VLAAMSE
WOONRAAD

ADVIES OVER HET GROENBOEK BESTUUR

Advies 2016-21 / 22.12.2016

INHOUD

1 Situering 3
2 Beknopte inhoud groenboek 3
3 Bespreking 3
3.1 Algemeen 3
3.2 onderscheid in voorstellen 4
3.3 de strategische adviesverlening 6
3.4 Voorstellen n relatie tot het beleidsveld wonen 7

1 SITUERING

Op 28 oktober 2016 nam de Vlaamse Regering akte van het groenboek bestuur – principes en voorstellen voor een vernieuwde overheid. Het groenboek bestuur zal ter bespreking worden ingediend in het Vlaams Parlement. Tegelijk wordt een brede consultatieronde opgestart, en worden de strategische adviesraden om suggesties en reflecties gevraagd. De consultatie- en adviesperiode loopt tot 31 december 2016. Voorliggend advies werd op 22 december 2016 goedgekeurd door de Vlaamse Woonraad en bezorgd aan de Minister-president en de minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur.

2 BEKNOPTE INHOUD GROENBOEK

Het groenboek bestuur omvat zes principes waaruit dertig voorstellen worden geformuleerd met als doel het Vlaamse bestuur te vernieuwen en verbeteren. Deze voorstellen leiden enerzijds tot het flexibel aanpassen van het Vlaamse overheidsbestuur aan de maatschappelijke uitdagingen. Anderzijds worden recente ontwikkelingen op bestuurlijk vlak geïntegreerd in de werking van de overheid. De vooropgestelde principes en voorstellen zijn voornamelijk door studie en (ambtelijk) overleg tot stand gekomen. Er wordt voorgenomen de vooropgestelde principes en voorstellen breed te consulteren, zowel naar middenveldorganisaties als burgers. Dit kan mogelijk input leveren voor de opmaak van het nieuw Vlaams bestuur-decreet (waarbij verschillende bestaande bestuurlijke decreten worden samengevoegd). Ter zake wordt één en ander voorzien in de loop van 2018.

3 BESPREKING

3.1 ALGEMEEN

Inzetten op bestuurlijke vernieuwing

De Vlaamse Woonraad erkent het belang van een flexibele en wendbare overheid die via bestuurlijke vernieuwing optimaal kan inspelen op wijzigende maatschappelijke noden en uitdagingen. Het is hierbij van belang in te zetten op vernieuwende vormen van beleidsconsultatie, open samenwerkingsvormen en transparante communicatie. Deze (vernieuwende) overheidsinstrumenten worden projectmatig verkend en waar nuttig breed geïntegreerd in de werking van het bestuur.

Het groenboek getuigt van een openheid om de bestaande paden te willen verlaten. Er wordt geijverd voor een meer open en transparante overheid die in dialoog kan treden met actoren en burgers. Er wordt gepleit om het beleid te stoelen op onderbouwing, en om de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid te verhogen.

De Raad kan de algemene intenties om een aangepaste, moderne en adequate overheid te realiseren, onderschrijven. De Raad meent dan ook dat de voorstellen een waardevolle stap betekenen voor een verbeterde bestuurlijke werking van de Vlaamse overheid. Een aantal voorstellen lijken de Raad evidente verbeteringen, die her en der reeds verkend worden. In die optiek is het niet zozeer zaak om na te gaan of deze breed gedragen kunnen worden, maar wel hoe deze efficiënt en effectief kunnen worden geïmplementeerd.

Procesmatige aanpak

Het groenboek haalt een aantal principes en voorstellen aan die sturend en richtinggevend zijn voor een meer adequate invulling van het bestuur. Deze voorstellen houden volgens de Raad op zich reeds een aantal (impliciete) keuzes in. De huidig vooropgestelde principes en voorstellen bouwen verder op deze impliciete premissen, zonder deze evenwel voorafgaand te duiden. De Raad is van mening dat een groenboek als doel moet hebben het debat omtrent de uitgangspunten en de te bepalen keuzes aan te moedigen, en de mogelijkheden hieromtrent te verkennen.

