de beleidsvoering. Het honoreren van expertise en advies lijkt regelmatig ondergeschikt aan snelle besluitvorming. Het is dus sterk de vraag hoe een

Vlaamse Regering dan efficiënt en respectvol zal kunnen omgaan met een nog grotere veelheid en veelzijdigheid aan participatieve, co-creatieve processen en meningen. Het is overigens opvallend dat het Vlaams parlement in het groenboek niet aan bod komt.

Tot slot willen we wijzen op het **belang van een coherente en consequente monitoring en afstemming van de voorstellen in het groenboek met het regulier regeringsbeleid.**

## Bedenkingen bij specifieke voorstellen

**Voorstel 14: onderzoeken of ‘het recht om uit te dagen’ ook toegepast kan worden in Vlaanderen (...) met bijzondere aandacht voor het algemeen belang. We durven experimenteren met deze praktijk.**

Het implementeren van het ‘recht om uit te dagen’ **kan het vrij initiatief en de betrokkenheid van burgers en organisaties ten goede komen.** Opdat dit werkelijk zo zou zijn en om ervoor te zorgen dat het ‘algemeen belang’ blijvend vanuit een overheid kan ondersteund/bewaakt worden, is het **cruciaal dat er een zekere link blijft tussen de overheid en de ‘uitdager’.** Zo niet, dreigt de Vlaamse overheid essentiële beleidsinstrumenten definitief uit handen te geven. Het moet dus gaan over een **‘samenwerking’ waarbij de overheid de regie moet houden.**

Vanuit deze regierol moet de overheid goed toezien op het doel van de ‘uitdager’. Het initiatief moet een **collectief maatschappelijk doel** nastreven en mag zeker niet enkel vanuit een winstdoelstelling vertrekken.

Via deze regierol moet de overheid dezelfde kwaliteitseisen stellen als diegene die ze zichzelf oplegt. Dat impliceert ook dat dit ‘recht om uit te dagen’ **geen besparingsoperatie** mag zijn.

Vanuit diezelfde rol moet de overheid in het kader van het algemeen belang bepaalde **domeinen kunnen uitsluiten** van dit ‘recht om uit te dagen’, bijvoorbeeld veiligheids- en politionele taken. De overheid moet de ‘uitdager’ ook kunnen terugfluiten waar nodig en ook opnieuw zelf de taak kunnen opnemen.

Het lijkt ons **zinvol om vooral op lokaal vlak met dit ‘recht om uit te dagen’ te experimenteren.** Dit gebeurt in de huidige praktijk al vaker en daar wordt veelal pragmatisch mee omgegaan. **Het is nuttig om de effecten van deze lokale experimenten in kaart te brengen.** Voor een Vlaamse overheid is dat toch complexer, maar ze kan wel leren uit de ervaringen van lokale besturen. Als er op Vlaams niveau mee geëxperimenteerd wordt, is het aangewezen om zich daarbij prioritair te richten tot middenveldorganisaties. We willen

nog graag verduidelijkt zien of de 'uitdagere' individuele organisaties zijn of als er eerder gemikt wordt op collectieven of consortia van verschillende actoren.

Het is voorts belangrijk om heel goed na te denken **welke 'argumenten' uitdagers moeten aanvoeren** en hoe groot en breed hun 'draagvlak' moet zijn. Zullen middenveldspelers bv qua 'draagvlak' kunnen opwegen tegen het bereik van sommige ondernemingen? Het lijkt alvast evident dat breedte van draagvlak niet het enige criterium kan zijn.

**Voorstel 15: Innovatie stimuleren door regelluwe zones te creëren, te werken met experimentwetgeving en het recht om de overheid uit te dagen (testen op kleine schaal).**

### **Regelluwe zones**

'de Verenigde Verenigingen' vindt dat regelluwe zones een zinvol instrument zijn als regelgeving innovaties of doorbraken in de weg staat. Het is wel **essentieel dat de urgentie en de nood aan dergelijke zone goed gemotiveerd wordt** en dat er een sterk draagvlak voor is.

We stippen aan dat er ook binnen deze regelluwe zones regels moeten zijn die een minimale bescherming bieden. Regelluwe zones mogen niet leiden tot een te ver doorgeslagen deregulering.

Een regelluwe zone mag **geenszins synoniem zijn voor een 'participatieluwe' zone, wel integendeel**. Binnen een regelluwe zone is democratische controle en kwaliteitscontrole des te belangrijker en moet participatie van in het begin ingebouwd worden als tegenhanger van private belangen. In deze zones dringt een brede 'publiek-maatschappelijke' samenwerking zich op in plaats van de klassieke publiek-private partnerschappen (pps). Regelluwe zones vormen een ideale opportuniteit voor reële co-creatie en coproductie met middenveldspelers.

