

HET WOORD AAN DE BURGERS. ADVIESRADEN EN BURGERPARTICIPATIE VULLEN ELKAAR AAN



Tomas Uten

Adviseur onderzoek en ontwikkeling beweging.net

Met het nieuwe burgerdebat *We Need To Talk* klagen enkele burgerinitiatieven en denktanks de uit de hand gelopen partijfinanciering aan. Toren hoge partijdotaties leiden ertoe dat partijen meer bezig zijn met campagne-werk dan met beleid, aldus de initiatiefnemers. Een online bevraging en een geloot burgerpanel moeten voor gedragen conclusies zorgen, in naam van ‘de burger’, en het beleid tot veranderingen aansporen. Dat is een nobel initiatief, maar opnieuw stelt zich de vraag wat er met de aanbevelingen zal gebeuren. Hoe kunnen we bruggen bouwen tussen nieuwe vormen van burgerinspraak en meer traditionele platformen van advies en overleg?

De vorige poging om burgers te bevragen over een politiek beladen onderwerp was de grote burgerbevraging over de Belgische staatsstructuur van minister van Binnenlandse Zaken en Democratische Vernieuwing Annelies Verlinden (cd&v). Vandaag bevindt de bevraging, die meer dan twee miljoen euro kostte en nog geen 20 000 deelnemers lokte, zich op een dood spoor. Op de resultaten is het nog steeds wachten, en eigenlijk is het wetgevend werk dat uit deze bevraging voort moest komen, al opgestart. Op die manier passen dergelijke politiek geïnitieerde burgerinitiatieven al snel in een campagne logica. Net dat klaagt *We Need To Talk* aan.

Het rommelt vandaag in het advieslandschap. Beweging.net ging in gesprek met de voorzitters en leden van verschillende Vlaamse en federale strategische adviesraden en stelde vast dat de agitatie groot is.

Traditioneel speelt het middenveld een belangrijke rol in het democratische besluitvormingsproces. Middenveldorganisaties treden op als belangenbehartiger van representatieve groepen burgers en zijn vanuit die rol structureel vertegenwoordigd in strategische adviesraden op lokaal, regionaal en federaal niveau. Daar moeten beleidsmakers hen raadplegen, al dan niet op basis van een wettelijke of decretaal verankerde opdracht.

Maar het rommelt vandaag in het advieslandschap. Beweging.net ging in gesprek met de voorzitters en leden van verschillende Vlaamse en federale strategische adviesraden en stelde vast dat de agitatie groot is. Verschillende sectoren en voorzitters klagen aan dat de impact van hun adviezen te beperkt is, ze stellen elke dag vast dat advies leveren weinig loont in vergelijking met de geleverde inspanning. De oorzaken voor die afnemende invloed zijn veelzijdig, maar de gesprekken geven aan dat vooral de dominante idee van 'het primaat van de politiek' en een daarmee samenhangende verdeel-en-heersstrategie van sommige beleidsmakers de druk op adviesraden opvoert.

CIJFERS BEVESTIGEN: ADVIESRADEN ONDER DRUK

Wie uitgaat van het primaat van de politiek, benadrukt dat enkel wie democratisch verkozen is, beslissingsrecht heeft. Maar politici en hun kabinetten alleen beschikken niet over alle nodige informatie voor beleidskeuzes. Als alternatief voor vervelend maar doorwrocht advies lanceren ministers aan de lopende band nieuwe initiatieven, gaande van kakelverse overlegorganen tot innovatieve vormen van burgerinspraak. Die komen vervolgens naast de bestaande strategische adviesorganen te staan. Bovendien zijn politici vaak bereid grote sommen geld neer te leggen voor de begeleiding en de communicatie.

Wie in rapporten en cijfers duikt over het Vlaamse en federale advieslandschap, vindt al snel veel dat het gevoel binnen de adviesraden bevestigt.

