



© Sander De Wilde

Complexe en maatschappijkritische situaties vereisen in de toekomst een soort van 'collaborative governance' tussen de publieke en private sector in samenspraak met de belanghebbende 'burger' of 'organisatie'.

Collaborative governance wordt de toekomst na corona

Zoals door zovelen al bevestigd leven we op dit ogenblik in ongeziene tijden of minstens in tijden die de meeste mensen van onze huidige generatie niet gekend hebben. Deze ongeziene tijden vragen om uitzonderlijke maatregelen, beslissingen. Die maatregelen en beslissingen neemt men op gezinsniveau, binnen ondernemingen en bij de overheden. Hoogleraar Kris Wauters bekijkt de maatregelen of beslissingen die de overheden moeten nemen ter vrijwaring van het algemeen belang of die een zorgvuldige overheid zou moeten nemen in dat kader. Hij gaat na op welke wijze men tot zulke beslissingen komt, of eventueel zou moeten komen. 'De beleidsmakers brengen verschillende adviezen en consultaties samen en maken op grond daarvan keuzes in het licht van het algemeen belang. Conform het bestuursrecht kunnen beleidsmakers ook niet zomaar adviezen naast zich neerleggen. Zij moeten motiveren waarom zij menen te moeten afwijken.'

Kris Wauters

Maatregelen en beslissingen genomen op grond van overwegingen van algemeen belang behoren toe aan wat men in het algemeen 'de overheid' kan noemen. Op te merken valt dat ongeziene omstandigheden de overheid terug meer op het voorplan brengen en dat de overheid daar tussenkomt waar de privésector tekort schiet. De activiteiten of de tussenkomst van een overheid hebben juist als doelstelling het algemeen belang te dienen. In België vindt men die gedachte impliciet terug in het artikel 33 van de Grondwet. Van nature neemt de overheid deze maatregelen of beslissingen op een eenzijdige wijze. Dat laatste is een karakteristiek van het overheidsoptreden, juist omdat een tussenkomst in het algemeen belang meestal niet verdraagt dat de burger zijn akkoord geeft alvorens de overheid kan optreden. In het raam van z'n optreden staan overheid en burger van nature in een hiërarchische of verticale verhouding. Het eenzijdig optreden staat al langer onder druk en is sinds enige tijd niet meer alles zaligmakend. Men hanteert soms de begrippen we-

derkerig of horizontaal bestuur. Dat wijst onder meer op het feit dat de burger meer en meer betrokken wordt bij dat besturen in het algemeen belang. De burger krijgt meer en meer inspraak, opdat overheidsbeslissingen aan bijkomende legitimiteit winnen. Daarnaast reikt die burger soms bijkomende noodzakelijke knowhow, kennis, informatie aan, die de pertinentie van de overheidsbeslissing verbeteren. Meer in het algemeen spreekt men over 'de participatieve democratie'. Een ander fenomeen bestaat erin dat de overheden meer en meer taken externaliseren of outsourcen. Een overheid bestuurt niet meer alleen, maar beperkt zich soms tot sturen. Men hanteert in dat kader ook het begrip 'governance'. In het raam van dat fenomeen spelen derden een belangrijke rol. In beide gevallen giet de overheid de inspraak, de samenwerking soms in een contractuele vorm. Daarbij zijn niet alleen de 'contractuele' afspraken belangrijk, maar is bovenal de vertrouwensband tussen partijen primordiaal. Overheden hebben altijd al beroep gedaan op derden, meestal in een contractueel kader om bepaalde elementen van algemeen belang te beheren, te regelen, uit te voeren. De overeen-

komst is sinds lang een instrument in het raam van het economisch ingrijpen van de overheid in de samenleving en de overheid hanteert dat instrument om met derden samen te werken, om bepaalde activa te realiseren. Echter, dat soort ingrijpen is niet het voorwerp van huidige tekst. De contractualisering van het overheidsbeleid is dienaangaande een meer recent fenomeen. Voor de uitvoering van haar beleid doet de overheid beroep op de burger, op ondernemingen. Een vrij gekend contractueel instrument is het convenant of de beleidsovereenkomst. Ondernemingen engageren er zich bijvoorbeeld toe om mee het energieverbruik te reguleren, wanneer de bevoorradingszekerheid in het gedrang zou komen. Een ander soort van verhouding, die soms ter sprake komt, is de publiek-private samenwerking. De publiek-private samenwerking aanziet men in de recente public administration-literatuur als een governance-model, waarbij overheden niet meer handelen vanuit hun klassieke rol. De overheid gaat noodzakelijkerwijze samenwerken met de privésector om beleid te voeren, om haar beleid uit te voeren, om dingen te realiseren. Het is in die meer uitgebreide