Tot slot sluiten we ons aan bij de voor- en nadelen en de waarschuwingen die de SERV daarover formuleert in zijn eerder [advies](#).

### **Experimentwetgeving / recht om uit te dagen**

'de Verenigde Verenigingen' vindt ook experimentwetgeving een zinvol instrument om mee aan de slag te gaan. Ook hier is het belangrijk dat de urgentie en de nood eraan stevig gemotiveerd wordt en dat er een sterk draagvlak voor is.

Experimentwetgeving is per definitie tijdelijk. Er moet ook een goede evaluatie van volgen. **Het kan zorgen voor doorbraken of het snel verwerven van nieuwe inzichten die dan in regulier beleid kunnen opgenomen worden.** We denken bijvoorbeeld aan de mogelijkheden om alternatieve woonvormen optimaal wettelijk te omkaderen te ondersteunen.

Het recht om uit te dagen wordt in deze context omschreven als ‘een initiatiefnemer die aanklopt bij de overheid om tijdelijk vrijgesteld te worden van specifieke regelgeving’. Hier is opnieuw een **goede regierol van de overheid belangrijk**, een stevige motivatie van de initiatiefnemer en een goede evaluatie. **Misbruik van dit ‘recht’ moet absoluut vermeden worden.**

**Voorstel 18: maximaal inzetten op digitale en open consultaties. (...) Consultaties plannen via roadmaps en alle consultaties ontsluiten op één digitaal publiek platform.**

Het **beter plannen van consultaties via roadmaps en ze centraler ontsluiten, is een goede zaak.** We hebben daar enkele jaren al voor gepleit en blijven daar voorstander van. Op voorwaarde uiteraard dat dit over alle consultaties gaat, niet enkel degene die zich tot burgers richten.

Ook **digitale en open consultaties zijn een goede piste, op voorwaarde dat er de nodige beleidsruimte is én dat er tijd en middelen in geïnvesteerd worden.** Zo niet, is het een maat voor niets en kan het contraproductief werken. Laten we ook niet blind zijn voor de stevige digitale kloof in Vlaanderen. Met enkel digitale consultaties worden kwetsbare mensen per definitie uitgesloten van deelname aan het debat.

Hierbij aansluitend, willen we opmerken dat niet alle thema’s of dossiers zich makkelijk lenen voor open consultaties. Vaak zijn dossiers bijvoorbeeld te complex om ze bevattelijk en voldoende genuanceerd in (digitale) consultatie-formats te gieten. Tegelijk **dient individuele consultatie goed omkaderd te worden** zodat het ‘twitterniveau’ overstegen wordt. Mensen die geconsulteerd worden, moeten zich ook goed kunnen informeren. Dat kan via methodieken zoals focusgroepen, maar ligt digitaal minder voor de hand. Dit alles vergt dus –opnieuw- de nodige tijd en investering.

Het is goed om niet alle heil te verwachten van internetconsultaties. We pleiten dus voor een zeker realisme en pragmatiek. Zo is het allesbehalve evident dat een burger plots tot een inzicht/oplossing komt waar middenveld- en andere experts al jarenlang naar zoeken. **Internetconsultaties zijn dus zeker zinvol maar kennen ook hun beperkingen.** Vaak is bijvoorbeeld teveel achtergrond nodig en worden –niet consensusgericht- meningen naast elkaar gezet. We verwijzen daarvoor naar een recente Nederlandse studie (*“Doelrealisatie*

*Internetconsultatie; onderzoek iov het Wetenschappelijk Onderzoek en DocumentatieCentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie” – juni 2016)*

**Daarom is het aangewezen om –naast internetconsultaties- ook andere ijkpunten te hebben en dus ook andere partners te consulteren.** Het is in dit kader **essentieel dat de finaliteit van processen altijd duidelijk is.** Afhankelijk daarvan kan de gewenste consultatievorm en –doelgroep bepaald worden. **We schuiven verenigingen en hun participatieve processen graag naar voren als prioritair aan te spreken actoren.** Dat belet geenszins het organiseren van ruimere consultaties of participatieve processen met burgers. Ook bij dit laatste kunnen verenigingen vanuit hun ervaring vaak een rol spelen. Het is voor ons belangrijk dat er geen grote ‘tweedeling’ groeit tussen consultatie van middenveldorganisaties enerzijds en participatie van de ‘individuele burger’ anderzijds. Wat niet wegneemt dat het niet meer dan normaal is dat bijvoorbeeld een gedragen advies van een strategische adviesraad beleidsmatig niet op dezelfde manier behandeld wordt als één anoniem online ingevuld formulier.

