

VLAAMS PARLEMENT

ZITTING 1995-1996

23 JULI 1996

BELEIDSBRIEF

Samenspraak De structurering van advies en overleg inzake cultuur en welzijn

ingediend
door de heer Luc Martens,
Vlaams minister van
Cultuur, Gezin en Welzijn

INHOUD

INLEIDING.	4
I. DE HERSTRUCTURERING VAN ADVIESORGANEN EN COMMISSIES.	4
1.1. Historiek.	4
1.2. De huidige situatie.	5
1.3. De hoorzittingen in de welzijnssector.	6
1.3.1. De opdracht.	6
1.3.2. De werking van de Raad.	6
1.3.3. De samenstelling.	6
1.3.4. De relatie met andere overlegniveaus	6
1.3.5. De ondersteuning.	7
1.4. Reflecties in de culturele sector.	7
1.5. De uitgangspunten.	7
1.5.1. Het algemeen karakter van een Adviesraad.	7
1.5.2. De specifieke opdracht van de Adviesraad.	7
1.5.3. De brede samenstelling van de Adviesraad.	8
1.5.4. De ondersteuning van de Adviesraad.	8
1.5.5. De Centrale Adviesraad als het knooppunt van bredere inspraak.	8
1.6. Nieuwe decreten voor de adviesraden.	9
1.6.1. De Gezins- en Welzijnsraad.	9
1.6.1.1. De opdrachten.	9
1.6.1.2. De samenstelling.	9
1.6.1.3. De beroepscommissie.	10
1.6.1.4. De werking.	10
1.6.2. De Raad voor Cultuur.	10
1.6.2.1. De opdrachten	10
1.6.2.2. De samenstelling.	11
1.6.2.3. De beroepscommissie.	11
1.6.2.4. De werking.	11
II. HET REGIONAAL EN LOKAAL WELZIJNSOVERLEG.	11
2.1. Historiek van het regionaal welzijnsoverleg.	11
2.1.1. De Provinciale Welzijnscommissies.	11
2.1.2. Provinciale initiatieven.	12
2.1.3. De Regionale Instituten voor Samenlevingsopbouw.	12
2.1.4. De Regionale Integratiecentra.	12
2.1.5. De Regionale Overleg- en Samenwerkingsinitiatieven.	12
2.2. De Uitgangspunten voor het Regionaal Welzijnsoverleg.	13
2.2.1. Het belang van het regionaal niveau.	13
2.2.2. Het belang van het provinciaal bestuursniveau.	14
2.2.3. De verantwoordelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap.	14

2.3. Elementen voor een decreet.	14
2.3.1. Een provinciale ondersteuningsstructuur.	14
2.3.1.1. De doelstellingen.	15
2.3.1.2. De opdrachten.	15
2.3.1.3. Een provinciaal welzijnsbeleid.	15
2.3.1.4. Een beleidsovereenkomst.	15
2.3.2. Specifieke regionale instituten.	15
2.3.2.1. De doelstellingen.	16
2.3.2.2. De opdrachten.	16
2.3.2.3. Een eigen draagvlak.	16
2.3.2.4. Een beleidsovereenkomst.	16
2.3.3. Opheffen en heroriënteren.	17
2.4. Het lokaal welzijnsoverleg.	17
III.SAMENSPRAAK IN HET PROVINCIAAL EN LOKAAL CULTUUR- BELEID	18
3.1. De ondersteuning van het lokaal cultuurbeleid.	18
3.1.1. Een situatieschets.	18
3.1.2. Ondersteuning en dienstverlening.	18
3.2. Samenwerken op provinciaal vlak.	19

INLEIDING

“Wanneer men in een samenleving de burgers verantwoordelijk maakt voor de behartiging van de publieke zaken, dan verplicht men hen er in zekere zin toe, zich los te maken van hun particuliere belangen en hun gerichtheid op zichzelf.” (Alexis de Tocqueville).

“Het beleid inzake Cultuur, Gezin en Welzijn willen we voeren in overleg met alle betrokkenen : de administraties, het ruime veld van organisaties en diensten, de provinciale en gemeentelijke overheden. Wij willen ook en vooral overleggen met de deelnemers en de cliënten, met de gezinnen, met de jongeren en de ouderen. Ten aanzien van de organisaties en hun deelnemers of cliënten willen we een beleid voeren dat gebaseerd is op luisterbereidheid en overleg. Want alleen in samenspraak vinden de vele betrokkenen de bereidheid om aan de – soms riskante – opbouw van een creatieve en zorgzame samenleving mee te werken. Nieuwe inspraak- en overlegstructuren moeten dat voorstellen een concrete vorm en een eigen dynamiek geven, zodat de bestaande versnippering en inefficiëntie worden weggewerkt.” (Beleidsnota 1995, Werken aan netwerken, blz. 23).

Een goed beleid veronderstelt samenspraak met de betrokkenen. Een samenleving kan immers niet bij decreet gewijzigd worden. Beslissingen die niet gedragen worden door degenen die ze mede moeten uitvoeren, blijven dikwijls onuitgevoerd. Zeker in onze democratisch georganiseerde maatschappij is de medewerking nodig van allerlei organisaties en verbanden, waarin de burgers zelf verantwoordelijkheid voor hun samenleving opnemen. “Niet de psychologie van de massa’s, maar de massale dynamiek van publieke communicatiestromen is het middel geworden waarmee democratische participatie gestalte krijgt en een reëel pluralisme tot volle wasdom komt. Slechts door processen van publieke communicatie kunnen de instituties van de vrijheid zich vullen met de inhoud van een rationele politieke menings- en wilsvorming.” (Jurgen Habermas).

Maar die samenspraak veronderstelt ook kennis van zaken. Moderne samenlevingen kunnen slechts gestuurd worden op basis van degelijke dossiers. Men moet de feiten kennen en over goede analyses beschikken. Doelgerichte samenspraak moet aan een goed gedocumenteerde gesprekstafel kunnen gebeuren. De vele beschikbare informatie moet geordend en gesynthetiseerd worden. Er moeten modellen, toekomstprojecties en scenario’s zijn die het beleidsvormend gesprek voeden. Vanuit de prioriteiten die door de regering worden bepaald, moet een debat over de concepten, over de verschillende modellen en over de mogelijke alternatieven gevoerd worden.

Op basis van dergelijke rapporten en van de daar rond verzamelde adviezen, kan de administratie beleidsvoorstellen uitwerken. De regering kan dan met meer kennis van de gehele beleidscontext, haar beslissingen nemen.

Samenspraak is dus méér dan het formeel verstrekken van advies. Het is een structuur en een werkmethode die toelaat samen verantwoordelijkheid op te nemen voor het welzijn en voor de culturele kwaliteit van onze samenleving. We moeten een kader creëren waarin de beleidsbetrokkenheid van allen geactiveerd kan worden. Allereerst moet men weten wat de burgers doen en laten, welke posities ze innemen en hoe ze zich ontwikkelen. Vervolgens moet men een publiek debat kunnen voeren over het reilen en zeilen in onze samenleving. Op basis daarvan moeten beleidsalternatieven geformuleerd en besproken worden. Op die manier moet samenspraak de basis worden voor een meer verantwoorde beleidsvoering. Via een publieke reflectie moet men rekening kunnen houden met de verschillende sociale samenhangen en tegenstellingen, met de maatschappelijke ontwikkelingen en met de percepties van die ontwikkelingen. Een goed gedocumenteerd en gestructureerd advies is een belangrijke schakel in de beleidsvoering, want daarin reflecteert een samenleving over zichzelf.

I. DE HERSTRUCTURERING VAN ADVIESORGANEN EN COMMISSIES

1.1. Historiek

Het eerste Vlaams Welzijnscongres beklemtoonde reeds in 1990 de behoefte aan een globale visie op de ontwikkeling van de welzijnssector. Om aan die behoefte te voldoen werd de oprichting van een Vlaamse Hoge Welzijnsraad voorgesteld. Vanuit een gelijkaardige nood aan een overkoepelend en samenhangend advies voor de gehele cultuursector, richtte P. Dewael, de toenmalige minister van Cultuur, in 1991 een informele Raad van Cultuur op. Deze Raad bestond niet uit belangenbehartigers, maar uit leden die geacht werden, zij het vanuit verschillende invalshoeken, een brede visie op het gehele culturele veld te ontwikkelen.

Naast deze evoluties in de sectoren welzijn en cultuur zelf, heeft de Vlaamse regering tijdens de vorige jaren haar algemeen beleid inzake advisering gespecificeerd. Na een eerste inventarisatie en evaluatie van de bestaande adviesorganen, keurde de Vlaamse regering op 7 oktober 1993 algemene criteria goed voor de evaluatie van alle raden en commissies. Als uitgangspunten bij deze evaluatie werden de volgende criteria genoemd :

- de adviesorganen moeten gegroepeerd worden tot een coherent geheel per beleidssector ;
- het aantal adviesorganen moet verminderd worden ;
- intersectoraal advies moet mogelijk blijven ;
- de levensduur van adviesorganen moet aan evaluatie gekoppeld worden ;
- er is een fundamenteel onderscheid tussen advies en beheer ;
- de administratie moet met Raadgevende stem in ieder adviesorgaan vertegenwoordigd zijn.

Op 21 september 1994 hechtte de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring aan het voorstel tot oprichting van één Vlaamse Welzijnsraad en van één Raad voor Cultuur. De Welzijnsraad zou worden aangevuld met conferenties en hearings. De Raad voor Cultuur zou vaste sectorale commissies bevatten voor volksontwikkeling en bibliotheken, voor de kunsten en voor het jeugdwerk. Voor het jeugdwerk moest bovendien de mogelijkheid van een soepele intersectorale adviesverlening gegarandeerd worden. Binnen de commissie voor de kunsten werd ruimte gelaten voor technische subcommissies die over subsidiëring adviseren. In de kunstsector is het immers veel moeilijker dan in andere sectoren, om objectieve normen of criteria voor subsidiëring te hanteren.

Het regeerakkoord van de Vlaamse regering voorziet de oprichting van één Centrale Welzijnsraad met ad hoc werkgroepen waarin de welzijnsaspecten van alle beleidsdomeinen aan bod kunnen komen. Daarnaast voorziet het regeerakkoord in één Raad voor Cultuur die adviezen kan uitbrengen over het hele cultuurbeleid en die voeding geeft aan een beleidsvoorbereidend Centrum.

Uit dit alles blijkt onvrede over de versnippering en over het te corporatistische karakter van de adviesraden. De Vlaamse regering zoekt naar een structuur die ruimte biedt voor een diepgaande gedachtenwisseling en voor de ontwikkeling van visies, een structuur waarin het openbaar gesprek over het algemeen belang in de plaats komt van het overleg over compromissen tussen allerlei particuliere belangen.

1.2. De huidige situatie

In de *welzijnssector* werden de Hoge Raden en adviescommissies waarvan het mandaat eindigde, niet meer opnieuw samengesteld. Het betreft :

- De Vlaamse Hoge Raad voor het Gezin (Besluit van de Vlaamse regering van 25 november 1987).
- De Vlaamse Hoge Raad voor de Derde Leeftijd (Besluit van de Vlaamse regering van 27 oktober 1982, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 9 oktober 1991).
- De Vlaamse Hoge Raad voor Migranten (Besluit van de Vlaamse regering van 3 maart 1982).
- De Hoge adviescommissie inzake Maatschappelijk Opbouwwerk (Besluit van de Vlaamse regering van 26 juni 1991).
- De Vlaamse Hoge Raad voor Personen met een Handicap (KB van 16 december 1981 tot oprichting van een Vlaamse Hoge Raad voor minder-valide personen, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 22 december 1982 en 10 januari 1990).
- De Vlaamse Hoge Raad voor de Bijzondere Jeugdbijstand werd nooit samengesteld.