Hoewel er geen exacte cijfers bestaan over het aantal burgerinitiatieven dat politici lanceren, weten we wel dat er aan de lopende band overlegorganen worden gecreëerd. Een onderzoek van de Universiteit Antwerpen bracht in 2019 liefst 1 137 adviesraden of overlegorganen in kaart, van bekende strategische adviesraden zoals de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) tot heel wat onduidelijke en eerder obscure organen.¹

In tegenstelling tot de strategische raden lijken sommige organen opgericht om ad hoc een snel antwoord te bieden op een probleem. Er ontstaat een crisis en de oprichting van een steunpunt of adviesraad moet die beslechten. Denk bijvoorbeeld aan de Commissie Beter Onderwijs, of de recent opgerichte Commissie van Wijzen die zich moeten buigen over de onderwijskwaliteit en het lerarentekort, en volledig naast de VLOR functioneren. Dat levert problemen op. Uit het onderzoek blijkt dat heel wat raden met een transparantie- en bijhorend legitimiteitsprobleem kampen. Maar 54 procent van de adviesraden publiceert een jaarverslag, van 51 procent is niet bekend hoe vaak ze vergaderen, en van ongeveer driekwart is het onduidelijk hoeveel en welke adviezen ze afleveren.

Daartegenover staat dat de onderzoekers de frustratie van de erkende strategische adviesraden bevestigen. Er wordt nonchalant omgegaan met deskundig advies, en strategische adviesraden hebben in Vlaanderen eerder een beperkte invloed op de wetgevingscyclus. Ondanks een decretale verplichting daartoe geeft de Vlaamse decreetgever geen antwoord op de helft van de gemaakte opmerkingen door adviesraden.²

DEMOCRATISCHE DRUKTE

De opkomst van nieuwe inspraak- en participatiemogelijkheden als aanvulling op het meer traditionele landschap van adviesraden leidt tot onderlinge competitie en democratische drukte. Zo keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers zopas een lotingsysteem goed dat de basis moet zijn voor burgerpanels en ge-

Een onderzoek van de Universiteit Antwerpen bracht in 2019 liefst 1 137 adviesraden of overlegorganen in kaart.

mengde commissies. In de senaat liggen gelijkaardige plannen op tafel. Hoe die commissies zullen functioneren en over welke thema's ze zullen werken, is nog onduidelijk, net als hun verhouding tot bestaande vormen van inspraak.

In het academisch en maatschappelijk debat heeft dit alvast geleid tot het soms ongenueanceerde beeld van 'verouderde' adviesraden die plaats moeten ruimen voor nieuwe vormen van inspraak en participatie. Zo is er in het regeerakkoord van de vorige Vlaamse regering een rationalisering doorgevoerd met betrekking tot de Vlaamse strategische adviesraden. Onder de noemer van efficiëntie en het vermijden van verkokering zijn er enkele strategische adviesraden afgeschaft, samengevoegd of ondergebracht onder het secretariaat van de SERV. Op lokaal niveau zijn heel wat adviesorganen zoals de sportraad of de milieuraad vandaag niet langer decretaal verplicht, wat in realiteit vaak betekent dat ze verdwijnen. Dat terwijl heel wat, al dan niet terechte, werkpunten van adviesraden – bijvoorbeeld dat ze 'weinig transparant', 'weinig flexibel', of 'vaak ad hoc' werken – niet inherent verbonden zijn met hun bestaan, maar eerder het gevolg zijn van de complexiteit en techniciteit van de onderwerpen die ze bediscussiëren en aan de snelheid waarmee beslissingen vaak genomen moeten worden in adviesprocessen.

Maar 54 procent van de Belgische adviesraden publiceert een jaarverslag, van 51 procent is niet bekend hoe vaak ze vergaderen, en van ongeveer driekwart is het onduidelijk hoeveel en welke adviezen ze afleveren.

