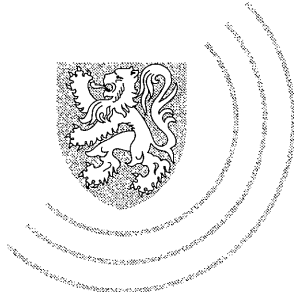


V L A A M S   P A R L E M E N T



Zitting 1996-1997

26 mei 1997

**HOORZITTING**

**over het advies van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling van 19 februari 1997**  
**"Overheid en Volksontwikkeling, partners in kwaliteitszorg"**

**VERSLAG**

**namens de Commissie voor Cultuur en Sport**  
**uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke**

*Samenstelling van de commissie*

*Voorzitter* : de heer Louis Bril.

*Vaste leden* : de heren Joachim Coens, Hugo Marsoul, mevrouw Riet Van Cleuvenbergen, de heer Walter Vandenbossche, mevrouw Mieke Van Hecke ;

de heren Louis Bril, Jozef Browaey, Marino Keulen ;

mevrouw Kathy Lindekens, de heer Michiel Vandenbussche, mevrouw Gracienne Van Nieuwenborgh ;

de heren Frank Creyelman, Emiel Verrijken ;

mevrouw Nelly Maes ;

de heer Jos Stassen.

*Plaatsvervangers* :

mevrouw Brigitte Grouwels, de heren Eddy Scheurmans, Gilbert Vanleenhove, Marc Van Peel, Hugo Van Rompaey ;

de heren Freddy Feytons, mevrouw Marleen Vanderpoorten, de heer Dirk Van Mechelen ;

de heren Peter De Ridder, André Van Nieuwkerke, Tuur Van Wallendael ;

de heren Pieter Huybrechts, Felix Starckx ;

de heer Herman Lauwers ;

de heer Jos Geysels.

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Cultuur en Sport organiseerde op donderdag 24 april 1997 een hoorzitting met afgevaardigden van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling (HRVO) over hun advies van 19 februari 1997 "Overheid en volksontwikkeling. Partners in kwaliteitszorg" (zie bijlage).

De afgevaardigden waren :

- De heer Jules Albrechts, voorzitter van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling ;
- De heer Tony Mertens, voorzitter Werkgroep Diensten van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling ;
- De heer Hugo De Vos, voorzitter Werkgroep Instellingen van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling.

#### **1. Toelichting door de heer Jules Albrechts, voorzitter van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling**

Het advies van de Hoge Raad werd ingegeven door interne en externe factoren. De laatstgenoemde zijn de volgende. De algemene beleidsverklaring van de Vlaamse regering legde sterk de nadruk op kwaliteitsverbetering. Ook de beleidsbrieven van de minister van Cultuur, Gezin en Welzijn (WVC) stellen kwaliteit als een belangrijke doelstelling voorop. Voorts kwam het probleem aan de orde in het Vlaams Parlement tijdens de begrotingsbesprekingen en de behandeling van de programmadecreten. Daarbij was soms kritiek op onze sector te horen. In de beleidsvisie van het departement WVC werden twee belangrijke projecten geformuleerd : het departementaal integratieproject ten aanzien van de erkenningsprocedures en het actieplan kwaliteitsbewaking. Ten slotte nam het Vlaams Parlement recent twee decreten aan inzake kwaliteitsbeheer, namelijk in de verzorgings- en de welzijnssector. Ter voorbereiding hiervan werden een aantal hoorzittingen georganiseerd, die de deskundigheid deden toenemen. Op een aantal van de problemen werd immers in dat verband al gewezen.

Intern gingen de volgende fasen aan het advies vooraf. Het Vlaams Centrum voor Volksontwikkeling (VCVO) publiceerde het document *Nieuwe Uitdagingen*. De conferentie van 1992 werd afgesloten met een aantal aanbevelingen. Enkele hiervan betroffen toen al het kwaliteitsprobleem. Men

had het met name over professionalisering, bevordering van deskundigheid, strategische planning, de noodzaak van output-registratie en, ten slotte, systematisch empirisch en theoretisch onderzoek. Helaas hielden zowel de overheid als de sector te weinig rekening met deze aanbevelingen.

Ook in de huidige decreten zitten al heel wat kwaliteitsnormen verwerkt. De overheid, met name de administratie en de inspectie, houdt er echter te weinig rekening mee. Men heeft meer aandacht voor zuiver kwantitatieve criteria. Nochtans heeft het VCVO een praktische handleiding voor kwaliteitszorg voorbereid. De koepelorganisaties organiseerden studie- en kaderdagen. Ook de verenigingen zelf deden mee aan de voorbereiding van de kwaliteitszorg.