Op dit ogenblik lopen nog de volgende mandaten :

- De Vlaamse Hoge Raad voor het Algemeen Welzijnswerk, die echter niet meer vergaderd heeft sinds 30 mei 1994 (Besluit van de Vlaamse regering van 18 december 1991).

- De Erkenningcommissie Bijzondere Jeugdbijstand, waarvan het mandaat verlengd werd tot 15 april 1996 (Besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 1988 houdende oprichting, samenstelling en werkwijze van de commissie ingesteld bij artikel 24 van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 mei 1989).

- De Commissie Bejaardenvoorzieningen tot 1 mei 1999, brengt advies uit in geval van verweer. (Besluit van de Vlaamse regering van 10 juli 1985, artikel 5).

In de *culturele sector* werden de volgende mandaten na hun beëindiging niet vernieuwd :

- De Hoge Raad voor Volksontwikkeling (Decreet van 6 april 1976 ; KB van 4 september 1980 ; laatste samenstelling bij Besluit van de Vlaamse regering van 7 september 1988). Voor noodzakelijk advies wordt de Raad in zijn vroegere samenstelling nog opgeroepen.

- De Vlaamse commissie voor de Beeldende Kunst (Besluit van de Vlaamse regering van 1 juli 1982) werd, hoewel nodig, tijdens de huidige legislatuur nog niet vernieuwd.

De volgende raden zijn in de culturele sector nog actief :

- De Hoge Raad voor de Openbare Bibliotheken (Decreet van 19 juni 1978 ; KB van 23 juni 1980).

- De jeugdraad voor de Vlaamse Gemeenschap (Decreet van 24 maart 1982).

- De Commissie van de Culturele Centra (Decreet van 24 juli 1991 ; besluit van de Vlaamse regering van 4 december 1991).

- De Raad van de Archief- en Documentatiecentra (Decreet van 27 juni 1985 ; besluit van de Vlaamse regering van 23 april 1986).

- De Koninklijke Belgische Commissie voor Volkskunde (KB van 23 november 1956).

- De Commissie van advies tot bevordering van de Nederlandstalige Letterkunde in België (KB van 12 maart 1963, gewijzigd op 9 augustus 1967, 6 maart 1970, 1 juni 1972).

- De Commissie voor het Boek (Besluit van de Vlaamse regering van 3 februari 1993).

- De Raad voor de Nederlandstalige dramatische kunst (Decreet van 20 januari 1993).

- De Raad voor dans (Decreet van 20 januari 1993).

- De Raad voor muziektheater (Decreet van 20 januari 1993).

- De Raad voor kunstencentra (Decreet van 20 januari 1993).

- De Raad van advies voor Musea (Decreet van 19 december 1977 ; KB van 19 oktober 1979).
- De Adviesraad voor de muziek (Besluit van de Vlaamse regering van 26 mei 1993).
- De Koninklijke Commissie van advies voor Plaatsnaamgeving (Decreet van 28 december 1977 ; KB van 10 februari 1978).
- De Vlaamse Audiovisuele Selectiecommissie (Decreet van 22 december 1993 ; Besluit van de Vlaamse regering van 23 februari 1994).

1.3. De hoorzittingen in de welzijnssector

Vooraleer een grondige wijziging van de inspraakstructuur in de welzijnssector door te voeren, werd de mening gehoord van een aantal betrokkenen in de welzijnzorg. Tijdens de hoorzittingen kwamen de verschillende aspecten van de herstructurering ter sprake : de opdracht van een centrale Welzijnsraad ; de ruimte voor sectorale commissies ; de samenstelling van de Raad ; de relatie met de administratie ; de ondersteuning ; de relatie tussen advies en overleg. Over elk van deze aspecten werden uiteenlopende meningen geformuleerd. Bijna alle deelnemers waren echter bereid hun persoonlijke voorkeuren te relativeren ten voordele van een goed werkende Raad die voldoende open en alert is en een breed vertrouwen kan genieten.

1.3.1. De opdracht

Alle aanwezigen waren het erover eens dat de Raad brede visies moet kunnen ontwikkelen. Het advies moet zowel sector-overschrijdend als sectoraal zijn. Er moet ruimte zijn voor samenspraak over de sectorale grenzen heen. Vooral op het vlak van de overlappingen en de relaties tussen de verschillende deelsectoren verwacht men veel van de Raad. Als sector-overstijgende thema's worden onder meer genoemd : de rol van vrijwilligers, de positie van de cliënt, de toegankelijkheid, de subsidiëringstechnieken, het kwaliteitsvraagstuk, afstemmingsproblemen. Maar ook concrete sectorale problemen moeten in de Raad aan bod kunnen komen.

Sommigen bepleiten een afzonderlijke Raad voor het gezin, waarin vanuit gezinsperspectief zowel intersectoraal als sectoraal geadviseerd kan worden. Indien dit niet haalbaar is, wensen ze dat de Welzijnsraad zich uitdrukkelijk als een Gezins- en Welzijnsraad zou manifesteren.

In het algemeen is men het er over eens dat de Raad geen erkenningsbevoegdheden moet uitoefenen. Alleen uit de sector van de Bijzondere Jeugdbijstand komt er een ander geluid. Maar daar wordt meteen aan toegevoegd dat de betrokken Erkenningscommissie ook een grote rol heeft gespeeld bij de visieontwikkeling en de onderlinge afstemming in die sector. Het behoud van de Erkenningscommissie wordt niet zozeer bepleit in functie van de erkenningsbevoegdheid. Er wordt wel gepleit voor het behoud van een forum waarop visieontwikkeling en onderlinge afstemming inzake Bijzondere Jeugdbijstand mogelijk is.

1.3.2. De werking van de Raad

Sommigen pleiten voor vaste sectorale commissies, waarin over de sectorale belangen overleg kan gepleegd worden. Onder meer vanuit de gezinsorganisaties en de ouderenorganisaties wordt daarvoor geijverd, omdat ze de verenging tot zorgproblemen willen verhinderen en een brede advisering vanuit hun categoriale invalshoek nastreven. Anderen menen dat belangenbehartiging in de advisering toch aan bod zal komen en pleiten daarom voor vaste commissies. Men vergelijkt dan wel eens met de VLOR, waarin de verschillende onderwijsvormen hun eigen Raad of deelraad hebben. Vaste commissies zouden volgens de pleitbezorgers autonoom moeten kunnen adviseren over sectorale problemen, terwijl de overkoepelende Raad zich met sector-overschrijdende problemen bezig houdt.

Anderen vinden dat sectorale en andere specifieke problemen beter kunnen behandeld worden in ad-hoc-commissies. Op die manier kan de samenstelling afgestemd worden op het te bespreken onderwerp. Bovendien moet er niet méér vergaderd worden dan nodig is. Deze commissies zouden op initiatief van de Raad en door die Raad kunnen worden samengesteld.

1.3.3. De samenstelling

Wie voor vaste commissies pleit, ziet in deze commissies vooral de vertegenwoordigers van de betrokken belangengroepen zitten. In de centrale Raad kunnen dan zowel externe deskundigen als vertegenwoordigers uit de deelcommissies zetelen. Wie voor ad hoc-commissies pleit, vindt dat de Raad op een brede, vertrouwenwekkende wijze moet worden samengesteld : daarin horen zowel vertegenwoordigers van het middenveld als externe deskundigen te zitten. Iedereen onderlijnt dat de Raad vooral een Raad van wijzen moet zijn, niet technocratisch, maar met een grote legitimiteit voor alle sectoren. De leden van de Raad moeten competent zijn én een brede visie hebben.

1.3.4. De relatie met andere overlegniveaus

Een bijzonder probleem wordt gezien in het feit dat de Vlaamse Openbare Instellingen, met name Kind en Gezin en het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, al een eigen sectoraal overleg hebben. De relatie tussen de Raad en die Vlaamse Openbare Instellingen moet dus in het bijzonder bekeken worden. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de relatie met het provinciaal, regionaal en lokaal welzijnsoverleg. De Raad moet daarvoor een klankbord zijn. De Raad moet toegankelijk zijn voor wat er op andere niveaus gebeurt. Daarbij moet vermeden worden dat een veelheid van overlegorganen los van mekaar functioneren. In dezelfde lijn moet ook de relatie met de "Sectoriële Commissie Welzijns- en Gezondheidszorg" van de Sociaal-economische Raad van Vlaanderen voldoende duidelijk omschreven worden.

1.3.5. De ondersteuning

Alle deelnemers onderlijnen het grote belang van een deskundige ondersteuning. Een louter formele secretariaatsfunctie is onvoldoende. De ervaring uit het verleden leert dat een goed werkende Raad staat of valt met de ondersteuning van een administratie die inhoudelijke teksten kan voorbereiden en dossiers kan bezorgen.

Daarnaast benadrukt men echter ook dat de uitvoerende administratie zich terughoudend moet opstellen bij het adviseren als zodanig. Tijdens het gesprek in de Raad of in de commissies moeten de vertegenwoordigers van de administratie zich beperken tot het verstrekken van informatie. Zij mogen in geen geval een corrigerende rol vervullen tijdens de adviesverstrekking.

1.4. Reflecties in de culturele sector

In zijn advies van 5 oktober 1994 inzake een Raad voor Cultuurbeleid en een Vlaams Centrum voor Cultuurbeleid, verdedigde de jeugdraad zijn autonomie. Daarbij onderlijnen de leden dat de jeugdraad niet alleen rond het jeugdwerk adviseert, maar diverse thema's vanuit een jeugdinvulshoek behandelt. De jeugdraad wil zich niet beperken tot de culturele sector, maar op een intersectorale en inclusieve wijze over het hele beleid adviseren. Dit standpunt is vergelijkbaar met wat de gezins- en de ouderenorganisaties inbrachten tijdens de hoorzittingen over de centrale Welzijnsraad. Daarnaast onderstreepte de jeugdraad de eigen werkings- en vergadercultuur die volgt uit de leeftijd van de deelnemers en het daaraan gekoppeld 'gezond' rotatieprincipe. Tenslotte benadrukte de jeugdraad het belang van een degelijke ondersteuning van een advieskanaal.

Op 8 maart 1994 bracht ook de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling een advies uit in verband met de beleidsvoornemens inzake één Raad voor Cultuur en een Centrum voor Cultuurbeleid. De Raad waardeerde alleszins de functieomschrijving van het Centrum voor Cultuurbeleid als een gedocumenteerde gesprekstafel. De Raad interpreteerde dat als een aanzet naar de in die sector gewenste communicatieve planning. Ook de bedoeling om tot één Raad voor Cultuur te komen werd positief beoordeeld. De leden waren ervan overtuigd dat de culturele sector zich als geheel moest kunnen profileren ten aanzien van eerder economische of zorgende sectoren. De Hoge Raad voor de Volksontwikkeling sprak wel zijn voorkeur uit voor vaste sectorale commissies. Op die manier zou de autonomie van de sectoren het best gegarandeerd worden, zonder de noodzakelijke samenwerking te verhinderen.