Het is volgens de Raad zinvol om de cruciale premissen te verduidelijken, in het bijzonder over de (toekomstige) rol en opdracht van de overheid, de mate waarin het algemeen belang moet samengaan met de invulling van individuele rechten, en in welke mate een effectieve (burger)participatie kan en moet worden ontwikkeld (en met welke impact op de besluitvorming). Het is volgens de Raad wenselijk het kader aan te geven waarbinnen de bestuurlijke verbetering kan worden nagestreefd. Zo meent de Raad dat de overheid een blijvende rol moet opnemen in het realiseren van hogere welvaart en welzijn in de samenleving, en hiertoe moet een actieve en prominente bijdrage worden geleverd.

In dit verband wenst de Raad eveneens te verwijzen naar de bestuurlijke doelstellingen die werden geformuleerd in het pact 2020. Het is voor de Raad niet duidelijk of en hoe het groenboek hier wenst op aan te sluiten en/of verder bouwen. Verder is het de Raad onduidelijk in welke mate het verder traject zal sporen met de bestuurlijke vernieuwing vooropgesteld in het kader van de visie 2050.

3.2 ONDERSCHEID IN VOORSTELLEN

Bestuurlijke werkwijze en besluitvorming

De Raad meent dat het zinvol kan zijn een onderscheid te maken tussen voorstellen die de bestuurlijke werkwijze wensen te verbeteren enerzijds en voorstellen die rechtstreeks de besluitvorming en/of beleidscyclus aanbelangen anderzijds. Voorstellen die een optimalisatie van de bestuurlijke werkwijze beogen zijn allicht inhoudelijk minder controversieel, kunnen op relatief korte termijn worden opgestart en vergen een minder grondige mentaliteitswijziging. Het ontsluiten van beleidsrelevante onderzoeken, het toegankelijk maken van overheidswebsites, het verruimen van de contactmogelijkheden met de overheid, het verhelderen van de communicatie zijn alle voorstellen die (op korte termijn) het overheidsapparaat kunnen verbeteren en die door het bestuur zelf kunnen worden aangevat. Voorstellen daarentegen die op één of andere manier

inhaken op de beleidscyclus raken meer de kern (en de organisatie) van de (politieke) besluitvorming zelf, zijn daardoor ingrijpend van aard, en zijn mogelijk meer voorwerp van controverse.

De voorgestelde wijzigingen inzake de besluitvorming zullen volgens de Raad gepaard moeten gaan met een grondige mentaliteitswijziging (zowel bij burgers, organisaties als bij beleidsverantwoordelijken). In de voorstellen wordt het proces van besluitvorming immers verruimd en structureel gewijzigd (o.m. door het organiseren van participatie en hiertoe samenwerkingsverbanden te ontwikkelen). De voorstellen kunnen het beslissingsproces weliswaar verrijken maar evenzeer compliceren (o.m. afhankelijk van de verleende impact aan de participatie). Een ruime gedragenheid over deze voorstellen lijkt dan ook aangewezen (bij alle mogelijke betrokkenen). In dit verband wenst de Raad te wijzen op een aandachtspunt. Consultatie en vormen van beleidsparticipatie door burgers -hoe nuttig ook- zullen allicht slechts een specifiek en beperkt deel van de burgers aanspreken (waardoor resultaten van het participatieproces niet representatief zijn). Mede daarom is het nuttig steeds op voorhand aan te geven wat de beoogde finaliteit is van de participatie. Op die manier wordt voor betrokken burgers en organisaties de nodige klaarheid gecreëerd.

Verdieping en verbreding

In de voorstellen die de besluitvorming aanbelangen kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de voorstellen die gericht zijn op onderbouwing (uitdieping van de besluitvorming) en anderzijds de voorstellen gericht op consultatie en participatie (verbreding van het besluitvormingsproces). Dit laatste vergt een gezamenlijke actieve agenda tussen burgers, organisaties en overheid (met een open attitude voor de overheid). De Raad heeft de indruk dat het zwaartepunt eerder ligt op de introductie van vernieuwde vormen van consultatie en participatie, en minder op uitdieping van de besluitvorming. Een onderbouwd beleid gebaseerd op onderzoek en feiten (evidence based) vormt een waarborg voor kwaliteit en doelmatigheid. Het eerste principe in het groenboek benadrukt het belang van onderbouwing, maar het is aan te bevelen dit in de daaropvolgende voorstellen sterker uit te werken.