De titel van het adviesdocument verwijst naar de twee belangrijke actoren in deze zaak : de organisaties, die voor het kwaliteitsbeleid zelf verantwoordelijk zijn, en de controlerende overheid. In de werkgroep die deze tekst heeft geproduceerd, werd nauw samengewerkt door de hele sector, met inbegrip van alle ondersteuningscentra, wat uitzonderlijk is. Meermaals ging de tekst ter aanpassing over en weer van de werkgroep naar de Hoge Raad. Ten slotte werden nog een tweehonderdtal afgevaardigden uit het werkveld aan het woord gelaten tijdens vier hoorzittingen, voorafgaandelijk aan het eindadvies. Ons advies bestaat uit twee delen : een uitgebreide memorie van toelichting en het eigenlijke advies van 15 punten zelf.

De Hoge Raad vraagt aan de overheid om duidelijk te bepalen wat de beleidsdoelstellingen inzake volksontwikkeling en inzake kwaliteitszorg ten opzichte van de volksontwikkeling zijn. Een verzuchting die vaak terugkeert is de vraag naar geregeld overleg met de overheid over de toekomst van de volksontwikkeling. We hebben met dit advies bewezen dat we daartoe in staat zijn. In de sector leeft ook de vrees dat de kwaliteitszorg wordt ingevoerd met het oog op bezuinigingen. De Hoge Raad kan deze vrees moeilijk wegnemen. Nadenken over kwaliteit is moeilijk in een periode van onrust. Na de wijzigingen in de verschillende decreten en na de programmadecreten, dringen we dan ook aan op een periode van stabiliteit.

Wat de regelgeving betreft, is er een duidelijke decretale basis vereist voor de kwaliteitszorg. De huidige regelgeving zou moeten geëvalueerd worden in functie van de kwaliteitszorg, een aantal nodeloze kwantitatieve normen moeten worden afgeschaft en de overheid moet de nieuwe rol van kwaliteitsbewaker op zich nemen. De sector is het

niet eens geworden over de vraag of er één kwaliteitsdecreet moet komen dan wel of er in ieder decreet een kwaliteitsclausule moet ingevoegd worden. Er worden nu reeds heel wat administratieve verplichtingen opgelegd aan de sector en men vreest dat de invoering van kwaliteitszorg tot meer bureaucratie zal leiden.

Bij een invoering van nieuwe regels voor kwaliteitszorg moeten deze in overeenstemming gebracht worden met de eisen van het Cultuurpact. Dat bepaalt dat alle normen voor erkenning en subsidiëring moeten goedgekeurd worden door de wetgevende vergadering van de overheid in kwestie. Dit probleem stelt zich niet voor gezondheidsvoorzieningen of de sector welzijn. Daarom vragen we hier speciale aandacht voor. Zo formuleren we een paar aanbevelingen om mogelijke politieke willekeur uit te sluiten. We vragen respect voor de openbaarheid van bestuur : de betrokkenen die beoordeeld worden, moeten inzage krijgen in het dossier of minstens in de criteria waarop zij beoordeeld worden. Voorts moet de inspectie jaarlijks een rapport indienen met hierin de gehanteerde criteria en methodieken. Zo ontstaat een vorm van jurisprudentie.

De overheid moet een algemeen functioneringskader vastleggen over hoe met kwaliteitszorg moet omgegaan worden in de organisaties, zoals ook bepaald is in de andere decreten inzake kwaliteitszorg. Gedetailleerde normen hebben geen zin. In geen geval mag kwaliteit een middel zijn om inhoudelijk in te grijpen of de inhoud van de volkswontwikkeling te beoordelen. Ook hier wijzen we op de noodzaak van overleg.

De inspectie en het personeel van de administratie moeten een nieuwe taak uitvoeren. Daartoe moeten ze de nodige vaardigheden kunnen verwerven. De overheid moet de ambtenaren de mogelijkheden hiervoor geven. Alleen de noodzakelijke instrumenten voor kwaliteitszorg in een organisatie moeten door de overheid worden onderzocht. We vragen dat de verschillende organisaties deze instrumenten naar eigen inzicht kunnen uitwerken. Het is duidelijk dat er een groot verschil is tussen de mogelijkheden van grote en kleine organisaties. Daarom zijn we bij onze aanbevelingen ook niet vertrokken van een concreet model.