1.5. De uitgangspunten

1.5.1. Het algemeen karakter van een Adviesraad

Zowel in de Welzijnsraad als in de Raad voor Cultuur moeten er globale visies ontwikkeld worden,

over de grenzen van de deelsectoren of reglementeringen heen. Liever dan een overkoepeling van de vroegere raden, moeten de nieuwe Raden het geheel pogen te overzien en algemene beleidsadviezen kunnen verstrekken.

Maar die visieontwikkeling moet ook met kennis van zaken gebeuren en binnen de juiste context van de behandelde problematiek. Grensoverschrijding is nodig, maar die mag er niet toe leiden dat men in algemeenheden blijft steken. Bovendien moet een Raad in al zijn deelsectoren legitimiteit verwerven. Hij moet er aanvaard kunnen worden als het knooppunt waar alle advies samen komt en waar ook sectorale of regionale overlegorganen gehoor kunnen vinden.

Zowel in de Welzijnsraad als in de Raad voor Cultuur moet er dus een grote alertheid en luisterbereidheid zijn, zowel voor algemene als voor sectorale problemen. Tegelijkertijd moet er de ruime blik, de ruime deskundigheid en de wijsheid zijn om de problemen open te trekken, bredere contexten te zien, nieuwe verbanden te leggen.

Deze brede werking is slechts mogelijk als de Raad regelmatig contact heeft met de verschillende deelsectoren en als hij, naargelang het probleem, een beroep kan doen op deskundigen en belanghebbenden terzake. Dit kan gerealiseerd worden door een regelmatige organisatie van hoorzittingen, zoals voor de Welzijnsraad voorzien was in het principiëbesluit van 21 september 1994, of door het bijeenroepen van ad hoc-werkgroepen zoals aangekondigd in het regeerakkoord. Maar het kan evenzeer bereikt worden door de opname van een beperkt aantal vaste commissies, zoals in het besluit van 1994 werd aangegeven voor de Raad voor Cultuur.

1.5.2. De specifieke opdracht van de Adviesraad

De Raad moet adviseren over de grote beleidslijnen. Hij moet een debat voeren over maatschappelijke en culturele ontwikkelingen, over mogelijke samenhangen, overlappingsen of tegenstellingen, over de consequenties en alternatieven, over behoeften en verwachtingen. De Raad moet, voorafgaand aan de besluitvorming, de visies formuleren die terzake in de samenleving aanwezig zijn. Daartoe moet die Raad uiteraard kunnen beschikken over degelijke informatie en modellen.

De opdracht van de Adviesraad moet duidelijk onderscheiden worden van het overleg met en tussen de verschillende belangengroepen. In de politieke besluitvorming spelen overleg en compromisvorming uiteraard een belangrijke rol. Adviesraden moeten echter in staat zijn om het belangenoverleg te overstijgen en zich uit te spreken over bredere samenhangen en effecten, over haalbaarheid en wenselijkheid. Dit staat niet los van belangen en betrokkenheid, maar het is breder en fundamenteeler. Een Adviesraad moet een probleem in zijn geheel kunnen bekijken. De leden van de Raad moeten eerder de standpunten ten aanzien van mekaar kunnen situeren, dan zelf een standpunt te vertolken.

De opdracht van de Adviesraad mag evenmin vermengd worden met de taken van de administratie die ondermeer van beleidsvoorbereidende aard zijn. Adviesraden doen niet aan planning. Ze leggen evenmin procedures vast en spreken zich niet uit over erkenningen. Alleen in uitzonderlijke situaties, waarbij de beoordeling moeilijk of niet objectiveerbaar is, kan de minister daarover specifieke vragen stellen aan een Adviesraad.

1.5.3. De brede samenstelling van de Adviesraad

Zowel in de Welzijnsraad als in de Raad voor Cultuur moet het middenveld als geheel aan bod kunnen komen. Alle leden van de Raad moeten vanuit hun reële betrokkenheid een brede deskundigheid ontwikkeld hebben. Ze moeten méér zijn dan vertegenwoordigers van een onderdeel. Alle betrokkenen moeten zich in de respectievelijke raden vertegenwoordigd voelen, niet zozeer door hun belangenbehartigers, maar door mensen die met een breed segment van het middenveld vertrouwd zijn.

Een advies van de Welzijnsraad vergt een betrokkenheid met én een kennis van meerdere aspecten en beleidsdomeinen in de welzijnssector. Het gesprek in de Welzijnsraad moet immers op een brede deskundigheid kunnen steunen. Maar men moet ook met de concrete organisaties en problemen van de sector vertrouwd zijn. Men moet de stem kunnen weergeven van de vele actoren in de welzijnssector. De stem van de hulpvragers en de hulpverleners moet daarin minstens zo zwaar wegen als deze van de directies of van de inrichtende machten. Door de ruimere kennis van de welzijnssector, moet elk lid actief aan de gesprekken kunnen deelnemen, ook als hij/zij de hulpvragers vertegenwoordigt of uit een specifieke subsector afkomstig is.

Ook in de *culturele sector* moet eerst en vooral een brede deskundigheid worden nagestreefd. In de Raad voor Cultuur moeten de leden een breed en grondig inzicht hebben in de verschillende materies die in de verschillende culturele deelsectoren ter sprake komen. Maar ook hier is een concrete kennis en ervaring nodig van de werkvormen en organisaties. Algemene legitimiteit kan slechts bereikt worden als de werksoorten en disciplines zich in de Raad herkennen. De stem van de kunstenaars en van de vormingswerkers zelf (zowel bij volwassenen als bij jongeren), evenals de inbreng van cliënten en publieken is daarbij zeker even belangrijk als deze van de organisatieverantwoordelijken.

Deze ruime, maar toch belanghebbende deskundigheid inzake welzijn of cultuur wordt in Vlaanderen – zoals in de meeste Westerse democratieën – georganiseerd op het zogenaamde middenveld. Dit middenveld omvat de vele organisaties, netwerken en verbanden die op het tussengebied tussen markt, staat en gezin, op een actieve en vrijwillige wijze de betrokken burgers samenbrengen. De Raden zullen dus hoofdzakelijk moeten samengesteld worden uit mensen met een brede deskundigheid over dat middenveld én een grote vertrouwdheid met dat concrete werkveld. De verschillende hoger genoemde posities en de verschillende deelsectoren moeten zich in de Raden herkennen. In

die zin moeten de raadsleden uit het middenveld van organisaties en federaties komen. Maar de leden van de Raad moeten geen belangenbehartigers zijn van hun respectievelijke achterban. Zij moeten kunnen optreden vanuit hun brede betrokkenheid op de gehele sector en met een ruim zicht op algemene ontwikkelingen. Er moet ook ruimte zijn voor externe deskundigen die de directe betrokkenheid overstijgen en de zorg voor het algemeen belang kunnen bewaken. De te enge belangenbehartiging moet ook vermeden worden door het evenwichtig samenspel van vele belanghebbenden, die een brede maatschappelijke interesse vertonen. “Interesse” moet hier in zijn dubbele betekenis verstaan worden : men heeft er enig belang bij en juist daarom voelt men zich op het geheel betrokken, “men zit er voor iets tussen”. Die dubbele interesse van de leden is de beste garantie voor de kwaliteit van een Adviesraad.

1.5.4. De ondersteuning van de Adviesraad

Geen enkele Adviesraad kan blijvend vruchtbaar werk afleveren zonder een systematische inhoudelijke ondersteuning. Trouwens niet alleen de Welzijnsraad en de Raad voor Cultuur, maar ook de beleidsverantwoordelijken moeten kunnen steunen op volledige, geactualiseerde en geïnterpreteerde probleemdoossiers. In onze complexe samenlevingen is advisering én beleidsvoering slechts vruchtbaar als men de voorliggende problemen kan situeren in een ruimere context en tegen de achtergrond van bredere ontwikkelingen. Daarvoor is een deskundige, zelfs een wetenschappelijke ondersteuning nodig.

Er moet anderzijds ook voldoende afstand zijn tussen de Adviesraad en de administratie. Administratieve indelingen mogen het advies zeker niet inperken of scheef trekken. Het inclusieve karakter van vele thema's en problemen primeert op de sectorale administratieve structuren. Omdat de administratie een eigen rol heeft in de besluitvorming, neemt ze ook niet actief deel aan het overleg.

Het is voor het lukken van de nieuwe Adviesraden belangrijk dat de ondersteuningsfunctie van bij het begin gegarandeerd wordt. Hiervoor denk ik aan een Sociaal en Cultureel Instituut dat met de administratie kan samenwerken. Men moet vermijden dat de leden van de Raad zich bij hun onvermogen neerleggen of afhankelijk worden van de meest gedocumenteerde belanghebbenden.

1.5.5. De Centrale Adviesraad als het knooppunt van bredere inspraak

Eén centrale Raad kan nooit de enige plaats van beleidsparticipatie zijn. De actoren op het middenveld beschikken over meerdere kanalen van inspraak en over verschillende mogelijkheden tot overleg. Zo is er het sociaal-economisch overleg in het kader van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, er zijn regionale overlegorganen, er is sectoraal overleg in geëigende organen, er zijn provinciale en gemeentelijke cultuurraden of welzijnsraden en verschillende federaties en koepels.

Als de éne Welzijnsraad of de éne Raad voor Cultuur ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap het inspraakkanaal bij uitstek wordt, dan moet die Raad ook de plaats zijn waar zoveel mogelijk inspraak samenvloeit. Allereerst houdt dit in dat de Raad een grote legitimiteit heeft : heel het veld moet zijn Raad aanvaarden als het ultieme en meest uitstekende inspraakkanaal. Verder veronderstelt dit vanwege elke Raad een grote en actieve openheid : wat er in het veld gaande is, moet daar gehoord worden. Met andere advies- en overlegorganen moet er een actieve uitwisseling van informatie zijn. De Raad moet er verder voor zorgen dat het veld zijn agenda kan volgen. Maar iedereen moet ook een duidelijk inzicht hebben in de specifieke opdracht van de Adviesraad, zodat geen valse verwachtingen gewekt worden.

1.6. Nieuwe decreten voor de adviesraden

1.6.1. De Gezins- en Welzijnsraad

Het allereerste perspectief in de samenspraak over welzijn en zorg, betreft niet de zorgende organisaties, maar wel de personen die nood hebben aan hulp en de gezinnen waarin de eerste nood aan hulp wordt opgevangen. Zorgende organisaties functioneren meestal slechts op de tweede lijn : de lijn achter de gezinnen. Zij ondersteunen hulpvragers én helpende personen, mensen in nood én gezinnen die daaraan al verhelpen. Daarom kan de Adviesraad voor de welzijnssector nooit uitsluitend een Welzijnsraad zijn. Het moet een Raad zijn waarin ook de eerste en alledaagse helpers, de gezinnen in al hun vormen, zich herkennen. Daarom opteren we voor een Gezins- en Welzijnsraad.

Bovendien is een gezinsbeleid en een ouderenbeleid veel ruimer dan het welzijnsbeleid. Het is nodig vanuit een gezinsperspectief of vanuit de ervaringen en de levensomstandigheden van ouderen, ook te kunnen adviseren over allerlei beleidsaspecten buiten de zorg. Het welzijn van gezinnen en ouderen wordt immers niet uitsluitend door die zorg bepaald. Ook om die reden is het nodig deze adviesraad uitdrukkelijk te verruimen tot een Gezins- en Welzijnsraad.