**Voorstel 19: Rol van de strategische adviesraden herijken, 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 adviesorganen die de minister over strategische hoofdlijnen adviseren.**

We hebben in het verleden al vaker gewezen op het belang van optimaal samengestelde, goed functionerende en door het beleid gerespecteerde strategische adviesraden. We **moeten echter vaststellen dat er in de beleidspraktijk ten opzichte van de strategische adviesraden bitter weinig veranderd is.** Dit leidt er op zijn beurt weer toe dat de strategische adviesraden telkens meer geproblematiseerd worden. Ook weer in het voorliggende groenboek.

Opmerkelijk is dat dit het enige voorstel in het groenboek is waar twee oplossingsrichtingen naar voren geschoven worden. Dat is een goede zaak, maar nu lijkt het alsof beide pistes elkaar uitsluiten en dat is niet zo. In elk geval biedt het afschaffen van de adviesverplichting geen oplossing voor de huidige situatie van de strategische adviesraden.

Dè cruciale voorwaarden voor een efficiënte strategische adviesraad zijn de bereidheid tot luisteren en samenwerken van beleidsverantwoordelijken én in een vroeg stadium vanuit een brede expertise kunnen adviseren. Aan beide voorwaarden wordt momenteel niet voldaan, waardoor de strategische adviesraden hun potentiële relevantie helaas niet ten volle kunnen waarmaken.

De **samenwerkingsbereidheid van beleidsverantwoordelijken is een kwestie van beleidscultuur**: wil de politieke overheid al dan niet echt samenwerken met en beroep doen op de expertise van middenveldexperts ter zake? We gaven al vaker aan dat daar de schoen knelt.

De strategische adviesraden vroeger betrekken is ook een oud zeer. Dat heeft deels te maken met een **'schuivende' beleidscyclus waarin alsmaar vroeger politiek gevalideerd wordt**. Vijf jaar geleden adviseerden we bijvoorbeeld om meer met groen- en witboeken en met conceptnota's te werken, om in een vroeg stadium (i.c. vóór er politieke consensus over was) breed te kunnen consulteren. Er wordt intussen steeds meer met conceptnota's gewerkt, maar die zijn vaak ook al politiek gevalideerd vóór ze ter advies voorgelegd worden.

Desalniettemin pleiten we –zoals we al eerder deden – om de **strategische adviesraden zelf een rol te laten spelen in het 'belanghebbenmanagement'**. Ze zouden als sectorale draaischijven daarvan kunnen gelden en zelf de motor zijn van bredere interactie. Zo kunnen de strategische adviesraden zelf hun draagvlak vergroten en naargelang het dossier specifieke actoren betrekken. **Op voorwaarde dat beleidsmakers die rol van de adviesraden ook honoreren, zal dit de strategische adviesraden als centrale spelers positioneren en zal hun relevantie in de beleidscyclus sterk verhogen**. Het kan bovendien de kwaliteit van participatieve en co-creatieve processen ten goede komen. Het zal mogelijk ook kostenbesparend werken omdat die processen (zoals bv een burgerkabinet) niet langer (volledig) aan (dure) consultants moeten uitbesteed worden.

**Voorstel 20: Rol, taakstelling en de samenstelling van alle permanente adviesstructuren regelmatig kritisch herbekijken.**

Het is ons **niet duidelijk welke structuren hier bedoeld worden**. Het lijkt ons alvast zinvol om een onderscheid te maken tussen beleidsmatige adviesstructuren en eerder operationele.

De evaluatievragen zoals ze nu in het voorstel geformuleerd zijn, zijn sterk normatief en bieden geen goede basis voor een omvattende evaluatie. Interessantere, eerste, vragen zouden bijvoorbeeld moeten zijn: met welk doel zijn die organen ooit opgericht? Voldoen ze

daaraan? Zijn ze verankerd in regelgeving of niet? Hoe verhouden beleidsmakers/administratie zich tot deze organen? ...

De vraag moet ook gesteld worden wat er gebeurt als enkele van die structuren zouden afgeschaft worden. **Welke alternatieven zijn er denkbaar?** Daarbij uitgaand van de principes in het groenboek dat het Vlaamse beleid transparant, onderbouwd en gedragen moet zijn.

**Voorstel 22 + 23: Alle voorstellen in het groenboek bekijken met een interbestuurlijke bril. Jaarlijks een interbestuurlijk werkprogramma opstellen en uitvoeren**

‘de Verenigde Verenigingen’ is **tevreden dat de Vlaamse overheid de onderlinge verwevenheid tussen de verschillende bestuursniveaus erkent en het belang van meer overleg inziet**. Het middenveld houdt zich ook tot al deze bestuursniveaus en merkt dat het water soms zeer diep is en dat men vaak compleet niet op de hoogte is van initiatieven op andere niveaus.