Er is een belangrijk onderscheid tussen kwaliteitsbeleid en kwaliteitscriteria. De Hoge Raad vindt dat de overheid niet moet oordelen over het eindproduct, tenminste zolang er geen geobjectiveerde en algemeen geldende kwaliteitsnormen zijn. De overheid is wel gemachtigd om de manier waarop

kwaliteitszorg wordt ingevoerd te onderzoeken en om te controleren of de organisaties effectief bezig zijn met het formuleren van normen en deze normen te implementeren. Het toekennen van de ISO-normen in ondernemingen wil alleen zeggen dat de onderneming de juiste methoden en processen hanteert om tot een goed product te komen, maar niet dat het product ook werkelijk aan hoge kwaliteitseisen voldoet. We sluiten niet uit dat er in de toekomst ooit kwaliteitscriteria worden opgelegd, maar dat kan alleen a posteriori, geleidelijk en na grondig overleg. De criteria moeten geregeld worden getoetst, want ze evolueren naargelang de plaats en de tijd.

Wordt het kwaliteitsmanagement een voorwaarde voor erkenning ? De Hoge Raad verkiest dat de overheid de geleverde inspanningen aanmoedigt en niet in de eerste plaats de tekortkomingen sanctioneert. Ze meent zelfs dat een dergelijke werkwijze uiteindelijk efficiënter zal zijn. De Hoge Raad heeft daarover geen concrete aanbevelingen gedaan, maar heeft wel enkele voorbeelden gegeven in de memorie van toelichting.

Wanneer er dan toch negatieve sancties zouden worden voorzien, dan pleit de Hoge Raad voor een voldoende lange overgangperiode. Ook de rechten van de verdediging moeten daarbij worden gerespecteerd. Bij een beroepsprocedure moet de beslissing worden genomen door een neutrale derde instelling. Een adviserende beroepscommissie is een contradictio in terminis. Dan blijft de finale beslissing bij de minister. We pleiten voor een overgangperiode van zes jaar.

We vinden dat de overheid en de sector moeten samenwerken bij de implementatie van de kwaliteitszorg in de sector. Dat geldt zowel voor de planning als de uitwerking en de evaluatie. Daarbij moet rekening worden gehouden met de verscheidenheid van de werkvormen. We kunnen veel leren van enkele goed begeleide pilootprojecten. De Hoge Raad meent dat er grote nood is aan deskundigheid ter zake. Voor de nodige ondersteuning zou men beroep moeten kunnen doen op externe diensten.

In de sector bestaat er onrust over deze plannen van de overheid. Men is bang voor administratieve rompslomp. Verder vreest men ook de wijze waarop de begeleiding door de inspectie zal gebeuren. Wij weten hoeveel deskundigheid de sector nog moet verwerven en we vrezen dat dit ook voor de inspectie en de administratie geldt. Ten slotte is men ook bang dat de overheid de inhoud van de werking zal trachten te beïnvloeden. Daarom

schrikt de Hoge Raad terug voor al te concrete richtlijnen en verkiest hij een algemeen kader.

Tot slot zou ik willen benadrukken dat er een groot verschil is tussen onderwijs en gezondheidszorg enerzijds en volksontwikkelingswerk anderzijds. Onderwijs en gezondheidszorg zijn zwaar gesubsidieerd en daarom is de verantwoordelijkheid in deze sectoren groot. In het volksontwikkelingswerk is dat veel minder het geval : de verenigingen bijvoorbeeld krijgen slechts 19 percent van hun middelen uit subsidies, de instellingen 45 percent. Daarom pleiten we voor een bescheiden opstelling, niet alleen van de sector, maar ook van de overheid.

## 2. Vragen en opmerkingen van de leden

**De heer Herman Lauwers :** Deze laatste opmerking deel ik. Wel zou ik graag een toelichting krijgen bij de opmerking die u maakte, namelijk dat het beleid inzake kwaliteitszorg in strijd zou kunnen zijn met de cultuurpactwetgeving.

**De heer Jules Albrechts :** Het Cultuurpact bepaalt dat de subsidieregeling het voorwerp moet uitmaken van een beslissing van de vertegenwoordigende vergadering van de betreffende overheid. Daarover bestaan verschillende adviezen en zelfs uitspraken van de Raad van State. Het is in overeenstemming met de filosofie van het Cultuurpact dat de wetgever de normen en de criteria van subsidiëring expliciet vermeldt in de regelgeving, om zo de bescherming van minderheden te garanderen.