1.6.1.1. De opdrachten

De Gezins- en Welzijnsraad moet, op basis van eigen ervaring en van de aangebrachte documentatie en wetenschappelijke informatie, de brede evoluties in verband met het welzijn en onwelzijn in Vlaanderen analyseren en daarover adviseren. Hij moet de problemen en behoeften terzake beluisteren en bespreekbaar maken.

Hij moet adviseren over sectoroverstijgende en over intersectorale problemen. Maar ook het advies over specifieke sectorale problemen moet in de Gezins- en Welzijnsraad opgenomen worden.

Deze algemene opdracht wordt in de volgende deelopdrachten gespecificeerd :

- de maatschappelijke ontwikkelingen opvolgen en interpreteren vanuit een welzijnsperspectief ;

- de evoluties inzake zorgmodellen analyseren en daarover een beleidsvisie ontwikkelen ;
- de geformuleerde beleidsalternatieven toetsen naar hun effecten en de mogelijke samenhangen, spanningen en overlappingsen met de reeds bestaande zorgstructuren onderzoeken ;
- adviseren over de ontwerpen van decreten en besluiten ;
- het bestaande welzijnsbeleid evalueren ;
- hoorzittingen organiseren om de formulering van de bestaande noden en problemen in de verschillende deelsectoren mogelijk te maken.

1.6.1.2. De samenstelling

De Gezins- en Welzijnsraad bestaat uit een voorzitter en 24 raadsleden. Deze raadsleden vertegenwoordigen de verschillende betrokken groepen en sectoren, maar ze worden aangesteld vanuit hun brede interesse voor heel de welzijnssector. De voorzitter en de raadsleden worden door de regering benoemd voor een vernieuwbare termijn van vijf jaar. Ten hoogste twee derde van de leden is van hetzelfde geslacht. De Raad kiest zelf uit haar midden twee ondervoorzitters, de voorzitters en ondervoorzitters van de commissies.

De raadsleden worden aangesteld op voordracht van een beperkte, door de regering aangestelde selectiecommissie. Deze hanteert bij haar beoordeling de volgende criteria :

- de kandidaten worden aangeduid omwille van hun deskundigheid, niet omwille van een politieke vertegenwoordiging ;
- de kandidaten moeten bij voorkeur op méér dan één terrein bevoegd zijn ;
- zij mogen niet aangezien worden als de belangenbehartigers van een specifieke koepel of federatie ;
- er wordt gestreefd naar een gelijk aantal mannen en vrouwen.

Om zijn opdracht uit te voeren beschikt de Raad bovendien over de volgende vier vaste commissies :

- De Commissie Gezinsbeleid : Deze commissie adviseert vanuit gezinsperspectief over alle relevante beleidssectoren. Ze heeft aandacht voor de effecten van het beleid op gezinnen. Haar opstelling is daarom eerst en vooral intersectoraal. Daarnaast adviseert deze commissie ook over het gezinsbeleid als zodanig.
- De Commissie Ouderenbeleid : Deze commissie adviseert op een intersectorale en inclusieve wijze over het ouderenbeleid. Ze volgt vanuit het ouderenperspectief de verschillende relevante beleidsdomeinen en de beleidseffecten op de levensomstandigheden van ouderen, in al hun verscheidenheid. Daarnaast adviseert ze specifiek over het sectoraal ouderenbeleid.
- De Commissie Zorg : Deze commissie adviseert over het beleid inzake individuele bijstand of hulpverlening voor verschillende categorieën van hulpvragers of zorgbehoevenden. Het betreft zowel de

thuiszorg als de ambulante zorg en de (semi-)residentiële zorg.

- De Commissie Ontwikkeling en Emancipatie : In deze commissie wordt geadviseerd over het welzijnsbevorderend beleid. De nadruk ligt dan op het werken aan structurele oplossingen voor welzijnsnoden. De doelgroepen spelen meestal zelf een actieve rol bij de formulering en de oplossing van de problemen.

De vaste commissies hebben een permanente opdracht. Ze vervullen deze echter binnen de modaliteiten die de Raad vastlegt. Ze verrichten hun werkzaamheden niet naast de Raad, maar ten behoeve van deze laatste. De vaste commissies vervullen hun taak dus binnen de omvattende adviesbevoegdheid van de Gezins- en Welzijnsraad. De Raad coördineert hun werking en brengt indien nodig de adviezen van de verschillende vaste commissies samen. Daarom worden de voorzitter en de ondervoorzitter van de vaste commissie gekozen uit de leden van de Raad.

Elk van de vaste commissies wordt samengesteld uit drie raadsleden en tien commissieleden die op voordracht van de Raad worden aangesteld. De voorzitter en de ondervoorzitter worden door de Raad gekozen uit de drie raadsleden.

Verder kan de Raad een beroep doen op ad hoc-commissies. Daaraan nemen, naast drie raadsleden, tien experts deel die door de Raad worden aangesteld. De ad hoc-commissies hebben een beperkte opdracht. Deze opdracht wordt door de Raad bepaald. Na het vervullen van die opdracht wordt de ad hoc-commissie opgeheven.

1.6.1.3. De beroepscommissie

Er wordt door de regering, op voordracht van de Gezins- en Welzijnsraad, een adviserende beroepscommissie opgericht. De leden worden aangesteld voor een vernieuwbare termijn van vijf jaar. Deze commissie heeft als opdracht de regering te adviseren met betrekking tot beroepen, bezwaar- of verweerschriften tegen één van de volgende beslissingen van de regering in welzijnsaangelegenheden of tegen het door de regering geuite voornemen tot het nemen van één van die beslissingen :

- de weigering van een vergunning of van een verlenging ervan ;
- de weigering van een erkenning, van een verlenging of van een wijziging ervan, evenals de schorsing of de intrekking van een erkenning ;
- de sluiting van een voorziening.

De regering benoemt de voorzitter en de leden van de commissie voor een vernieuwbare termijn van vijf jaar. Deze commissie kan een beroep doen op deskundigen.

1.6.1.4. De werking

Binnen de Raad wordt een bureau opgericht dat de werkzaamheden van de Raad moet organiseren.

De Raad bepaalt zelf zijn agenda. Hij geeft echter prioriteit aan de adviesvragen van de bevoegde minister.

De Raad kan op eigen initiatief of op verzoek van de bevoegde minister hoorzittingen organiseren. De Raad stelt jaarlijks een verslag op van zijn werking dat gepubliceerd wordt.

1.6.2. De Raad voor Cultuur

De Raad voor Cultuur zal allereerst de latent aanwezige identiteit van de culturele sector moeten expliciteren. De verschillende subsectoren – de kunsten, de volkscultuur en de bibliotheken, het jeugdwerk – zullen mekaar moeten vinden onder de gemeenschappelijke noemer van creativiteit, vernieuwing, zingeving en cultivering. De Raad voor Cultuur zal immers over de grenzen van administratieve afdelingen en sectoren heen, een globale visie moeten ontwikkelen over het te voeren cultuurbeleid. Vanuit deze globale benadering zal ook over het concrete, soms sectorale beleid geadviseerd moeten worden. De cultuuradvies vereist dus een brede benadering, weliswaar vanuit verschillende invalshoeken, maar toch ook met voldoende raakvlakken tussen de verschillende disciplines of sectoren. Daarbij moet ook de gemeentelijke en provinciale culturele beleidsdimensie aan bod komen. Vanuit cultureel perspectief moet men evenzeer oog hebben voor de ‘belendende percelen’, die de culturele levenskwaliteit mede beïnvloeden.

1.6.2.1. De opdrachten

De Raad voor Cultuur moet adviseren over de culturele situaties en evoluties in Vlaanderen. Hij moet de effecten van deze evoluties op de verschillende beleidssectoren evalueren en van daaruit adviseren over een inclusief cultuurbeleid, waarbij vanuit vele hoeken de bevordering van de culturele levenskwaliteit wordt nagestreefd. Daarnaast moet de Raad ook adviseren over het sectoraal cultuurbeleid in alle domeinen die tot de culturele bevoegdheden behoren en die niet de uitdrukkelijke adviesbevoegdheid zijn van een andere, bij de Vlaamse regering ingestelde adviesraad.

Deze algemene opdracht kan als volgt gespecificeerd worden :

- de culturele ontwikkelingen opvolgen en evalueren in functie van een inclusief cultuurbeleid ;
- adviseren over problemen van culturele verscheidenheid en culturele ongelijkheid ;
- beleidsvoorstellen evalueren vanuit hun mogelijke rechtstreekse en onrechtstreekse effecten en vanuit hun samenhang met het hele cultuurbeleid ;
- adviseren over de voorgenomen beleidsplannen, decreten en besluiten ;
- het cultuurbeleid als zodanig regelmatig evalueren op zijn samenhang en zijn doeltreffendheid.

1.6.2.2. De samenstelling

De leden van de Raad voor Cultuur worden benoemd op voordracht van een beperkte, door de regering aangestelde selectiecommissie. De Raad bestaat uit een voorzitter en 24 raadsleden. De selectiecommissie zal bij haar voordracht rekening houden met de volgende criteria :

- de kandidaten worden aangeduid omwille van hun deskundigheid ;
- de kandidaten moeten bij voorkeur op méér dan één terrein bevoegd zijn ;
- zij mogen niet aangezien worden als de belangen-behartigters van een specifieke koepel of federatie ;
- er wordt gestreefd naar een gelijk aantal mannen en vrouwen ;
- er moet een evenwichtige aanwezigheid zijn van de verschillende filosofische en levensbeschouwelijke strekkingen.

Er worden bovendien drie vaste commissies samengesteld, elk bestaande uit drie raadsleden en tien commissieleden die op voordracht van de Raad worden aangesteld. De voorzitter en de ondervoorzitter van elke commissie wordt door de Raad gekozen uit de aangeduide raadsleden.

Deze vaste commissies hebben een permanente opdracht, die ze vervullen binnen de modaliteiten die door de Raad worden vastgelegd. Ze verrichten hun werkzaamheden niet naast de Raad, maar ten behoeve van deze laatste. De Raad coördineert hun werking en brengt indien nodig de adviezen van de verschillende vaste commissies samen. Daarom worden de voorzitter en de ondervoorzitter van de vaste commissie gekozen uit de leden van de Raad.

De volgende drie vaste commissies worden opgericht :

- De Commissie Kunsten : Deze commissie adviseert over het geheel van de kunstensector. Ze adviseert ook over de implicaties van andere beleidssectoren op problemen in verband met de productie, de bewaring en de spreiding van de verschillende kunsten. Ter voorbereiding van haar advies kan deze commissie een beroep doen op technische subcommissies voor de verschillende disciplines of subsectoren.
- De Commissie Volksontwikkeling en Bibliotheekwerk : In deze commissie wordt geadviseerd vanuit het perspectief van de culturele ontwikkeling en ontplooiing. Daarbij adviseert men zowel over de beleidsdomeinen van de volksontwikkeling en het bibliotheekwerk, als over de effecten van het breder beleid op de volksontwikkeling.
- De Commissie Jeugd : Deze commissie adviseert op een intersectorale en inclusieve wijze over het jeugdbeleid. Zij volgt vanuit jeugdperspectief de verschillende relevante beleidsdomeinen. Daarnaast adviseert ze specifiek over het sectoraal jeugdwerkbeleid.

Indien de Raad het nodig acht kan hij een beroep doen op ad hoc-commissies. Daaraan nemen drie

raadsleden deel, naast tien door de Raad aangestelde experts. Deze commissies hebben een beperkte, door de Raad omschreven opdracht. Na het vervullen van die opdracht wordt de ad hoc-commissie opgeheven.

