



# HOE VULLEN WE ONZE DEMOCRATIE IN? GROENBOEK BESTUUR OPENT DEBAT OVER PARTICIPATIE EN INSPRAAK IN VLAAMSE BELEID

**Stijn Gryp & Sandra Rosvelds**

**E**ind oktober lanceerde de Vlaamse overheid een Groenboek Bestuur. Hiermee lanceerde ze dertig voorstellen over hoe een vernieuwende overheid er in de toekomst zou kunnen uitzien. Opvallend in dit Groenboek zijn de voorstellen om de participatie bij en inspraak in het beleid te versterken. Participatie en inspraak van middenveldorganisaties, maar ook van individuele burgers, ondernemingen en verenigingen. Voorstellen dus die gaan over de manier waarop we onze democratie, ook buiten het stemhokje, invullen.

Participatie aan het beleid is een prominent thema in het Groenboek Bestuur. De auteurs, in casu de Vlaamse administratie, legitimeren dit door te opperen dat de overheid de maatschappelijke uitdagingen die op haar afkomen, niet in haar eentje kan oplossen. Daarvoor mag ze gerust een beroep doen op burgers, ondernemingen en verenigingen, zo wordt gesteld. Het is aan de overheid om een faciliterende rol aan te nemen. Om te sturen waar

nodig, maar te faciliteren waar mogelijk. In één adem vallen hier ook de termen cocreatie en coproductie en het beeld van de overheid als netwerkspeler.

We vinden het positief dat de Vlaamse overheid haar eigen werking kritisch tegen het licht houdt, bereid is haar werking aan te passen aan nieuwe uitdagingen en daarbij rekening wil houden met nieuwe verwachtingen van burgers. Het is ook positief dat de overheid deze nieuwe aanpak via een open internetbevraging aan burgers en middenveld voorlegt. Op deze manier maakt men inspraak mogelijk op een moment dat het beleid nog gevormd moet worden, wat eigen is aan de methodiek van een groenboek. Maar gaat dit ook op voor dit Groenboek Bestuur? Daar valt sterk aan te twifelen. Zo ging aan de opmaak van het groenboek al een proces vooraf, waarbij de strategische adviesraden gevraagd werden na te denken over hoe ze hun werking kunnen verbeteren en hun impact kunnen verhogen.

Maar met hun inbreng werd weinig rekening gehouden. Het Groenboek Bestuur bevat verder ook weinig elementen van probleemanalyse waaruit duidelijk wordt waarom de voorstellen wenselijk of nodig zijn. En intussen werd ook duidelijk dat het groenboek niet zal gevolgd worden door een witboek, maar dat de Vlaamse overheid meteen werk wil maken van een ontwerp van bestuursdecreet. Zo niet wordt het moeilijk om nog te landen voor het einde van deze legislatuur. Dat is jammer, want op die manier kan het debat niet ten volle gevoerd worden en dreigen een aantal waardevolle voorstellen, die niet decretaal moeten geregeld worden in een bestuursdecreet, te sneuvelen.

#### **DE FACILITERENDE OVERHEID**

Het Groenboek Bestuur bevat zeker en vast een aantal vernieuwende voorstellen, maar goed klinkende voorstellen laten vaak ook een negatieve lezing toe. Veel zal dus afhangen van hoe de voorstellen in de praktijk zullen worden uitgevoerd. Zo is bijvoorbeeld het idee dat de overheid meer 'faciliteert' zeker verdeigbaar. Het middenveld in Vlaanderen hecht

**De overheid kan de maatschappelijke uitdagingen die op haar afkomen, niet in haar eentje oplossen. Daarvoor mag ze gerust een beroep doen op burgers, ondernemingen en verenigingen, via bijvoorbeeld cocreatie en coproductie en het idee van de overheid als netwerkspeler.**

veel belang aan het vrij initiatief waarbij de overheid faciliterend optreedt. Maar er is ook een keerzijde aan dit verhaal. In het Verenigd Koninkrijk en Nederland duwt de overheid de samenleving richting een *big society* en een participatiemaatschappij, waarmee ze de bedoeling heeft om burgers en verenigingen sterker te betrekken bij het beleid en bij de uitvoering van bepaalde maatschappelijke taken. Jammer genoeg is deze evolutie vooral ingegeven vanuit een optiek van dalende overheidsinkomsten en dus van besparingen. Wat wordt verkocht onder het mom van faciliteren, betekent dan responsabiliseren, omdat de overheid zelf geen geld of tijd meer heeft, of de burger daar nu voor kiest of niet, zo stelt Evelien Tonkens, hoogleraar burgerschap en humanisering in Utrecht. Haar onderzoek in Nederland laat daar geen twijfel over bestaan.