betekenis dat we het begrip 'publiek-private samenwerking' hanteren. Samenwerking houdt eigenlijk in dat het 'bestuur' een deel gezamenlijk gebeurt. Er is geen sprake van een volledige externalisering. Daarin ligt het onderscheid met de manier waarop meestal de taken van algemeen belang worden beheerd. Het is ook niet de bedoeling om de publiek-private samenwerking als de wijze van het beheer van het algemeen belang naar voren te schuiven. Ik wil enkel wijzen op die mogelijkheid en op het gegeven dat men in de huidige crisis vormen van z'n samenwerking hanteert.

COMPLEXE BESLISSINGEN

De overheid heeft in bepaalde situaties nood aan de expertise van de privésector om op een optimale wijze het algemeen belang te dienen. Bovendien moet dat soms ook gecombineerd worden met inspraak vanwege de burger, vanuit het veld, vanwege belangengroeperingen, om de meest pertinente beslissing te nemen. Alle zogenaamde stakeholders moeten hun zeg doen. Onze rechtstaat wil echter dat de uiteindelijke beslissing, genomen in het algemeen belang, afkomstig is van een democratisch gelegitimeerd orgaan.

Wanneer in de huidige coronacrisis politici zich laten bijstaan door experts om te komen tot bepaalde beslissingen, dan is dat een veruitwendiging van het fenomeen van publiek-private samenwerking. Als men daarop de uiteengezette ideeën toepast, komt dat in deze specifieke situatie tot volgende concretisering. De 'overheid' moet, mijns inziens, in het raam van de huidige coronacrisis als zorgvuldig huisvader advies innemen. De beslissingen die zij moet nemen, zijn extreem complex en vereisen een wetenschappelijke ondersteuning. De tussenkomst van experts is noodzakelijk. Hun rol blijft echter beperkt tot een adviserende taak. Maar, het is duidelijk dat zij in deze complexe materies mee het beleid bepalen. Z'n vraag tot advies moet zo ruim mogelijk gaan, waarbij idealiter alle noodzakelijke expertises voor de te nemen beslissing bij de totstandkoming van de adviesverlening betrokken zijn. De overheid raadpleegt ook uitgebreid de stakeholders op wie bepaalde beslissingen toepasselijk zullen zijn. Via die raadpleging bekomt de overheid voor haar onbekende, nuttige of noodzakelijke informatie, om die mee te nemen in haar besluitvorming. Opdat men zou komen tot een zo goed mogelijke besluitvorming is het ook noodzakelijk dat er een groot vertrouwen is tussen de verschillende actoren: de overheid, de experts, de burger en de belangenorganisaties of bedrijven.

De verschillende adviezen en consultaties brengen de beleidsmakers dan samen en zij maken op grond daarvan keuzes in het licht van het algemeen belang. Conform het bestuursrecht kunnen beleidsmakers ook niet zomaar adviezen naast zich neerleggen. Zij moeten motiveren waarom zij menen te moeten afwijken. Redenen die het algemeen belang dienen, zullen een afwijking rechtvaardigen. Uiteindelijk zullen de bestuurders op een bepaald moment rekenschap moeten afleggen ten aanzien van het parlement voor de beslissingen die zij volgens de procedure hebben genomen.

Op die wijze doet men geen afbreuk aan de basisbeginselen van onze rechtstaat, waarbij de democratisch verkozen organen beslissen, en is men afdoende zorgvuldig door de privésector, experts en 'burgers', te betrekken bij dat beslissingsproces. Dat lijkt me meer en meer een voorafspiegeling te worden van hoe men in de toekomst in bepaalde omstandigheden het algemeen belang beter kan dienen. Dat houdt niet in dat zulke procedure voor elke soort situatie gehanteerd moeten worden. Maar complexe en maatschappijkritische situaties vereisen in de toekomst een soort van 'collaborative governance' tussen de publieke en private sector in samenspraak met de belanghebbende 'burger' of 'organisatie'.

Kris Wauters is hoogleraar aan de UCLouvain.