1.6.2.3. De beroepscommissie

Er wordt door de regering, op voordracht van de Raad voor Cultuur, een adviserende beroepscommissie opgericht. De leden worden aangesteld voor een vernieuwbare termijn van vijf jaar. Deze heeft als opdracht de regering te adviseren met betrekking tot beroepen, bezwaar- of verweerschriften tegen één van de volgende beslissingen van de regering in culturele aangelegenheden of tegen het door de regering geuite voornemen tot het nemen van één van die beslissingen :

- de weigering van een vergunning of van een verlenging ervan ;
- de weigering van een erkenning, van een verlening of van een wijziging ervan, evenals de schorsing of de intrekking van een erkenning ;
- de sluiting van een voorziening.

De regering benoemt de voorzitter en de leden van de commissie voor een vernieuwbare termijn van vijf jaar. Deze commissie kan een beroep doen op deskundigen.

1.6.2.4. De werking

Binnen de Raad wordt een bureau opgericht dat de werkzaamheden van de Raad moet organiseren. De Raad bepaalt zelf zijn agenda. Hij geeft echter prioriteit aan de door de bevoegde minister voorgedragen verzoeken tot advies.

De Raad kan op eigen initiatief of op verzoek van de bevoegde minister hoorzittingen organiseren. De Raad stelt jaarlijks een verslag op van zijn werking dat gepubliceerd wordt.

II. HET REGIONAAL EN LOKAAL WELZIJNSOVERLEG

2.1. Historiek van het regionaal welzijnsoverleg

Het regionaal welzijnsoverleg heeft in Vlaanderen meerdere vormen aangenomen. Sinds 1983 zijn er de Provinciale welzijnscommissies. Naast de Provinciale welzijnscommissies zijn er op regionaal niveau andere overleg- en samenwerkingsorganen ontstaan. Allereerst hebben de provincies zelf bijkomende initiatieven genomen. Verder zijn er de regionale instellingen voor samenlevingsopbouw, de regionale integratiecentra voor migranten, organen voor regionaal welzijnsoverleg en – zeer recent – de regionale overleg- en samenwerkingsinitiatieven in het algemeen welzijnswerk.

2.1.1. De Provinciale Welzijnscommissies

De Provinciale welzijnscommissies werden in 1983 opgericht door Minister Steyaert. Bij gebrek aan

een definitieve regeling steunt hun werking nog steeds op de oorspronkelijke nota “Structuur en opdracht van de Intermediaire Coördinatiegroep”, van 7 november 1983. Ze bestaan uit 27 leden, waarvan 18 rechtstreeks aangeduid door de minister, 9 door hem aangeduid op voordracht van de bestendige deputatie. De Provinciale Welzijnscommissies waren bedoeld als instrumenten van welzijnsplanning op intermediair niveau. De fundamentele doelstelling bestond er in bij te dragen tot een betere spreiding en samenhang van de welzijnsvoorzieningen. Deze doelstelling moest gerealiseerd worden door het vervullen van de volgende vier opdrachten :

- planning en coördinatie, om de spreiding en de samenhang tussen de voorzieningen te bewerkstelligen ;
- overleg en samenwerking, zowel sectoraal als horizontaal ;
- studie en documentatie, om over de nodige basisgegevens te beschikken ;
- adviesverlening, zowel met betrekking tot algemene ontwikkelingen als ten aanzien van het niveau van de concrete voorzieningen.

Bij de vervulling van deze taken moest men volgens de oorspronkelijke nota komen tot de constructie van zogenaamde “welzijnsentiteiten”, dit zijn gebieden die een zekere eenheid vertonen en voldoende groot zijn opdat de verscheidenheid van intra- en extramurale basisvoorzieningen er kunnen aanwezig zijn.

De werking van de Provinciale Welzijnscommissies is onvoldoende van de grond gekomen. Hun adviesfunctie was beperkt. De sectoroverschrijdende werking ontbrak. Ze hadden geen middelen om de regionale spreiding en samenhang te beïnvloeden. Ze werden onvoldoende in hun opdracht ondersteund. Maar vooral : er was bij de verschillende bestuursniveaus onvoldoende bewustzijn van een gezamenlijk beleidsproject en van ieders taken daarin. Na het proefjaar 1984, bedoeld om structureren en regio's op punt te stellen, werden de verdere taken trouwens niet verder gespecificeerd. Ontslag nemende leden werden niet vervangen. Door dit alles is de werking en de ondersteuning van deze commissies in de verschillende provincies op uiteenlopende wijze ingevuld.

2.1.2. Provinciale initiatieven

De provinciebesturen hebben zelf allerlei initiatieven genomen ter bevordering van het regionaal welzijnsoverleg. Veel aandacht is daarbij gegaan naar de oprichting en de ondersteuning van sectorale overlegplatforms of -forums. Daarin wordt geadviseerd of overleg gepleegd tussen vertegenwoordigers van een sector, dikwijls rond concrete problemen zoals de wachtlijsten of de dagopvang in de gehandicaptenzorg. Daarnaast worden soms specifieke werkgroepen geïnstalleerd om over vraagstukken van provinciaal welzijnsbeleid te adviseren.

In verschillende gebieden ontstonden er regionale welzijnsraden of andere vormen van streekoverleg.

De provinciebesturen bieden ook ondersteuning aan andere organen voor regionale samenwerking, zoals de Regionale Instituten voor Samenlevingsopbouw of de Regionale Integratiecentra. Zij werken met andere organisaties aan concrete regionale projecten, zoals de creatie van een provinciaal steunpunt voor de opvang van vluchtelingen en asielzoekers, of voor de huisvesting van mensen uit lage-inkomensgroepen.

Op allerlei manieren vervullen de provincies dus een rol in het regionaal welzijnsoverleg. Die rol vullen ze meestal in vanuit concrete noden of situaties. Daarin ligt ook het grotere succes van dergelijke initiatieven, vergeleken bij de Provinciale Welzijnscommissies.

2.1.3. De Regionale Instituten voor Samenlevingsopbouw

Het opbouwwerk heeft zich in Vlaanderen langs diverse lijnen ontwikkeld. Eén van deze lijnen was de regionale ontwikkeling (bijvoorbeeld in de Westhoek) en zelfs de provinciale welzijnsplanning (in Limburg). Pas in de jaren '80 kwam er meer éénvormigheid in de sector van het opbouwwerk. Daarbij werd ook voorzien in zogenaamde regionale instituten voor samenlevingsopbouw. Deze werden opgericht bij het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1991, ter uitvoering van het decreet van 26 juni 1991. Deze regionale instituten hebben als opdracht in overleg met relevante organisaties en instanties een meerjarenplan op te stellen.

Intussen worden de zogenaamde RISO's door provincies en gemeenten regelmatig aangesproken om hun deskundigheid in te brengen, om projecten te helpen omschrijven, om methodische ondersteuning te bieden. In sommige provincies is er sprake van een echte verstrengeling in de werking naar bepaalde regio's. Men spreekt zelfs van een “complexe verhouding van samenwerking / concurrentie / complementariteit met het provinciebestuur zelf en zeker met de paraprovinciale instituties” (Gebiedsgerichte werking. Beleidsnota van de Provincie West-Vlaanderen, 1995, blz. B20). Er zijn overlappende bestuursmandaten, soms ondoorzichtige interactiepatronen.

De kerntaak van het opbouwwerk ligt in de ondersteuning van bevolkingsgroepen die zelf iets willen doen aan hun situatie van achterstelling of aan de leefbaarheid van hun gemeente of regio. Deze eigen mobiliserende en structurele opdracht en methodiek moet bij een herstructurering van het regionaal welzijnsoverleg zeker gehonoreerd worden.

2.1.4. De Regionale Integratiecentra

De structurering van de migrantensector gebeurde op een gelijkaardige wijze. In het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 1990 werden regionale integratiecentra voorzien per regio en de daaraan gelijkgestelde grote steden. Naast de vertegenwoordigers van de migrantengemeenschappen,

moeten vertegenwoordigers van de categoriale voorzieningen, van de sociaal-economische, de socio-culturele en andere relevante maatschappelijke sectoren aan het bestuur participeren. Deze instituten moeten het gevoerde migrantenbeleid binnen hun werkgebied evalueren, de blinde vlekken opsporen en signaleren en in overleg met allerlei andere organisaties integratie-initiatieven helpen opstarten. Vanuit de invalshoek van het migrantenbeleid is hier dus sprake van een inclusief regionaal overleg- en werkorgaan.

In haar beleidsbrief van juni 1993 kondigde Minister W. Demeester een reflexie over en een structurering van deze sector aan. In een heroriëntatie van het regionaal welzijnsoverleg kan de migrantensector niet ontbreken. Het zal er op aankomen de verantwoordende eigen categoriale structuur zo goed mogelijk te laten samen spelen met vormen van territoriaal gerichte samenwerking.

2.1.5. De Regionale Overleg- en Samenwerkingsinitiatieven

Om de samenhang in het welzijnswerk te bevorderen en overlappingsen of dubbelgebruik tegen te gaan, stelde Minister W. Demeester in haar beleidsbrief van februari 1993 over het Algemeen Welzijnswerk, dat alle betrokken instanties moesten worden samengebracht “om in overleg tot een voor de mensen meer duidelijk welzijnslandschap te komen”. In dit overleg en in die onderlinge afstemming zou de centrale Gezins- en Welzijnsraad een hoofdrol moeten spelen. Maar ook lokaal en regionaal moest dat overleg en die samenwerking bevorderd worden. Er werd voor geopteerd polyvalente centra voor het algemeen welzijnswerk op te richten. Verder werd, naast het lokaal overleg in welzijnsraden, verplichte samenwerking in regionale overlegstructuren aangekondigd.

In het besluit van de Vlaamse regering van 21 september 1994, tot uitvoering van het decreet van 24 juli 1991, werd voorzien in de oprichting van regionale overleg- en samenwerkingsinitiatieven. Naast sensibilisering, overleg en samenwerking, zowel binnen als buiten de sector van het algemeen welzijnswerk, moeten deze initiatieven de oorzaken van onwelzijn in hun regio inventariseren en voor het beleid bruikbaar maken. De centra binnen de regio moeten aan dit samenwerkingsverband deelnemen. Maar ook de OCMW's van een samenwerkingsregio kunnen in het regionaal overleg- en samenwerkingsinitiatief vertegenwoordigd zijn.

Hiermede wordt het startsein gegeven voor een nieuw soort regionaal overleg. Het beoogde overleg is eveneens sectoraal en intersectoraal, georganiseerd binnen overzichtelijk geachte gebieden. Deze initiatieven zijn nog in hun startperiode. Ze moeten gedefinieerd worden binnen een samenhangend en toekomstgericht totaalbeeld van het regionaal welzijnsoverleg.

2.2. De Uitgangspunten voor het Regionaal Welzijnsoverleg

Welzijnsvoorzieningen vormen binnen een regio een complementair geheel. Zorg op maat veronderstelt dat de voorzieningen er op een bereikbare wijze aanwezig zijn, dat ze naar mekaar verwijzen, dat een soepele doorstroming van de éne naar de andere voorziening mogelijk is, dat ze samenwerken. Zorgkwaliteit is daarom slechts mogelijk binnen een kwalitatief hoogstaand, territoriaal samenwerkingsverband.