Ook de huidige Vlaamse regering spiegelt zich sterk aan dit maatschappijbeeld. Burgers en verenigingen vertrouwen geven, laten participeren aan het beleid en belangrijke maatschappelijke taken (mee) laten uitvoeren, is op zich een nobel doel. Denk maar aan de intentie om de zorg meer te vermaatschappelijken. Maar het mag geen alibi gaan vormen voor een terugtrekkende overheid.

**Wat wordt verkocht onder het mom van faciliteren, betekent soms responsabiliseren, omdat de overheid zelf geen geld of tijd meer heeft, of de burger daar nu voor kiest of niet. Onderzoek in Nederland laat daar geen twijfel over bestaan.**

#### **RIGHT TO CHALLENGE**

In bepaalde gevallen wil de overheid bepaalde taken ook volledig uitbesteden. Opnieuw in Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn op dat vlak opmerkelijke ontwikkelingen zichtbaar. Daar hebben ze de laatste jaren ervaring opgedaan met het concept van '*the right to challenge*' of 'het recht om uit te dagen'. Burgers, ondernemingen of verenigingen kunnen door middel van dat recht aangeven dat ze bepaalde bestaande taken van de overheid willen overnemen. Uiteraard moet daarover overlegd worden en moeten de belanghebbenden argumenten aanvoeren alvorens de overheid kan overwegen om die taken uit handen te geven. Daarbij is het belangrijk dat belanghebbenden zo veel mogelijk draagvlak creëren voor hun voorstel. Dit vergt veel debat en inspraak van iedereen die door het voorstel gevat wordt.

Maar op het terrein blijkt dit mooie principe ook een belangrijke keerzijde te hebben. Ten eerste is er het probleem dat deze vormen van inspraak zelden representatief zijn, zo blijkt opnieuw uit het onderzoek van Evelien Tonkens. Deelnemers aan deze participatieve democratie, zoals het ook wel wordt genoemd, blijken namelijk vooral hoogopgeleide en actieve burgers te zijn.

Bovendien roept het *'right to challenge'* beleid veel vragen op. Dat blijkt onder meer uit de proef-*challenges* die de gemeente Utrecht onlangs opstartte. In één van deze challenges wordt het groenonderhoud in een bepaalde wijk uitbesteed aan 'buren-burgers'. Dat dit voor een betere sociale cohesie zorgt in de wijk, lijkt aannemelijk. Maar wat het effect is op de betaalde werkrachten die vroeger in dienst van de gemeente het groen onderhiielden, is ook een belangrijke vraag. Vragen worden nog kritischer wanneer we nog een andere *challenge* bekijken. Daarin neemt een burgerinitiatief namelijk de begeleiding van ouderen op zich, ook die van zorgbehoevenden. Maar welke kwaliteitseisen leg je op aan dergelijke initiatieven? Dezelfde als voor andere in de ouderenzorg, lijkt het enige correcte antwoord. En welke financiële ondersteuning bied je daarvoor als overheid? Ook hetzelfde als voor de andere? Dit lijkt al te eenvoudig en dit is het ook. In een context van een burgerinitiatief dat sowieso gedreven wordt vanuit een sterk maatschappelijk engagement, en van een overheid die elke euro gericht wil inzetten, zoals dat dan heet, zou het antwoord wel eens helemaal anders kunnen zijn.

Ook in het Groenboek Bestuur duikt 'het recht om uit te dagen op'. De Vlaamse overheid wil gaan onderzoeken of en binnen welk kader dit kan worden toegepast. De vele valkuilen die hiermee gepaard gaan, alsook de budgettaire context waarin onze overheden zich bevinden, nopen echter om er bijzonder omzichtig mee om te springen. Voor ons staat het alvast buiten kijf dat de overheid ten allen tijde de regie in handen houdt, dat ze zelf bepaalt welke taken ze wil uitbesteden en welke niet en daartoe niet kan verplicht worden door een 'challenger'. Bovendien moet de overheid ook altijd

**Het staat buiten kijf dat de overheid ten allen tijde de regie in handen houdt, dat ze zelf bepaalt welke taken ze wil uitbesteden en welke niet en daartoe niet kan verplicht worden door een 'challenger'.**

**Dat het debat over de SAR's nu opnieuw opduikt geeft de indruk dat sommigen – zowel binnen de regering als bij de administratie – de inspraak en betrokkenheid van het middenveld bij het Vlaamse beleid liever kwijt dan rijk zijn.**

de kans hebben om de dienst terug in eigen handen te nemen, mocht de kwaliteit, de toegankelijkheid, de betaalbaarheid,... niet voldoende gegarandeerd zijn. Tot slot mag het 'recht om uit te dagen' zeker geen instrument worden om de publieke dienstverlening te gaan commercialiseren.