Dit past vooral in de tijdgeest van de jaren zeventig. Intussen is er in de maatschappij veel gewijzigd, maar de bezorgdheid voor minderheden via die wetgeving bestaat nog steeds. Als de subsidiëring afhankelijk wordt van een inhoudelijk oordeel, kan de rechtszekerheid in het gedrang komen. Daarom moeten we zoeken naar mechanismen, zoals een visitatiecommissie of een beoordelingscollege. De objectiviteit en de rechtszekerheid moeten we zoeken in de samenstelling van het beoordelingscollege. Het moet de bedoeling zijn in overeenstemming te blijven met de geest van het Cultuurpact.

**De heer Herman Lauwers :** U vreest dat de kwaliteitsbewaking zal leiden tot een inhoudelijk oordeel. Wanneer de kwaliteitsbewaking berust op werkwijzen zoals die van het ISO, bestaat dat gevaar niet. Als dat niet het geval is, dan komt het Cultuurpact in het gedrang.

**De heer Jules Albrechts :** In de decreten staat dat een instelling die een bepaald aantal uren presteert of een vereniging met een bepaald aantal afdelingen een bepaald aantal mensen in dienst kan nemen. Een aantal meetbare normen moet overeind blijven. Men kan wel oordelen over de mate waarin een organisatie haar eigen doelstelling realiseert.

**De heer Herman Lauwers :** Ik kan me niet voorstellen dat een decreet op de kwaliteitsbewaking tegenstrijdig zou zijn met een decreet op de erkenning.

**De heer Jules Albrechts :** We hebben het willen citeren als een probleem waarover moet worden nagedacht.

**De heer Herman Lauwers :** Als men tekortkomingen sanctioneert, zal men de erkenningscriteria kunnen ondergraven. Zo zou rechtsonzekerheid ontstaan en dat zou de Raad van State niet aanvaarden. Deze twee dingen moeten gescheiden blijven.

**De heer Jules Albrechts :** Daarop heb ik net de aandacht willen vestigen.

**De heer Marino Keulen :** In de tekst heeft men het steeds over de sector en over de overheid. De positie van de gebruiker wordt echter niet besproken. Heeft u geen aandacht voor de gebruiker ? Kiezen jullie voor een algemeen kader of voor een kwaliteitsluik in de bestaande decreten ? In de discussie over de kwaliteitszorg in de sectoren welzijn en volksgezondheid werd vaak aangestipt dat men extra inspanningen voor kwaliteitszorg vraagt, zonder dat daar extra middelen tegenover staan. Wat is uw mening hierover ? Hoe definieert men kwaliteit ? Kwaliteit veronderstelt waarden en dat ligt wellicht moeilijk in een verzuilde sector, zoals de volksontwikkeling.

**De heer Jules Albrechts :** Als voorzitter van de Hoge Raad voor Volksontwikkeling kan ik alleen zeggen dat er verschillende meningen bestaan over de voor- en nadelen van een algemeen decreet. Sommigen pleiten ervoor om in elk nieuw decreet ook bepalingen over kwaliteitszorg in te lassen. Anderen pleiten voor één decreet voor de hele sector : kwaliteitszorg is niet verschillend in een bibliotheek of een museum. Het probleem stelde zich ook in de welzijnssector en in de gezondheidsvoorzieningen. Verschilt een bibliotheek meer van een museum dan een ziekenhuis van een rust- en verzorgingstehuis ? Men zou zelfs kunnen pleiten voor één groot, algemeen decreet voor alle sectoren die

door de Vlaamse regering worden gesubsidieerd. Kwaliteitszorg is immers een bepaalde aanpak en een manier van denken. In de sector zelf zijn we er in elk geval niet uitgeraakt.

Wat de financiële repercussies betreft, ben ik tevreden dat we in de sector van de volksontwikkeling eindelijk eens kunnen discussiëren zonder het over geld te hebben. Volgens ons mag kwaliteitszorg geen middel zijn om te besparen, maar we willen het dan ook niet aanwenden als excuus om meer geld te vragen. Regelgeving en subsidiëring zijn volgens ons één zaak en kwaliteitszorg een andere. De Hoge Raad gaat er van uit dat ze niet mogen worden vermengd. In de Hoge Raad is de verzuiling niet ter sprake gekomen. Het is een politieke discussie die niet echt terzake is.

In het advies nemen we een formeel standpunt in over de houding en de rol van de overheid. De rol en de positie van de gebruikers in de kwaliteitszorg is een concrete kwestie : daarover zou het Vlaams Centrum voor Volksontwikkeling nadenken. Wij legden ons toe op de rol van de overheid. Kwaliteitszorg in een organisatie zal concrete technieken vragen, zoals een kwaliteitsplan of een kwaliteits-handboek. Het VCVO werkt met het EFQ-model. Daarin zijn ook de gebruikers opgenomen : klantgerichtheid staat centraal in dat model. Maar wij hebben daar niet over gesproken.