Goede welzijnszorg is dus niet eerst en vooral voorzieningenzorg, maar omgevingszorg. Zorgende voorzieningen volstaan immers niet, als ze niet zijn opgenomen in een zorgzame omgeving. Ook de preventie moet zich op de globale omgeving richten, zodat deze méér ondersteuning, méér zekerheid en bijstand verleent aan wie door onwelzijn wordt bedreigd. Het komt er dus in de welzijnszorg op aan, het zorgende en het ondersteunende karakter van de concrete netwerken te versterken waarin mensen leven. Deze netwerken bestaan niet in het luchtledige, maar binnen concrete woongebieden. We blijven daarom geloven dat regionaal overleg en gebiedsgerichte samenwerking tot meer welzijn leidt, omdat daardoor de zorgzaamheid van de leefomgeving wordt verbeterd.

2.2.1. Het belang van het regionaal niveau

Het regionaal niveau wordt in de verschillende beleidssectoren nog steeds erkend als een relevant niveau. Streekontwikkeling blijft voor verschillende maatschappelijke vraagstukken een regelmatig terugkerend thema. Binnen de welzijnszorg blijkt dit niet alleen uit de hoger genoemde regionale organen inzake opbouwwerk en migrantenwerking, maar ook uit de subsidiëring van andere organisaties die op een regionaal niveau werkzaam zijn of die een regionale uitstraling hebben, zoals de polyvalente centra in het algemeen welzijnswerk. Daarnaast worden er soms regionale welzijnsraden opgericht of initiatieven genomen voor streekgebonden overleg in een bepaalde welzijnssector.

De regio – hoe ook omschreven – is een relevante ruimte voor het beleid in het algemeen en voor het welzijnsbeleid in het bijzonder. Het is een niveau waarop de problemen zich op een eigen wijze stellen en dikwijls een geëigende oplossing behoeven. Streken, kleiner dan de schaal van de provincie, dringen zich op als relevante ruimtes voor actuele beleidsproblemen. In het welzijnsbeleid mag men op streekniveau allereerst verwachten dat, door overleg en samenwerking, zorg op maat gerealiseerd wordt. Door concrete onderlinge afstemming en door praktische afspraken kan men een soepele, aangepaste dienstverlening realiseren. Daarnaast kunnen op hetzelfde streekniveau welzijnsbevorderende veranderingen gestimuleerd of ondersteund worden. Men kan de verantwoordelijkheid of de zelfredzaamheid van sommige bevolkingsgroepen

verstevigen, de contacten tussen organisaties versterken, nieuwe netwerken in het leven roepen. Zo kan men de welzijnsbevorderende kracht van een streek intensiveren.

2.2.2. *Het belang van het provinciaal bestuursniveau*

De overlegstructuren moeten soepel tot stand kunnen komen, aangepast aan de concrete omstandigheden binnen een regio en in een sector. De provincie is niet altijd de meest geschikte schaal voor dat regionaal overleg. Als bestuursniveau is de provincie echter wel het meest geëigende niveau voor de ondersteuning van allerlei vormen van regionaal welzijnsoverleg.

In het regeerakkoord worden de Vlaamse provincies aangewezen als een belangrijk intermediair bestuursniveau. "In een samenwerkingsmodel staan het overleg en het partnerschap tussen de verschillende overheden centraal. Als intermediair beleidsniveau tussen gemeenten en centrale overheden hebben de provincies hun nut bewezen.

De Vlaamse provincies zijn het aangewezen democratisch beleidsniveau wanneer bovenlokale noden zich manifesteren ... De provincies moeten ook een draaischijf zijn naar de lokale overheden : in volle respect voor de lokale autonomie moeten ze de gemeenten en OCMW's ondersteunen en adviseren. De eigen democratische reflex van de provincies moet versterkt worden, ook door intercommunales met een algemene doelstelling, paraprovinciale instellingen en v.z.w.'s bij te sturen en onder controle van de provincieraad te brengen." (blz. 32).

Men kan het streekbeleid niet losmaken van de provincies. De provincies zijn immers een legitiem, door democratische verkiezingen ondersteund beleidsniveau. Zij beschikken bovendien over een administratie, over infrastructuur en over financiële en logistieke middelen. Daardoor zijn ze voor een streekbeleid onmisbaar. Bovendien kennen de provinciebesturen, veel beter dan de Vlaamse Gemeenschap, de vele gevoeligheden, de samenwerkingsverbanden en oriëntaties die binnen haar gebied bestaan.

Om al deze redenen kan de provinciale overheid een belangrijke rol spelen bij het stimuleren en het ondersteunen van streekgebonden initiatieven. Zij kan de meest geschikte overlegstructuren tot stand helpen brengen. Zij kan de samenwerkingsverbanden stimuleren en steunen die maximaal aansluiten bij de verlangens en de bereidheid van de deelsectoren. Voor elk probleem kan ze zoeken naar de juiste regionale schaal. Verder kan de provinciale overheid zorgen voor de administratieve en de deskundige begeleiding van het overleg. Zij kan mee zoeken naar oplossingen voor de problemen van overlapping, van gebrekkige spreiding, van taakafspraken of van nieuwe noden. Ze kan de nodige informatie aanbrengen of nieuwe contacten mogelijk maken.

De provinciale overheid staat ook dicht genoeg bij het dagelijkse gebeuren in de gemeenten en streken, om nieuwe initiatieven op te sporen en tijdig te begeleiden. Wanneer mensen zich verenigen om

zelf bepaalde welzijnsproblemen in de streek aan te pakken, moet het provinciaal bestuur daarop op een concrete wijze kunnen inspelen. Dergelijke initiatieven vergen niet altijd veel financiële middelen. Ze vragen wel een soepele ondersteuning, aangepast aan de noden van het ogenblik. In samenwerking met de gemeenten moet het provinciaal bestuursniveau deze concrete steun kunnen bieden.

2.2.3. *De verantwoordelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap*

Om een welzijnsbeleid op maat te realiseren is overleg onontbeerlijk. Het regeerakkoord bepaalt dat de verantwoordelijke ministers daartoe het overleg zullen activeren tussen de verschillende lokale, regionale en provinciale overheden. (Regeringsverklaring van 21 juni 1995) Om haar doelstellingen inzake welzijnsbeleid te realiseren moet de Vlaamse Gemeenschap dus afspraken maken met de provincies. Met het oog op een welzijnszorg op maat, dient de Vlaamse regering overeenkomsten af te sluiten met de provinciale overheden. Deze overeenkomsten hebben tot doel de ondersteuning van het noodzakelijke overleg, de stimulering van regionale samenwerking en de nodige steun aan complementaire streekgebonden initiatieven te garanderen.

Vanuit diezelfde doelstellingen moet de Vlaamse overheid, liefst in dialoog met de provinciebesturen, ook rechtstreeks overeenkomsten afsluiten met sommige regionale organisaties of instituten die specifieke welzijnsbevorderende programma's opzetten. Sommige programma's vergen immers een grotere autonomie tegenover de gemeentebesturen en de provinciebesturen. Vooral het bevorderen van de emancipatie en de zelfverantwoordelijkheid van sommige kansarme of achtergestelde groepen, vereist een grotere onafhankelijkheid tegenover plaatselijke of regionale overheden. Op dit ogenblik geldt dat voor het opbouwwerk ter bestrijding van achterstelling en de acties voor de integratie van migranten. In die gevallen moet de Vlaamse overheid zelf garant staan voor de realisatie van de welzijnsbevorderende programma's, zo mogelijk in samenspraak met het provinciebestuur.

2.3. **Elementen voor een decreet**

2.3.1. *Een provinciale ondersteuningsstructuur*

In afspraak met de Vlaamse regering richten de provinciebesturen een ondersteuningsstructuur op die in heel de provincie gebiedsgerichte, regionale overleg- of samenwerkingsorganen stimuleert en ondersteunt. Deze ondersteuning moet niet alleen logistiek zijn, maar ook inhoudelijk en methodisch. Daartoe moet het provinciebestuur beschikken over gekwalificeerde medewerkers die uitsluitend met deze ondersteuningstaken bezig zijn.

De situatie inzake regionaal overleg in de provincie moet regelmatig geëvalueerd worden. Via een jaarlijks rapport aan de provincieraad, heeft deze laatste de mogelijkheid terzake een eigen beleid uit te stippelen, uiteraard binnen de krijtlijnen van het

Vlaams beleid. De Minister kan de provinciale ondersteuningsstructuur erkennen en aanvullend subsidiëren. De substantiële bijdrage terzake moet echter van de provincies zelf komen.

2.3.1.1. De doelstellingen

Bij de uitbouw en de werking van de provinciale ondersteuningsstructuren moet men met de volgende principes rekening houden :

- De omschrijving van de regio's moet met respect voor de lokale situaties gebeuren.
- Men moet geen lege dozen installeren of ondersteunen : er moet sprake zijn van een concrete inhoudelijke werking, de aanwezige initiatieven moeten als vertrekpunt dienen.
- Overlappendingen of parallelle circuits moeten vermeden worden, maar men moet evenmin organisatorisch willen samenvoegen wat vanuit een welbegrepen zelfstandigheid tot samenwerking kan komen.

2.3.1.2. De opdrachten

De provinciale ondersteuningsstructuur moet ten aanzien van de regionale samenwerkingsverbanden de volgende opdrachten vervullen :

- Allereerst is er begeleiding en ondersteuning nodig. Dit vergt een methodische aanpak, niet zozeer gericht op de realisatie van eigen provinciale doelstellingen, maar op het bevorderen van dialoog en samenwerking tussen de deelnemende organisaties.
- Deze begeleidingstaak kan maar echt lukken, als er ook inhoudelijke ondersteuning wordt aangeboden. Vanuit de ondersteuningsstructuur moet er mee actief gezocht worden naar de nodige informatie, naar mogelijke samenwerkingsmodellen, naar de oplossing van concrete organisatorische problemen.
- Tenslotte moet ook de nodige logistieke steun geboden worden. Sommige praktische of technische bezwaren die de verdere samenwerking hinderen, kunnen op dit niveau verholpen worden. De deelnemers moeten kunnen profiteren van het schaalvoordeel, bijvoorbeeld inzake informatieverzameling of informatieverwerking, het voorzien van een centraal aanmeldingspunt, het organiseren van specifieke opleiding, enz.

2.3.1.3. Een provinciaal welzijnsbeleid

De provinciale ondersteuningsstructuren moeten een minimale kwaliteitswaarborg leveren. Er moeten voldoende en deskundige medewerkers zijn. Er moeten door het provinciebestuur concrete doelstellingen en opdrachten geformuleerd worden. Er moet sprake zijn van een jaarlijkse rapportering aan de provincieraad. Maar dit betekent meteen dat de provinciebesturen met deze ondersteuningsstructuur een verschillend beleid kunnen voeren. De vormgeving en de invulling van de ondersteuningsstructuur kan variabel zijn. Elk provinciebestuur kan, in samenspraak met de Vlaamse rege-

ring en binnen de grenzen van het Vlaams welzijnsbeleid, eigen accenten leggen en een eigen beleid voeren voor de verdere concrete invulling van de algemene Vlaamse beleidslijnen. Over dat provinciaal beleidsplan en de werking van de provinciale ondersteuningsstructuur, wordt tussen de Vlaamse overheid en de provincie een convenant afgesloten.