#### **OP ZOEK NAAR DRAAGVLAK**

De Vlaamse overheid wil mensen niet alleen laten mee participeren aan het beleid, ze wil ook dat zo veel mogelijk van hen haar beleid

steunen. Daarvoor doet het Groenboek Bestuur het voorstel om maximaal in te zetten op digitale en open consultaties. Met deze aanpak surft de Vlaamse overheid mee op de groeiende en steeds populairdere golf van nieuwe systemen van inspraak zoals internetbevragingen, burgerpanels,... Ook over het Groenboek Bestuur werd zo'n onlineconsultatie georganiseerd. Diverse Vlaamse ministers hebben al ingespeeld op deze tendens. Denk maar aan Sven Gatz die een burgerkabinet op poten zette rond zijn beleid, aan de 'stroomgeleiders' die hun ideeën rond een vernieuwd energiebeleid digitaal deelden met Bart Tommelein of aan de ouders die Hilde Crevits betrok in het debat over de eindtermen in het secundair onderwijs.

Moet kunnen, goed idee, horen we velen zeggen. En inderdaad, deze vormen van inspraak kunnen ook voor Vlaanderen een meerwaarde betekenen. Maar ze zijn ook niet zonder gevaar. En in het licht van een ander voorstel in het Groenboek, ook niet zo onschuldig. Het Groenboek Bestuur opent namelijk opnieuw de discussie over de inspraak van het middenveld in het beleid.

#### **INSPRAAK MIDDENVELD**

Meer specifiek stelt het Groenboek voor om de rol van de zogenaamde strategische adviesraden (verder: SAR's) in Vlaanderen te herbekijken. Voorbeelden van zo'n SAR's zijn de Sociaaleconomische Raad van Vlaanderen (SERV), de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR), de SAR Welzijn, Gezondheid en Gezin en de Milieu- en Natuurraad (MINA-raad). Afhankelijk van de thema's die ze

behandelen, zijn deze adviesraden samengesteld uit organisaties zoals vakbonden, werkgeversorganisaties, milieuorganisaties, gezinsorganisaties, onderwijskoepels, armoedeverenigingen,... Middenveldorganisaties dus, die ieder op zich de spreekbuis zijn van vaak aanzienlijke groepen mensen, ondernemingen en verenigingen.

De SAR's vormen een belangrijk forum waarmee het Vlaamse middenveld in overleg treedt met de Vlaamse Regering en overheid en dus inspraak krijgt in de beleidsvoering. Vaak worden zij door de regering om advies gevraagd, bijvoorbeeld wanneer nieuwe wetgeving wordt gemaakt of bestaande wetgeving wordt aangepast.

In het Groenboek Bestuur worden twee pistes naar voor geschoven voor de hervorming van SAR's. We citeren even: *“Een mogelijke ontwikkeling bestaat erin strategische adviesraden te hervormen tot meer flexibele netwerkorganisaties (kleine vaste kern, aangevuld met flexibele pool op basis van onderwerp) en hen zo meer in te schakelen als centraal orgaan in de beleidsvoering en de organisatie van advies en overleg. Een andere richting bestaat erin strategische adviesraden alleen op strategisch niveau te laten meedenken of voordragen, en hen zo vooral agendabepalend te laten werken.”* Beide voorstellen zijn op zich niet onzinnig, maar heel wat middenveldorganisaties ervaren het als een keurslijf, waarbij men moet kiezen tussen één van beide modellen, terwijl dat in de praktijk niet zo hoeft te zijn. Er is zeker bereidheid om de werking van de SAR's te verbeteren zodat de meerwaarde en de impact kan worden versterkt. Voorstellen die hiertoe kunnen bijdragen, zullen zeker welwillend bekeken worden, zo lang ze geen afbreuk doen aan de autonome werking van de SAR's of hun vrijheid om te bepalen waar ze advies over willen geven, aan banden legt.

#### **DISCUSSIE IS NIET NIEUW**

De discussie over de rol van SAR's is niet nieuw. Al in de vorige regeerperiode wou de minister van Binnenlands Bestuur, toen Geert Bourgeois, een aantal raden simpelweg opdoeken. Uiteindelijk kwam het tot een grondige hervorming. Dat hetzelfde debat nu opnieuw opduikt, maar dan in het Groenboek Bestuur en deze keer met Bourgeois als minister-president, geeft de indruk dat sommigen – zowel binnen de regering als bij de administratie – de

inspraak en betrokkenheid van het middenveld bij het Vlaamse beleid liever kwijt dan rijk zijn.