**Mevrouw Mieke Van Hecke :** Ik ben blij dat er een advies is vooraleer er een ontwerp van decreet klaar is. In het andere geval geeft men immers vaak heel defensieve adviezen.

Ik ben het eens met uw stelling dat er al aandacht voor kwaliteit in de sector is en dat de kwaliteit heel uiteenlopend kan zijn. De subsidiëring kan daarop inspelen : het kan niet dat een goede organisatie evenveel subsidies krijgt als een slechte. In die zin apprecieer ik het advies. De overheid moet de doelstellingen formuleren en aangeven wat precies de kerntaken van volksontwikkelingswerk zijn. Hierin ligt precies het verschil met een sector zoals onderwijs : de overheid heeft de opdracht om het onderwijs te organiseren, maar bij volksontwikkeling heeft de overheid alleen de taak te ondersteunen wat er gebeurt in de sector.

Kwaliteitszorg is zeker geen instrument om te besparen. Deze stelling is echter geen argument om de huidige toestand te behouden. Kwaliteit kan worden beloond en waar kwaliteit ontbreekt, kan men ingrijpen. Ik ben het eens dat het totale budget voor de sector niet moet verminderen, maar er zijn verschuivingen nodig. Ik hoop dat men kan

meewerken aan het bepalen van de kerntaken en de doelstellingen. Dat is immers centraal bij het doorvoeren van de herschikkingen die nodig zijn.

Tot slot heb ik nog een kleine juridische opmerking bij de beroepsprocedures. U pleit voor een onafhankelijke beroepscommissie. Dat zou neerkomen op het oprichten van een nieuw administratief rechtscollege. Het lijkt ons meer haalbaar om de beslissing aan de betrokkenen mee te delen, zodat die beroep kan indienen bij een adviserende beroepscommissie. De minister moet de uiteindelijke beslissing uitspreken.

**De heer Joachim Coens :** Inzake de manier waarop kwaliteitszorg moet worden ingevoerd, pleit u ervoor de kwaliteitscriteria a posteriori en geleidelijk in te voeren. Bedoelt u dat er een overgangperiode nodig is ?

**De heer Jules Albrechts :** Wat de kwaliteitscriteria betreft, is het zo dat wie bijvoorbeeld cursussen geeft, ook weet wat een goede cursus is. Indien blijkt dat de meeste instellingen gelijkaardige normen hebben over wat de beste cursus is, kan de overheid die normen, die uit de praktijk gegroeid zijn, bekrachtigen.

Dat bedoelen wij met a posteriori en geleidelijk invoeren van de normen. Probleem is dat wij in de sector van de cultuur nog nergens staan in dat verband. Wij pleiten niet voor het behoud van wat er nu is. Wij gebruiken het woord herregulering.

**Mevrouw Kathy Lindekens :** Ik meen te hebben begrepen dat u voorstander bent van objectieve en algemeen geldende kwaliteitscriteria. De criteria zouden echter a posteriori moeten worden opgesteld. Zijn dit dan geen vijgen na Pasen ? Waarom er zo lang mee wachten ? Ik veronderstel dat er momenteel toch genoeg deskundigheid bestaat in de sector, zodat sneller kan worden gewerkt en de criteria in het decreet kunnen worden verwerkt.

**De heer Jules Albrechts :** We zijn vragende partij voor een kwaliteitsverbetering binnen de sector. We hebben echter opzettelijk punt 10 van ons document zeer voorzichtig geformuleerd.

**Mevrouw Kathy Lindekens :** Betekent dat dat u geen kwaliteitscriteria wenst ?

**De heer Jules Albrechts :** Ik wil alleen zeggen dat we ons langzaam moeten haasten. We moeten de theorie aan de praktijk toetsen. Er is geen sprake van vijgen na Pasen.

**Mevrouw Kathy Lindekens :** Is het niet beter om nu al kwaliteitscriteria vast te leggen ?

**De heer Jules Albrechts :** De Hoge Raad heeft een periode van zes jaar vooropgesteld : we hebben deze termijn overgenomen uit andere decreten. Het is wel mogelijk dat het al vlugger kan gebeuren.

De sector heeft de laatste jaren echter al veel meegemaakt : we moeten hem voldoende tijd gunnen om degelijk werk te leveren in de kwaliteitszorg. We hebben niet op de overheid gewacht om aan kwaliteit te beginnen werken : de sector was al uit zichzelf begonnen. Gun ons nu echter voldoende tijd.