2.3.1.4. Een beleidsovereenkomst

De provinciale doelstellingen inzake ondersteuning van regionaal welzijnsoverleg krijgen vorm in de organisatie en in de werking van de provinciale ondersteuningsstructuur. Elk provinciebestuur maakt daarom een driejaarlijks beleidsplan op waarin de opdrachten van de provinciale ondersteuningsstructuur gespecificeerd worden. Over dat beleidsplan sluit de Vlaamse regering een driejaarlijkse overeenkomst af met het provinciebestuur. Op die manier kunnen de twee bestuursniveaus een gezamenlijk beleidsproject formuleren, waardoor het algemeen welzijnsbeleid vertaald wordt naar concrete regio's en naar concrete overlegstructuren met de organisaties die terzake verantwoordelijkheid dragen. Aan die overeenkomst verbindt de Vlaamse regering minimale kwaliteitseisen en een minimale subsidiëring. De echte meerwaarde voor de beide partners schuilt echter in de onderlinge afspraak en samenwerking, in het wederzijds respect voor ieders bijdrage.

Om de onderlinge samenwerking tussen beide bestuursniveaus te versterken kan er een interprovinciale afstemmingscommissie worden opgericht. Daar kan, onder leiding van de bevoegde minister, informatie uitgewisseld worden en kunnen er afspraken gemaakt worden over mogelijke beleidsproblemen, over ieders beleidsvoornemens, over concrete initiatieven of beleidstoepassingen.

2.3.2. Specifieke regionale instituten

Daarnaast kunnen de provinciebesturen ook betrokken worden in de overeenkomsten van de Vlaamse overheid met de Regionale Instituten voor Samenlevingsopbouw en met de Regionale Integratiecentra. In die overeenkomsten ligt het initiatief echter bij de Vlaamse overheid en komt de substantiële bijdrage ook van die Vlaamse overheid.

Er zijn specifieke achterstands- en achterstellingssituaties die eveneens om overleg en samenwerking op het regionale niveau vragen. Het gaat daarbij met name om problemen die slechts via een inclusief beleid kunnen opgelost worden. De achterstand of de achterstelling van sommige bevolkingsgroepen kan immers niet alleen met zorg verholpen worden. Er is nood aan een samenhangend beleid in meerdere sectoren binnen een regio, om er de concrete levensomstandigheden en levenskansen van de getroffen groepen te verbeteren. Dit vergt gebiedsgericht overleg tussen meerdere organisaties en instanties. Het vraagt ook en vooral een actieve betrokkenheid van de doelgroepen zelf bij dat overleg. Om al deze redenen moet de Vlaamse overheid in deze specifieke omstandigheden zelf initiatief nemen. Zij moet zelf verantwoordelijk-

heid opnemen voor en met deze achtergestelde doelgroepen. Op dit ogenblik gebeurt dit concreet via het opbouwwerkbeleid en het migrantenbeleid.

Het categoriale en algemene karakter van deze achterstelling betekent niet dat er géén sprake zou zijn van regionale verschillen, integendeel. Zeker in dit domein moet men een aanpak op maat nastreven, rekening houdend met plaatselijke omstandigheden, in onderlinge afspraak met wat er binnen een streek bestaat. Zeker in achterstands- en achterstellingssituaties moet men tot regionale samenwerking kunnen komen. Zeker dan moeten er regionale of provinciale ondersteuningsstructuren zijn. Alleen moet de Vlaamse overheid in deze situaties zelf een grotere verantwoordelijkheid opnemen, zelf initiatief nemen. Zij kan de provinciebesturen wel uitnodigen om mee te werken aan de realisatie van haar plannen, want ook hier geldt dat een gezamenlijk beleidsproject een onmiskenbare meerwaarde heeft.

2.3.2.1. De doelstellingen

Regionale instituten moeten de achtergestelde doelgroepen binnen het gebied stimuleren tot zelforganisatie en zelfredzaamheid. Dit kan gebeuren door het opzetten van in de tijd beperkte projecten. Soms is het nodig steunpunten op te richten die op langere termijn kunnen fungeren als basisschakels tussen de doelgroepen en hun maatschappelijke omgeving. De instituten moeten, samen met de doelgroepen, in overleg treden met de organisaties en de instellingen die binnen de regio een bijdrage kunnen leveren tot een grotere emancipatie en maatschappelijke integratie van die doelgroepen. Ze moeten elke samenwerking bevorderen die kan leiden tot een verbetering van de levenskwaliteit van de achtergestelde doelgroepen.

Als zodanig hebben ze een rol te spelen bij de ondersteuning van de sociale beleidsplannen. Zij moeten waken over de betrokkenheid van de doelgroepen. Zij zijn de leveranciers van de noodzakelijke methodische vaardigheden en de bewakers van de nodige deskundigheid.

Bij de realisatie van deze doelstellingen moeten de instituten rekening houden met de volgende principes :

- De gebiedsomschrijvingen en de nagestreefde samenwerkingsverbanden moeten in functie van concrete lokale situaties worden vastgesteld.
- Men moet geen formele structuren opzetten, maar concrete initiatieven ondersteunen, die gericht zijn op concrete resultaten. Dit geldt uiteraard voor in de tijd beperkte projecten. Maar ook voor de steunpunten die op langere termijn werken, moet men concrete tussendoelen formuleren.
- Overlappingsen of parallele circuits moeten vermeden worden. Wanneer er binnen de algemene structuren of voorzieningen voldoende reële mogelijkheden zijn om de achterstelling weg te werken, moet men geen bijzonder circuit in het leven houden.

2.3.2.2. De opdrachten

Ten aanzien van hun respectievelijke doelgroepen moeten de specifieke regionale instituten de volgende opdrachten vervullen :

- Ze moeten de doelgroepen stimuleren tot zelforganisatie en zelfredzaamheid. Ze moeten hen daarbij ook begeleiden.
- Ze moeten andere organisaties en instellingen attent maken op de bijzondere achterstellingssituatie van de doelgroepen en hen helpen om daarin verandering aan te brengen.
- Ze moeten overleg en samenwerking tot stand helpen brengen tussen de doelgroepen enerzijds, andere organisaties en instellingen anderzijds. Dat overleg moeten ze zo nodig blijven ondersteunen.
- In de regio moeten ze methodische ondersteuning willen geven aan initiatieven die met dezelfde doeleinden door anderen genomen worden.

2.3.2.3. Een eigen draagvlak

Allereerst moeten de specifieke instituten een bestuurlijk draagvlak hebben, waarin vertegenwoordigers van de doelgroepen samen met vertegenwoordigers van andere organisaties en instellingen verantwoordelijkheid opnemen voor de werking van het regionaal instituut.

Daarnaast moet er, door pooling van alle medewerkers binnen de regio, een voldoende breed draagvlak van personeelsleden zijn, waardoor hun deskundigheid op een permanente en soepele wijze inzetbaar is binnen de gehele regio.

Tenslotte is er een organisatorisch kader nodig dat op een doelgerichte wijze de nodige actiebronnen kan mobiliseren. De werking van het instituut moet erop gericht zijn, bijkomend personeel, infrastructuur, materiële of financiële middelen te mobiliseren en nuttig in te zetten voor specifieke, tijdelijke opdrachten, die aansluiten bij de algemene doelstellingen en die passen in het eigen actieplan.

2.3.2.4. Een beleidsovereenkomst

De specifieke regionale instituten maken driejaarlijks een meerjarenplan, waarin langlopende programma's en projecten van kortere duur in een samenhangend geheel worden bijeengebracht. Zij geven daarin de achterstellingssituatie van de betrokken doelgroepen aan en wat ze daaraan op welke manier zullen doen in samenwerking met die doelgroepen. Over dit actieplan sluiten de instituten een overeenkomst af met de bevoegde minister. In deze overeenkomst wordt bepaald over welke personeels- en werkingssubsidies het instituut gedurende de volgende periode van drie jaar kan beschikken en welk actieplan het instituut daarmee zal uitvoeren.

Voorafgaand aan deze overeenkomst pleegt het instituut overleg met het provinciebestuur, zowel over de mogelijke coördinatie tussen het actieplan en het provinciaal beleid, als over een eventuele

deelname van de provincie aan de werking van het instituut. Indien het provinciebestuur zelf een bijdrage wil leveren aan de realisatie van het actieplan of bijkomende middelen wil verschaffen ter uitbreiding van het actieplan, wordt het als een volwaardige derde partner betrokken in de overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en het instituut.

2.3.3. *Opheffen en heroriënteren*

De provinciale welzijnscommissies zijn als zodanig niet meer werkzaam en kunnen best worden opgeheven. Zij worden vervangen door provinciale ondersteuningsstructuren, waarover de Vlaamse regering een driejaarlijkse beleidsovereenkomst afsluit met het provinciebestuur. De Regionale Overleg- en Samenwerkingsinitiatieven verkeren nog maar in een startfase. Nu kunnen ze nog zonder schade uit het stramien van het Algemeen Welzijnswerk worden gelicht. De functie die aan de ROSI's wordt toegekend, namelijk overleg en samenwerking bevorderen in het Algemeen Welzijnswerk, moet zeker behouden blijven. Maar deze beoogde doelstellingen kunnen nu in het breder kader van de beleidsovereenkomsten met de provinciebesturen gerealiseerd worden. In dat kader krijgt de samenwerking binnen het Algemeen Welzijnswerk ook meer mogelijkheden voor overleg en samenwerking buiten de eigen sector. Daarom zullen de betreffende bepalingen in het besluit over het Algemeen Welzijnswerk opgeheven worden.

De Regionale Instituten voor Samenlevingsopbouw en de Regionale Integratiecentra worden gespecialiseerde regionale instituten voor de bestrijding van de achterstelling van bijzondere doelgroepen. Vanuit hun specifieke opdrachten zorgen ze allereerst voor de zelforganisatie van de beoogde doelgroepen. Verder zetten ze zelf exemplarische of noodzakelijke projecten op. Ze bieden ook ondersteuning aan allerlei acties, diensten, organisaties, projecten en programma's die aan de realisatie van dezelfde doelstellingen werken.

Voor de Regionale Instituten voor Samenlevingsopbouw betekent dit : deskundige en methodische ondersteuning bieden aan acties die er op gericht zijn, samen met de doelgroepen te werken aan het wegwerken van achterstelling en aan de verbetering van de levenskwaliteit.

Voor de Regionale Integratiecentra houdt dat in : deskundige en methodische ondersteuning bieden aan allerhande acties die moeten leiden tot de integratie en de emancipatie van de etnische minderheden in onze samenleving.

In beide gevallen mobiliseert men eerst de betrokken doelgroep. Met hen kunnen eigen projecten of acties worden opgezet. Maar in beide gevallen moet men er naar streven ook buiten de eigen organisatie activiteiten, projecten en programma's te stimuleren en te begeleiden, die tot meer emancipatie en integratie van de betrokken doelgroep kunnen leiden.

2.4. Het lokaal welzijnsoverleg

Lokale samenwerking heeft in de welzijnssector een lange traditie. Reeds in 1525 werd in de stad Leper het principe van de "gemene beurs" aangevaard. Daarmee beoogde men het samenbrengen van alle lokale middelen voor de armenzorg. Dit werd pas ten volle gerealiseerd met de oprichting van de Commissies van Openbare Onderstand in 1925.

Sinds de oprichting van de OCMW's in 1976 is de armenzorg verruimd tot welzijnszorg. Daardoor zijn er veel meer potentiële deelnemers voor een mogelijke lokale samenwerking. Bovendien is ook het besef gegroeid dat de welzijnszorg niet versmald kan worden tot een zaak van de OCMW's alleen. Welzijnszorg moet een integrale zorg zijn in alle gemeentelijke beleidssectoren. Bovendien gebeurt het lokaal welzijnsbeleid meer en meer in samenspraak met allerlei organisaties en groepen die, als hulpverlener of als mogelijke cliënt, een rol spelen in die zorg.