Nochtans zijn heel wat middenveldorganisaties er van overtuigd dat de SAR's een grote meerwaarde kunnen hebben voor het beleid. Via de strategische adviesorganen wordt heel wat kennis en ervaring over diverse thema's samengebracht en ter beschikking gesteld van het beleid. Bovendien zijn het fora waar er stem gegeven wordt aan diverse belangengroepen in onze samenleving: werkgevers en werknemers, zorgverstrekkers en patiënten, academici, mensen met oog voor milieu en klimaat, kleine en grote werkgevers en zelfstandigen. Tot slot is het nog één van de weinige plekken waar er echt gedebatteerd wordt. Dit laat toe om vanuit tegengestelde visies en belangen toch tot een consensus te komen. Die consensus kan zowel de beleidsvoorstellen ondersteunen, dan wel tegenspreken. Dat is wezenlijk anders dan bij diverse vormen van burgerparticipatie, waar enkel individuele meningen worden meegedeeld zonder tegensprekelijk debat.

Via de SAR's weet de overheid ook binnen een relatief kort tijdsbestek voor welke voorstellen er een draagvlak bestaat en voor welke niet. Critici zullen vragen: zijn de organisaties binnen de SAR's wel representatief? Weten zij met andere woorden wel echt wat er leeft bij hun leden en dus een gedragen inbreng doen? Is deze scepsis terecht? In bepaalde gevallen zeker. Maar in ieder geval kunnen we op dit vlak nog veel wantrouwer zijn voor vormen van inspraak zoals internetbevestigingen, burgerpanels,... Want welke garanties hebben we hier dat de mening van grote groepen mensen, bedrijven of verenigingen, laat staan van een ganse samenleving, goed gevat wordt? Weinig, zeker als je weet dat bij het gebruik van deze nieuwe vormen van inspraak initiatiefnemers vaak onvoldoende rekening houden met mogelijke valkuilen (bv. te veel hoger opgeleiden die antwoorden), en zich bovendien niet laten ondersteunen door experts ter zake.

Tot slot zijn de SAR's een beproefde manier om conflicten in een samenleving vroegtijdig in de kiem te smoren. Als vakbonden en werkgeversorganisaties bijvoorbeeld niet meer de mogelijkheid krijgen om via advies en overleg hun stem te laten horen, zullen zij inspraak opeisen in de media of op straat, plaatsen waar men het debat en de gemoederen veel minder in de hand heeft.

### **PLEIDOOI VOOR EEN GEMENGD SYSTEEM**

De voordelen die verbonden zijn aan de SAR's, nemen niet weg dat er heel wat kan verbeteren aan hun rol en werking. Het Groenboek Bestuur kan dan ook gezien worden als een uitnodiging om voorstellen in die richting te doen. Uiteindelijk wil iedereen dat de adviezen van de SAR's relevant zijn voor het beleid. Zo zijn meerdere SAR's vragende partij om zo vroeg mogelijk in het beleidsproces betrokken te worden, voordat er een politieke consensus is bereikt die nog moeilijk kan aangepast worden. Verder zijn de SAR's vragende partij om de leidend ambtenaren meer te betrekken bij de adviesvorming (met raadgevende stem), wat de transparantie van de adviesvorming ten goede kan komen, maar ook het wederzijds begrip. In combinatie met de twee voorstellen uit het Groenboek (zie eerder: flexibele samenstelling en agendabepaling in overleg met de bevoegde minister) kan dit zeker leiden tot een verbeterde werking, zonder de basisprincipes van goed overleg en advies op de helling te zetten of opnieuw naar een grote hervormingsoperatie te gaan.

Bovendien herhalen we hier dat we in principe niet tegen vormen van burgerparticipatie zijn. We zien hier duidelijk de voordelen van in, al is het maar om via deze weg vernieuwende ideeën te leren kennen of om iedereen die dit wil de kans te geven om zijn mening te geven. Met de digitale tools van vandaag en de nieuwe vormen van inspraak zou het zonde zijn om hier niet op in zetten. Alleen moet de (meer)waarde correct worden ingeschat, en mag het niet dienen om de (meer)waarde van het bestaande model van inspraak te verminderen. Beide systemen kunnen gerust naast elkaar bestaan. Meer nog: ze zouden elkaar zelfs kunnen versterken, bv. door het integreren van burgerparticipatie in de adviesorganen. Enkel op deze manier kunnen we komen tot een gemengd systeem van inspraak dat meer waard is dan beide systemen afzonderlijk. ■

**Beide systemen zouden elkaar kunnen versterken, bv. door het integreren van burgerparticipatie in de adviesorganen. Enkel op deze manier kunnen we komen tot een gemengd systeem van inspraak dat meer waard is dan beide systemen afzonderlijk.**