**De heer Tony Mertens, voorzitter Werkgroep Instellingen van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling :** We vragen stimuli vanwege de overheid voor kwaliteitszorg in de sector. De organisaties moeten echter intern kunnen bepalen wat kwaliteit is. Dat mag niet zomaar van bovenaf worden opgelegd.

**De heer Marino Keulen :** De sector moet dus zelf een definitie opstellen ?

**De heer Tony Mertens :** In eerste instantie moet de sector zelf één en ander vastleggen. Later kunnen door de overheid en het veld criteria worden afgesproken, op basis van wat in de praktijk gebeurt.

**Mevrouw Kathy Lindekens :** Zorgt het ontbreken van criteria niet voor een gebrek aan duidelijkheid en houvast ? Bestaat er geen gevaar voor een vrijblijvende oefening ?

**De heer Hugo De Vos, voorzitter Werkgroep Diensten van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling :** Het is moeilijk om voor iedereen aanvaardbare criteria te vinden. We hebben daarom tijd nodig. Voorzichtigheid is bovendien geboden. Men kan bijvoorbeeld opleggen dat cursussen moeten vertrekken van de ervaringswereld van de deelnemers. Dit is echter niet altijd een relevant criterium. Duitsland staat op dit vlak al verder dan wij : in het raam van de Volkshogescholen daar, werden bijvoorbeeld duidelijke criteria afgesproken over duur, inhoud en financiering. In Vlaanderen bestaat er weinig literatuur ter zake.

**Mevrouw Kathy Lindekens :** Zijn de moeilijkheden een gevolg van de grote verscheidenheid binnen de sector ?

**De heer Hugo De Vos :** Dat klopt.

**Mevrouw Nelly Maes :** Het voorliggende advies is erg vaag en abstract. In de tekst staat dat toezicht van de overheid niet mag slaan op kwaliteit als dusdanig. Het toezicht zou eerder op kwaliteitsbevordering dan op kwaliteitscontrole moeten zijn toegespitst. Dat vind ik een goede zaak. Is het echter niet mogelijk om nu reeds te inventariseren wat er binnen de sector gebeurt aan kwaliteitsverbetering ? Het is belangrijk dat één en ander door de sector wordt gevoed.

Een tweede bekommernis is dat met papier alles kan worden bewezen : een organisatie kan subsidies krijgen als op papier alles in orde is, zelfs als ze in werkelijkheid niet bestaat. Het volstaat niet dat een organisatie procesdoelen opstelt en een rapport schrijft. De tekst houdt het gevaar in van gebakken lucht. De inbreng van de organisaties moet beter kunnen worden beoordeeld.

**De heer Jules Albrechts :** De Hoge Raad heeft de bal naar de overheid teruggespeeld. Het document blijft inderdaad nog abstract. Men mag zich niet beperken tot een handboek : de Hoge Raad wil er echt werk van maken. De sector is intens bezig met kwaliteitszorg. Twee, drie jaar geleden was dat niet of nauwelijks het geval. Op korte tijd is er dus al een lange weg afgelegd. De Werkgroep Instellingen werkt bijvoorbeeld aan een rapport over criteria voor de cursussen. We hebben echter tijd nodig.

**Mevrouw Nelly Maes :** In het voorliggende document staat dat de overheid zich niet moet inlaten met de dagelijkse werking, maar met de kwaliteitszorg en kwaliteitsinspanningen van de organisaties. Het is toch belangrijk dat er een goede band bestaat tussen beide ? Een goede staf zal leiden tot goede documenten, maar het moet ook nog werken in de praktijk.

**De voorzitter :** Er is inderdaad sprake van een zekere dualiteit. Als er kwaliteitscriteria worden opgesteld, dan moeten die ook worden bewaakt. De overheid moet de criteria niet zelf opstellen, maar moet er wel over waken. Als de producten van een bedrijf niet meer beantwoorden aan de ISO-normen, verliezen die producten hun ISO-label. Iets soortgelijks moet gelden voor de sector waar we het vandaag over hebben.

**De heer Jules Albrechts :** Via de ISO-normen kan toezicht worden uitgeoefend op de gevolgde procedures, niet op de kwaliteit van het eindproduct. Als een bepaald bouwbedrijf volgens de ISO-normen werkt, betekent dit dat het bedrijf volgens de opgelegde procedures werkt, maar dit garandeert de kwaliteit van de gebouwde woning niet.