Beleidsvoorstellen

Niet alle voorstellen in het groenboek betreffen de werking van het bestuur. Een aantal voorstellen raken rechtstreeks het inhoudelijk beleid, onder meer inzake het inclusief beleid voor doelgroepen, beleidskeuzes met impact op rechten van burgers en bedrijven. Hoe waardevol het rechtendiscours en het streven naar een inclusief beleid ook zijn, kan de vraag worden gesteld of beleidsinhoudelijke keuzes thuishoren in het groenboek over de bestuurlijke werking (en of deze inhoudelijk gerichte keuzes niet de beleidskeuzes van toekomstige beleidsvoerders doorkruisen) .

Ontbrekende voorstellen

Het groenboek beoogt niet de organisatiestructuur van het Vlaams bestuur te wijzigen. De focus wordt gelegd op verbetering van de bestuurlijke werkwijze (los van de bestaande structuren). De Raad kan deze keuze in beginsel bijtreden. Een kanttekening is evenwel op zijn plaats, net omdat de organisatiestructuur wel degelijk gevolgen kan hebben op de werking van het bestuur. Zo kan verkokering in organisatiestructuur en beleidsvelden de samenwerkingsvormen en een geïntegreerde overheidsaanpak (als vooropgestelde voorstellen) in de weg kan staan.

De Vlaamse overheid zet meer en meer in op transversale projecten, onder meer in het kader van de visie 2050 en het beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Dergelijke projecten zullen noodzakelijkerwijs transversaal moeten worden aangepakt. Zo wordt in de transitieprioriteit 'Slim Wonen en Leven' (visie 2050) het wonen in de toekomst vorm gegeven, en dit in samenhang met andere beleidsvelden zoals ruimte, energie, smart cities (en rekening houdend met de nood aan een inclusieve samenleving). Dit vergt een adequate bestuurlijke werking, organisatie en overheidsaanpak.

Het is wenselijk dat het groenboek bestuur zich hierover uitspreekt en aangeeft hoe een transversale aanpak inde overheidswerking kan worden gerealiseerd. De Raad meent dan ook dat voorstellen aangewezen zijn om de verkokering te doorbreken en een efficiënte transversale aanpak te bewerkstelligen (desgevallend aan te sluiten op de huidig vooropgestelde principes inzake de samenwerkingsvormen en het niet-vastroesten in structuren).

3.3 DE STRATEGISCHE ADVIESVERLENING

Het groenboek bevat meerdere voorstellen om het consultatieproces te optimaliseren (zowel met betrekking tot de burgers als de systematische betrokkenheid van middenveldorganisaties en experts via strategische adviesraden). De Raad waardeert het streven naar een ruimere betrokkenheid van burgers en organisaties en het zoeken naar soepele vormen van consultatie. Het verzekeren en organiseren van betrokkenheid van burgers en organisaties kan immers resulteren in een breder maatschappelijk draagvlak voor het beleid.

De vraag hoe dit te organiseren hangt volgens de Raad samen met de finaliteit die men wenst te verlenen aan de betrokkenheid. Consultatie en participatie verschillen in doel, evenzeer is dit het geval voor de bevraging van burgers, middenveldorganisaties en/of experts. Hiertoe is volgens de Raad een globale denkoefening wenselijk, en de vraag naar de positionering en herijking van de strategische adviesraden maakt hier inherent deel vanuit.

De Raad meent dat strategische adviesverlening een gestructureerde vorm is om het beleid open te stellen voor reflecties uit het beleidsveld zelf. Een systematische toetsing aan de expertise in het beleidsveld dient het beleid inhoudelijk te voeden, zowel naar beoogde (strategische) keuzes als naar mogelijke impact op het terrein. Het is volgens de Raad een zinvolle manier om een gestructureerde verbreding in de beleidsprocessen te realiseren. Verder houdt het stelselmatig samenbrengen van de actoren uit het beleidsveld voor betrokkenen en het beleidsveld zelf een meerwaarde in. Het uitwisselen en bespreken van de diverse standpunten is op zich nuttig, en kan binnen het beleidsveld zorgen voor evolutie in zienswijze.

De strategische adviesverlening moet dan ook volgens de Raad zowel naar het beleid als naar het eigen beleidsveld een inhoudelijk relevantie functie vervullen. Adviezen over beleidsveldrelevante onderwerpen moeten uitdagend en prikkelend kunnen werken, en op hoofdlijnen moeten beleidsopties en/of scenario's worden afgetast. Het zwaartepunt van de werking dient in dit licht in eerste instantie te liggen op de strategische adviesverlening (en minder op operationeel vlak). Mede daarom werd in eerdere adviezen geijverd voor de inbreng van strategische adviesverlening in het begin of bij de opstart van een beleidsproces.