Vertegenwoordigers van het schepencollege en van het OCMW plegen sinds 1992 regelmatig overleg over het welzijnsbeleid in de gemeente. Sinds 1991 legt het OCMW jaarlijks een beleidsnota voor aan de gemeenteraad. Het welzijnszorgbeleid is dus integraler geworden. Meerdere sectoren van het gemeentelijk beleid hebben met welzijn te maken. Men tracht daarin de nodige coördinatie aan te brengen.

Tegelijkertijd tracht men ook particuliere organisaties en mogelijke cliënten uitdrukkelijker bij het beleid te betrekken. Vele gemeenten beschikken al langer over een ouderenraad. In sommige gemeenten is er een welzijnsraad. Er is overleg tussen het OCMW en de particuliere organisaties voor Gezins- en Bejaardenhulp. Deze trend naar meer lokaal welzijnsoverleg is bovendien in een stroomversnelling geraakt door de oprichting van het Sociaal Impulsfonds. Voortaan zullen lokale initiatiefnemers, samen met vertegenwoordigers van de gemeente en van het OCMW, in het kader van een stuurgroep het lokaal sociaal beleidplan voorbereiden. Alle gemeenten zullen in de toekomst dergelijke sociale beleidsplannen maken. Daarbij moeten de nodige gegevens verzameld worden om een verantwoord beleid te voeren. Verder moeten de overheidsvoorzieningen voor de uitvoering van het plan samenwerken met particuliere organisaties.

Met andere woorden : meer dan ooit zal er in de toekomst sprake zijn van lokaal welzijnsoverleg. Dat overleg kan maar lukken als het degelijk ondersteund wordt en als het ter plaatse beroep kan doen op bestaande adviesorganen. Voor de ondersteuning kunnen de gemeenten beroep doen op verschillende instanties. Bovendien zal er terzake voorzien worden in het nodige onderzoek, in vorming en begeleiding. Daarnaast willen we aan de gemeenten vragen zich ook in verband met het welzijnsbeleid te laten adviseren door één of meer adviesorganen. Zoals in de culturele sector willen

we daarbij geen enkel model opleggen. We zullen er wel op aandringen dat de gemeente op één of andere wijze het advies inzake welzijnsbeleid structureert.

III. SAMENSPRAAK IN HET PROVINCIAAL EN LOKAAL CULTUURBELEID

3.1. De ondersteuning van het lokaal cultuurbeleid

Informatie, inspraak en participatie zijn min of meer verworven rechten in het gemeentelijk cultuurbeleid. Nu moet men verder werk maken van een plaatselijk, geïntegreerd en integraal cultuurbeleid. De verschillende culturele deelaspecten moeten samengebracht en ingepast worden in het gehele gemeentelijke cultuurbeleid.

Deze integrerende aanpak veronderstelt dat men keuzen maakt en prioriteiten vastlegt. Dit kan gebeuren door de opmaak van beleidsnota's of beleidsplannen. Het opmaken van deze nota's of plannen moet in samenspraak met alle betrokken partners gebeuren. Het moet ook op basis van een degelijke feitenkennis en op een methodische wijze verlopen.

De lokale overheden moeten ertoe gestimuleerd worden dergelijke beleidsplannen te maken, ook in domeinen waar dat nog niet verplicht is. Het is zeker niet onze bedoeling dergelijke verplichtingen op te leggen. Wel willen we de gemeenten stimuleren en ondersteunen bij de opmaak van dergelijke beleidsplannen, zodat het lokaal cultuurbeleid in optimale omstandigheden kan gebeuren. Een degelijk cultuurbeleid veronderstelt afweging, samenhang en fasering. Dit gebeurt aan de hand van een beleidsnota of een beleidsplan. Het opmaken van zo een nota of plan veronderstelt een inventaris van de bestaande situatie en van de gewenste veranderingen, een overzicht van de relevante omstandigheden en de randvoorwaarden, een afweging van de prioriteiten en van de streefdata. Bij dit alles moeten de gemeenten die dit wensen de nodige ondersteuning krijgen.

3.1.1. Een situatieschets

De organisatie van het overleg en van de inspraak in het gemeentelijk cultuurbeleid wordt geregeld in het decreet van 24 juli 1991. Elke gemeente moet over minstens één enkele Adviesraad voor cultuurbeleid beschikken. Er kunnen ook meerdere categoriale, sectorale of territoriale raden naast elkaar werken. Op dit ogenblik beschikken minstens 92% van de Vlaamse gemeenten over een gemeentelijke Cultuurraad. In 80% van de gemeenten is er een aparte jeugdraad. Bijna 80% heeft een afzonderlijke sportraad. Deze situatie werd gestimuleerd door de erkenningsvoorwaarden, voorzien in de decreten inzake lokaal jeugdwerkbeleid en inzake de gemeentelijke sportdiensten.

In elke gemeente is een ambtenaar officieel belast met de begeleiding en de ondersteuning van de adviesorganen. Naast de functionele ambtenaren

zoals de bibliothecaris of de cultuurfunctionaris van het Cultureel Centrum, nemen steeds meer gemeenten ondermeer daarvoor een beleidsambtenaar of cultuurconsulent in dienst. Cultuurdiensten zijn een vrij recent fenomeen binnen de gemeentelijke administraties. Toch beschikt twee derde van de gemeenten nu al over dergelijke dienst. Het Vlaams Centrum voor Volksontwikkeling organiseerde in het verleden al een specifieke opleiding voor cultuurambtenaren. Sinds 1991 bestaat er een Vereniging voor Vlaamse Cultuurdiensten, vooral gericht op de uitwisseling van ervaringen.

Sinds het decreet van 9 juni 1993 worden de gemeentebesturen gesubsidieerd om een eigen jeugdwerkbeleid te voeren. Daarin wordt samenspraak met de betrokkenen uit het jeugdwerk en de opmaak van een eigen gemeentelijk jeugdwerkbeleidsplan geïntroduceerd. In Vlaanderen beschikken 45% van de gemeenten over een jeugdconsulent, 41% over een aparte jeugddienst. De uitbouw van de eerste jeugddiensten dateert al van in de zeventiger jaren. In 1979 richtten een aantal jeugdconsulenten de huidige Vereniging Vlaamse Jeugddiensten en -consulenten op. Deze vereniging biedt informatie over en deskundige ondersteuning aan het gemeentelijk jeugdwerkbeleid.

In 72% van de Vlaamse gemeenten is er een volwaardige sportconsulent, terwijl bijna 56% van de gemeenten over een autonome sportdienst beschikken. Op basis van een aantal criteria over de infrastructuur, de ambtenaren, de sportpromotie, enz., hebben 48% van de gemeenten een BLOSO-erkenning (nu geregeld op basis van het decreet van 5 april 1995). Het Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid bevordert de werking en de uitbouw van de gemeentelijke sportdiensten via vorming, opleiding en bijscholing. Het levert ook informatie en doet aan sportpromotie. Meer dan 200 Vlaamse gemeenten zijn bij het Instituut aangesloten.

3.1.2. Ondersteuning en dienstverlening

Een gecoördineerde aanpak van het cultuurbeleid, in samenspraak met de betrokkenen in de gemeente, veronderstelt de deskundige werking van cultuurdiensten en cultuurconsulenten, van jeugddiensten en jeugdconsulenten, van sportdiensten en sportconsulenten. Op diverse wijzen moet er in de bevordering van die deskundigheid geïnvesteerd worden.

Dit veronderstelt goed uitgebouwde, gespecialiseerde en deskundige diensten. Deze diensten moeten nuttige informatie kunnen verstrekken, voor vorming en bijscholing zorgen, begeleiding bieden en ervaringsuitwisseling mogelijk maken. Ze moeten ook naar andere nuttige organisaties en diensten kunnen verwijzen. Kortom : er moeten specifieke ondersteuningscentra zijn voor het gemeentelijk cultuur-, jeugd- en sportbeleid. De hoger genoemde verenigingen van gemeenten en van gemeentelijke consulenten kunnen het kader zijn waarin deze ondersteunende dienstverlening verder wordt uitgebouwd.

In dit verband hebben ook de provinciebesturen een rol te spelen. Zij kunnen voor een aangepaste dienstverlening zorgen, in functie van de specifieke noden in de verschillende soorten gemeenten. Zij kunnen, omwille van de schaal, ook meer gespecialiseerd personeel inschakelen in deze dienstverlening. Bovendien kan de provincie het gemeentelijk cultuurbeleid aanvullen en bovengemeentelijke initiatieven stimuleren. Daartoe de nodige provinciale diensten uitbouwen, kan een belangrijke inbreng betekenen voor het lokaal cultuurbeleid.

3.2. Samenwerken op provinciaal vlak

De provinciebesturen hebben steeds een actieve rol vervuld inzake het cultuurbeleid in Vlaanderen. In de context van een Belgische staat – vóór de cultuurautonomie en de vorming van de gemeenschappen en de gewesten – waren zij het beleidsniveau bij uitstek voor de ontwikkeling van een Vlaams cultuurbeleid. Over de grenzen van de provincies heen is er een lange traditie van interprovinciaal overleg inzake cultuur.

Met het tot stand komen van de Vlaamse structuren en het ontwikkelen van een eigen Vlaamse cultuurwetgeving zijn de provincies soms in de uitvoering van het cultuurbeleid betrokken, in een aantal gevallen helaas zonder veel voorafgaandelijk overleg en eigen beleidsruimte. Het bibliotheekdecreet blijft daarvan een schoolvoorbeeld.

In een aantal andere gevallen waren er ook positieve aanzetten tot een complementair beleid waarbij in de taakverdeling ook ruimte bleef voor eigen

provinciale accenten. De provincies hebben bij de uitbouw van hun cultuurbeleid ook een lange traditie wat betreft overleg en advies. Provinciale cultuur- en jeugdraden hebben meestal reeds een lange bestaansgeschiedenis. Op het vlak van overleg tussen provincies en Vlaamse gemeenschap zijn er inzake cultuur overlegmomenten tussen provinciale en Vlaamse cultuurambtenaren. In diverse Vlaamse adviesraden inzake cultuur werd ook een waarnemende aanwezigheid van provinciale ambtenaren mogelijk gemaakt. Samen met de grote Vlaamse steden schragen de provinciebesturen nog een belangrijk deel van het cultuurpatrimonium, denk hierbij aan de musea en de culturele infrastructuur, aan de provinciale uitleendienst,...

Steeds meer groeit het besef dat het cultuurbeleid in Vlaanderen in samenhang met de provinciebesturen moet worden uitgebouwd, in het bijzonder voor het bovengemeentelijk en regionaal beleidsaspect. Ook inzake cultuur is er “ruimte voor decentralisatie en subsidiariteit en een grotere verantwoordelijkheid van de lokale besturen” (regeringsverklaring van 21 juni 1995, blz. 48). Dit geldt zowel ten aanzien van de provincies als ten aanzien van de gemeenten.

Daarom zullen we een permanente overlegstructuur met vertegenwoordigers van de Vlaamse provincies in het leven roepen. In dit overleg kan werk gemaakt worden van verdere decentralisatie, onder meer inzake monumentenzorg, bibliotheekwerk, musea, culturele centra. Het komt er nu allereerst op aan een platform te creëren waarbinnen het cultureel partnerschap met de provincies verder vorm kan krijgen.