**De voorzitter :** Maar de eindgebruiker kan wel een beroep doen op het ISO-label om een klacht in te dienen.

**De heer Jules Albrechts :** Dat label is een beveiliging voor de klant : het garandeert dat de procedures zullen worden gevolgd.

**De voorzitter :** Maar ten gevolge van een klacht kan een bedrijf zijn kwaliteitslabel verliezen. Als verantwoordelijke voor het kwaliteitsbeleid moet de overheid toch kunnen ingrijpen als die kwaliteit minderwaardig is. Uiteindelijk maken alle partijen een afspraak waarin de overheid als verantwoordelijke wordt aangeduid, maar ondanks die afspraken kan de overheid niet tussenbeide komen. Er is hier toch wel sprake van een zekere dualiteit.

Ik wil de heer Albrechts en zijn medewerkers danken voor hun uitstekend rapport. De bal ligt nu in ons kamp en we zullen van die gelegenheid zeker gebruik maken.

*De verslaggever,*

Mieke VAN HECKE

*De voorzitter,*

Louis BRIL

---

## BIJLAGE

**HOGE RAAD VOOR DE VOLKSONTWIKKELING**

hrvow\048

**ADVIES VAN 19 FEBRUARI 1997  
OVERHEID EN VOLKSONTWIKKELING  
PARTNERS IN KWALITEITSZORG****TOELICHTING EN SITUERING.**

Kwaliteitszorg is in. In de bedrijfswereld gonst het van de certificering en van de modellen. Het EFQM <sup>1</sup> model, het ISO model, het ESH model, enz. Ook in de sociale sector wordt steeds meer werk gemaakt van de kwaliteitszorg. De publicaties, cursussen en colloquia zijn niet meer bij te houden.

In de culturele sector komt het kwaliteitsdenken eveneens op dreef. Er kan verwezen worden naar het 10-puntenprogramma van het project "Nieuwe Uitdagingen", naar het "Stappenplan, op weg naar een werkplan deskundigheidsbevordering" van het VCVO, naar verschillende publicaties in Vorming, naar de studiedagen van diverse koepelorganisaties, enz.

Kwaliteitszorg geldt ook voor een museum, een cultureel centrum, een bibliotheek en ... evenzeer voor een vormingsinstelling of een vormingsvereniging. De overheid dringt zeer sterk aan op meer kwaliteit. Zij wil een decreet uitvaardigen om de organisaties te verplichten aan interne kwaliteitszorg te doen.

Anderzijds, zijn ook de organisaties tot het inzicht gekomen dat systematische kwaliteitszorg niet alleen externe, maar ook interne voordelen kan opleveren.

Kwaliteitszorg is derhalve een bekommernis van zowel de overheid als de sector. De Hoge Raad zal zich in eerste instantie buigen over de rol van de overheid : Welk beleid gaat de overheid hier voeren ? Gaat de overheid verplichtingen opleggen en hoe wil zij deze afdwingbaar maken ? Welke ondersteuning kan de overheid aan de sector bieden, enz. ?

---

<sup>1</sup> Lijst van afkortingen is in bijlage bijgevoegd.

De Hoge Raad heeft zelf het initiatief genomen om hierover een advies aan de overheid te formuleren.

Vermits dit advies tot stand is gekomen in de schoot van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling, zal de Hoge Raad zich ook beperken tot het domein van het volksontwikkelingswerk.

De Hoge Raad werd bij zijn werkzaamheden op het gebied van de kwaliteitszorg bijgestaan door het VCVO. De documenten werden voorbereid door een gemengde HRVO-VCVO Commissie Kwaliteitszorg. Aan deze Commissie participeerden ook het CVA en het ICCM.

De Hoge Raad beperkt zich nu tot een eerste, algemene aanbeveling aan de overheid en neemt zich voor om later een tweede advies uit te brengen over de eventuele concrete voorstellen van de minister.

Het is er de HRVO vooral om te doen om de algemene context te situeren en de richting aan te duiden voor de kwaliteitsbewaking door de overheid. Welk concept heeft de HRVO over de rol van de overheid t.a.v. de kwaliteitszorg van de organisaties ?

Dit advies is tot stand gekomen na grondig overleg in de Centrale Commissie en in de plenaire vergadering van de Raad en na vier hoorzittingen in december met de sector zelf, waaraan door meer dan 200 afgevaardigden werd deelgenomen. Het is immers essentieel dat alle betrokkenen hun mening hebben kunnen inbrengen.

De tekst van het advies wordt voorafgegaan door een uitgebreide toelichting.