Dit gezegd zijnde, merken we op dat er nu sprake is van ‘ambtelijk’ overleg. In tijden van parallelle coalities op Vlaams en federaal beleidsniveau kan dat ook het politiek overleg stimuleren en leiden tot verbeteringen inzake coherent beleid (bv. ook op vlak van administratieve vereenvoudiging of afstemming van erkenningen). **Als er echter politiek geen goede verstandhouding is, kan dergelijk intensief ambtelijk overleg allicht snel verwateren of frustreren.**

Het is positief dat de Vlaamse overheid ook Europese ambtenaren en ‘verbindingsambtenaren’ betreft bij dit overleg, gezien de toenemende invloed van Europese regelgeving én de vaak klakkeloze omzetting ervan in federale en Vlaamse regelgeving zonder de impact op het (verenigings)terrein ervan na te gaan. **‘de Verenigde Verenigingen’ wil over dit voorstel graag verder meedenken.**

**Voorstel 24: toekenning van taken aan bestuursniveaus op basis van subsidiariteit en homogeniteit objectiveren**

Het duidelijk afbakenen van bevoegdheden op basis van subsidiariteit is uiteraard legitiem. Maar wat wordt precies verstaan onder subsidiariteit in een context waar een Vlaamse overheid maximaal decentraliseert én wil afslanken?



We willen vooral benadrukken dat homogeniteit van bevoegdheden niet persé leidt tot meer efficiëntie. **Een goede samenwerking kan veel efficiënter en werkbaarder zijn dan een soms krampachtig afbakenen van bevoegdheden.** We zien dan ook meer heil in goede delegatiebesluiten over ad hoc dossiers waar samenwerking aangewezen is.

Mocht er een dergelijk 'subsidiariteits- en homogeniteitsafwegingskader' komen, lijkt het ons bijzonder nuttig om daarin ook te bekijken waar een stimulerende/coachende taak van de Vlaamse overheid aangewezen is.

**Voorstel 25: de werking van de Vlaamse overheid flexibiliseren en inzetten op flexibele programma- en projectwerking, met aparte middelen en mensen.**

'de Verenigde Verenigingen' vindt dit een **goed voorstel dat verkokering kan tegengaan en verticale machtscentra kan afbouwen. Ook in het kader van de transities waar Vlaanderen zich toe geëngageerd heeft, dringt** een meer horizontale aanpak zich op. De **'netwerkoverheid' moet dus ook intern in de administratie waargemaakt worden.**

Het **voorstel om transversale projecten een eigen structuur, middelen en personeel te geven beantwoordt aan een reële nood.** We denken bijvoorbeeld aan de totstandkoming van het gecoördineerd vrijwilligersbeleid waar niemand specifiek voor vrijgesteld wordt, maar waar wél grote verwachtingen aan gekoppeld worden. Idem voor het transversale project 'slimme subsidies' en de gestarte transitieruimtes in het kader van de Visienota 2050. Een randvoorwaarde is wel dat flexibele structuren flexibel moeten blijven en dat transversale projecten voldoende tijd krijgen.

**We pleiten er voor om deze logica zo ver mogelijk door te trekken.** Dit impliceert bijvoorbeeld dat de handvaten voor het beleid ook horizontaler moeten zijn en dat er een verregaande delegatie van taken én macht moet gebeuren.

## **Het proces**

'de Verenigde Verenigingen' vindt het proces rond het voorliggende groenboek een **nobele poging** om duidelijke voorstellen naar voor te schuiven en er een brede consultatie aan te koppelen. In die zin poogt het lopende proces al invulling te geven aan de principes in het groenboek. We merken wel op dat het voorliggende groenboek **geen écht groenboek is**, omdat de voorstellen sterk omlijnd zijn. Een groenboek schetst normaliter verschillende beleidsopties en biedt zo keuzealternatieven. Dit is hier niet het geval.

Het is voorlopig onduidelijk hoe de **komende stappen er zullen uit zien**. Hoe zal de verwerking van de publieksconsultatie gebeuren? Hoe verhoudt zich dit tot de verwerking van de input van strategische adviesraden en andere actoren? Wat kan realistisch opgenomen worden in een bestuursdecreet en welke elementen zullen elders hun neerslag moeten vinden? **Hoe zal de betrokkenheid van de stakeholders in 2017 bij de verdere uitwerking van de voorstellen, en daarna, gegarandeerd worden? 'de Verenigde Verenigingen' werpt zich hier alvast op als prioritaire partner in dat proces.**

Tot slot merken we op dat door de keuze om verschillende groenboeken – bijvoorbeeld het oorspronkelijk geplande groenboek beleidsadvies- en overleg – in één groenboek te integreren de kans groter wordt dat zinvolle, gedetailleerde voorstellen die niet opgenomen worden in het bestuursdecreet verwateren en geen opvolging krijgen. We pleiten ervoor om **daar alert voor te zijn en deze elementen op te nemen in de op te starten vernieuwingsprojecten.**