Algemeen meent de Raad dat een ruimere afstemming tussen de strategische adviesverlening en het beleid moet worden overwogen (zonder de onafhankelijkheid van de Raad in het gedrang te brengen). Zo kan worden nagegaan hoe strategische adviesverlening en/of consultatie in op te starten beleidsprocessen kan worden geïntegreerd (om bijvoorbeeld vooraf een aantal scenario's of hoofdlijnen te verkennen). In dit verband kan worden nagegaan of bij aanvang van het werkingsjaar (of legislatuur) onderwerpen kunnen worden aangegeven waar het beleid een inbreng van de strategische adviesraad verwacht (waarbij het nuttig kan zijn een verduidelijkende of richtinggevende vraagstelling te formuleren). Zo werd enkele jaren geleden een gezamenlijk project met de administratie Wonen - Vlaanderen, het Steunpunt Wonen en de Vlaamse Woonraad opgezet om bij te dragen aan het Woonbeleidsplan. Dergelijke samenwerkingsprojecten en gerichte beleidsopdrachten kunnen resulteren in een meer optimale verankering van het strategische adviesorgaan in de beleidswerking. In dit verband moet tevens de organisatorische positionering van de strategische adviesorganen worden verbeterd, onder meer in het bestuurlijke organigram (en is het wenselijk een structurele wisselwerking te voorzien tussen het beleid, beleidsadministratie en strategische adviesraad).

In het licht van het voorgaande (met onder meer de nood aan een globale denkoefening over de finaliteit en de vormen van consultatie en participatie) is het voorstel om een keuze te maken tussen een netwerkorganisatie in functie van beleidsvorming enerzijds en de adviesverlening op strategisch niveau anderzijds (cf. voorstel 19) te nauw.

3.4 VOORSTELLEN IN RELATIE TOT HET BELEIDSVELD WONEN

Inclusieve benadering en grondrechten

Het groenboek haalt het belang van de inclusieve samenleving aan. Hiertoe zal in de werking van de overheid meer aandacht uitgaan naar onder meer verbeterde en afgestemde communicatie, toegankelijkheid van de digitalisering edm. De Raad waardeert de inspanningen die hieromtrent worden voorgesteld. Op vlak van wonen meent de Raad dat het grondwettelijk gewaarborgd woonrecht steeds een inclusieve benadering vereist. Om dit recht te kunnen realiseren, in het bijzonder voor huishoudens met een ernstige woonnood, zal overheidstussenkomst steeds noodzakelijk en in essentie pertinent moeten zijn (op vlak van de realisatie van grondrechten houdt dit een overheidsverplichting in). In die optiek acht de Raad het wenselijk om zoals hoger gesteld de opdracht en de rol van de overheid op voorhand uit te klaren (zeker in relatie tot de grondrechten).

Het Vlaamse woonbeleid staat voor grote demografische, ruimtelijke, ecologische en sociale uitdagingen. Het beleid zal noodzakelijkerwijs proactief zijn en het beleidsveld wonen overstijgen. Dit vergt zoals hoger gesteld een dynamische overheidswerking en adequate bestuurlijke organisatievormen. Het groenboek dient hiertoe de eerste stappen uit te zetten, en aan te geven hoe transversale uitdagingen in de overheidswerking vorm kunnen krijgen.

Subsidiariteit en homogeniteit

In het beleidsveld wonen is zowel de gewestelijke overheid als de lokale overheid actief. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de regie van het lokale woonbeleid en de effectieve uitvoering van het woonbeleid vindt plaats op lokaal niveau. De Raad acht het zinvol dat een kader wordt ontwikkeld om bevoegdheden en opdrachten toe te kennen, maar meent dat dit steeds omzichtig moet worden toegepast en dit omwille van de (eind)verantwoordelijkheid van de gewestelijke overheid in de realisatie van het grondrecht op wonen. De subsidiariteit en de afweging van toekenning van opdrachten moet in dit licht worden beoordeeld. De Raad heeft eerder gepleit voor een meer effectieve naleving van de grondrechten waarbij actoren en lokale overheid verruimd worden ingeschakeld (maar met behoud van de institutionele verantwoordelijkheid van de realisatie van het grondrecht door het gewest).