Het debat laat te weinig ruimte voor de voordelen die aan beleidsadvies via adviesraden verbonden zijn, zoals de deskundigheid en continuïteit in een adviesproces, of de focus op langdurige samenwerking, coördinatie en vertrouwen. Zo brengt de SERV structureel werkgevers- en werknemersorganisaties samen rond sociaaleconomische onderwerpen in een context die aanzet tot gedeeld advies dat daardoor minder dreigt te polariseren. Voordelen die in complexe dossiers van pas kunnen komen. Bovendien heeft de output van een adviesraad een verankerde plaats in het beleidsproces, een

niet te onderschatten voordeel in vergelijking met ad hoc processen van burgerinspraak.

De context van een toenemende pluralistische beleidscultuur en de opkomst van hybride vormen van democratie maken het belangrijk om te bekijken waar klassieke en nieuwe trends elkaar kunnen versterken. Op die manier kunnen we werk maken van de maatschappelijke vraag naar meer maatwerk, openheid en directe betrokkenheid van burgers in beleidsadvies. Het is een kans voor beleid en adviesraden om zichzelf te hervormen en te versterken.

Kunnen we burgerparticipatie een duurzame plek geven in het beleidsadvies als we strategische adviesraden de middelen, de mensen en de bevoegdheden geven om zelf die burgerinspraak te organiseren?

ADVIESRADEN, VERENIG U!

Enkele maanden geleden lanceerde beweging.net een voorstel dat inspeelt op de beschreven tendensen. Kunnen we burgerparticipatie een duurzame plek geven in het beleidsadvies als we strategische adviesraden de middelen, de mensen en de bevoegdheden geven om zelf die burgerinspraak te organiseren?

Verschillende adviesraden experimenteerden al met nieuwe vormen van burgerinspraak. Zo ging de SERV aan de slag met focusgroepen in het kader van de werkbaarheidsmonitor, en experimenteerde de VLOR voor het project *De leraar op school en in de samenleving* met lerarenpanels en gesprekstafels. Uit de gesprekken van beweging.net blijkt dat de adviesraden die experimenten positief evalueren. De inhoudelijke bevindingen waren misschien vaak niet wereldschokkend, het achterliggende proces gaf wel extra gewicht aan het advies. Bevoegde beleidsmakers leken meer belang te hechten aan de conclusies dankzij de zichtbare betrokkenheid van individuele burgers. Het werd voor hen moeilijker om de adviezen, die duidelijk konden rekenen op een brede gedragenheid, zomaar naast zich neer te leggen.

Er is niet één participatiemethodiek die voor elke adviesraad antwoorden kan bieden.

Het voorstel doorstond dus al de eerste praktijktesten. Kunnen we deze manier van werken ook structureler verankeren? In de gesprekken waarin we aftoetsten of hiervoor een draagvlak bij de adviesraden is, stelden we vast dat elke adviesraad en de betrokken sectoren hun eigenheid hebben. Er is niet één participatiemethodiek die voor elke adviesraad antwoorden kan bieden. Alleen aangepast aan de specifieke realiteit van de adviesraad in kwestie kunnen participatie-initiatieven succesvol zijn.

Nog andere randvoorwaarden bepalen dat succes, stelden we in onze gesprekken vast. Een zekere vrijheid voor de secretariaten van adviesraden om op armlengte van de eigenlijke adviesraad, maar binnen een afgetoetst en gedragen kader, processen te ontwerpen, brengt adviesprocessen op snelheid. Het vermijdt ook dat adviezen blijven hangen in de eerste discussies. De conclusies van de secretariaten kunnen vervolgens samen met de expertise van de leden van de adviesraad de grondstof vormen voor het debat dat gevoerd moet worden in de adviesraad zelf. Het is belangrijk dat er naast het advies ruimte blijft voor een transparante inzage in de resultaten van het inspraakproces.

Adviesraden hebben ook financiële ruimte nodig om werk te maken van participatie-initiatieven. Regeringen investeren vandaag veel geld in consultancy om dit soort processen vakkundig te begeleiden. Het zou goed zijn om een afgesproken set aan middelen vrij te maken waarop adviesraden zelf kunnen inteken. Op die manier kan op maat ingespeeld worden op de vragen van de adviesraad zelf, en worden inspraakprocessen niet enkel politiek geïnitieerd.

Participatiekoterijen zijn dan weer een doorn in het oog. Om impact te garanderen, lijkt het aanbevolen om processen van burgerinspraak te doorlopen in de adviesraden met een wettelijke of decretale verankering. Dat leidt tot een beter verwachtingsmanagement van de deelnemende

burgers. Burgers moeten duidelijk meekrijgen waar in de beleidscyclus plaats zal zijn voor hun input, advies leveren staat immers niet gelijk aan effectieve beleidsimpact.

PARTICIPATIEPARADOX

Maar niet elk advies heeft nood aan een breder participatieproces. Naast de eigenheid van de adviesraad zelf, is het belangrijk om genuanceerd te kijken naar de dossiers die op de tafel liggen. Niet elk dossier leent zich tot een inspraakproces, bijvoorbeeld omwille van de techniciteit of de beperkte reactietijd. Daarenboven is er een maatschappelijke nood aan transparantie, waardoor een bepaalde weerslag van het inspraakproces in de pers of in de publieke opinie van belang is. Dat verhoogt de electorale reflex van politici om effectief met de uitkomst van processen aan de slag te gaan.

Tot slot is het belangrijk dat de inspraakprocedure inclusief verloopt. Aandacht voor de betrokkenheid van specifieke doelgroepen in het adviesproces, is cruciaal. Niet iedereen zal de mogelijkheden hebben om zich geroepen voelen om te participeren aan een burgerbevraging, een enquête of een referendum, maar de belangen van die doelgroepen moeten wel via andere kanalen hun weg vinden naar het definitieve advies. De rol van middenveldorganisaties die vanuit hun vertegenwoordigingsfunctie mee aan tafel zitten tijdens het adviesproces, is van fundamenteel belang om deze groepen mee te vertegenwoordigen. Zo omzeilen we de befaamde participatieparadox – *hoe meer participatiekanalen, hoe minder inclusieve inspraak* – waar heel wat nieuwe innovatieve participatie-initiatieven vandaag op botsen. Burgerraden, -lotingen en -begrotingen trekken immers een erg gelijkaardig publiek aan dat vooral bestaat uit hoger opgeleide mannen, vaak van oudere leeftijd. Door de vertegenwoordigende rol van middenveldorganisaties te waarderen en ze een plaats te geven in inspraakprocessen, vermijd je met je inspraakproces opnieuw dezelfde groep burgers te bedienen en de participatieongelijkheid te versterken. ■

WAT IS ER AAN DE HAND?

Onder het mom van het 'primaat van de politiek' lopen politici alsmaar vaker om goed verankerde strategische adviesraden heen, en richten ze ad hoc participatie-initiatieven op, zoals burgerbevragingen. Dat miskent de rol en expertise van die adviesraden.

WAT MOET ER GEBEUREN?

Adviesraden kunnen zelf nieuwe burgerparticipatiemethoden in hun werking integreren, als ze daarvoor de middelen en ondersteuning krijgen. Op die manier kunnen ze zorgen voor meer directe betrokkenheid van burgers terwijl hun kennis en expertise behouden blijft.

N

1. Willems, E., Beyers, J. (2019). *Adviesraden in België in kaart gebracht: Inhoudelijke focus, werking en samenstelling van de raden actief tijdens de legislatuur 2014-2019*. Niet-gepubliceerd rapport. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
2. Martens, L., Popelier, P., Marneffe, W. (2022). *Kwaliteitscontrole doorheen de wetgevingscyclus*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.