## ALGEMENE TOELICHTING

### DEEL I.     UITGANGSPUNTEN.

1. De overheid subsidieert sedert vele jaren het volksontwikkelingswerk. Volgens sommigen drukt de overheid hiermee haar waardering uit voor het gepresteerde werk. De overheid wil het werk ondersteunen en aanmoedigen.

Volgens anderen bestaat er een feitelijke verbintenis tussen de overheid en de organisaties, waarbij de overheid in belangrijke mate het volksontwikkelingswerk uitbesteedt.

Het zou goed zijn moest ook de overheid zelf haar doelstellingen met betrekking tot het volkswontwikkellingswerk expliciteren. Waarom subsidieert de overheid het volkswontwikkellingswerk ? Vooralsnog kan alleen verwezen worden naar de tekst van de verschillende decreten, waar de opdrachten en functies van het volkswontwikkellingswerk -weliswaar in algemene termen- omschreven worden.

De organisaties moeten eerst worden erkend en worden dan pas gesubsidieerd. De overheid legt voor deze subsidiëring niet enkel erkenningsvoorwaarden op, maar ook werkingsvoorwaarden. De organisaties moeten een aantal activiteiten en prestaties leveren om te worden erkend en te worden gesubsidieerd.

De overheid heeft het recht en de plicht om na te kijken of de werking beantwoordt aan de normen van erkenning en subsidiëring.

De organisaties moeten aantonen dat zij de subsidies gebruiken voor de doeleinden waarvoor zij zijn uitgekeerd.

2. De overheid lijkt soms geneigd te zijn om de subsidiëring van het volkswontwikkellingswerk te vergelijken met de subsidiëring van onderwijs- of verzorgingsinstellingen.

Er is nochtans een groot verschil. In tegenstelling met onderwijs- of verzorgingsinstellingen, wordt het volkswontwikkellingswerk slechts zeer gedeeltelijk met publieke middelen gefinancierd. Het aandeel van de subsidiëring van de Afdeling Volkswontwikkellingswerk en Bibliotheken t.o.v. de uitgaven verschilt naargelang van de werksoort en bedraagt :

- 19 % voor de verenigingen
- 45 % voor de instellingen
- 30 % voor de organisaties vijfde decreet

bron : Jaarverslag 1994, Volkswontwikkellingswerk, uitgegeven door de Afdeling Volkswontwikkellingswerk en Bibliotheken, 1995, Brussel.

3. De erkenning en subsidiëring van organisaties gebeuren overeenkomstig de geldende rechtsregels en binnen de beschikbare begrotingskredieten.

Er heerst als gevolg van de opeenvolgende programmadecreten grote ongerustheid in de sector over de uitvoering van de decreten. Ook de afstandelijke houding van de overheid is niet van aard om deze ongerustheid weg te nemen.

Deze ongerustheid biedt geen goed klimaat voor een discussie over kwaliteitszorg en roept weerstanden op.

Daarom moet de overheid van meet af aan duidelijk maken dat haar zorg om de kwaliteit niets te maken heeft met bezuinigingen.

De overheid moet ook beseffen dat de organisaties niet behoorlijk kunnen functio-

neren en dat de kwaliteit van de werking in het gedrang komt wanneer de subsidiëring ontoereikend wordt.

De kwaliteit van het volksontwikkelingswerk kan niet los worden gezien van de regelgeving en de middelen die de overheid ter beschikking stelt. Deze regels en middelen kunnen door altijd maar bijkomende beperkingen zo worden beknot dat zij eerder disfunctioneel en hinderend gaan werken, bv. : verhoging van de financiële drempel voor de deelnemers, overbelasting van personeel, afbouw van experimenten, beperking van tijdschriften en documentatie. M.a.w. er wordt ingeleverd op het gebied van kwaliteit.

4. Iedereen heeft er alle belang bij dat het volksontwikkelingswerk zo goed mogelijk bedreven wordt. De overheid ziet haar subsidies goed gebruikt en krijgt waar voor haar publiek geld. De overheid mag verwachten dat de organisatie kwaliteitsvol presteert. Dat zij prestaties en resultaten levert met een behoorlijke maatschappelijke meerwaarde.

De organisatie werkt beter en ziet betere resultaten. De leden, de vrijwilligers, de cursisten, kortom de gebruikers, zijn tevreden, want zij krijgen een goede werking : een goede cursus, een goede activiteit, een goede uitstap, een goed ledenblad, een goede informatieavond, enz.

De organisatie kan aantonen waarvoor zij staat en welke maatschappelijke meerwaarde zij heeft weten te realiseren.

5. Kwaliteitszorg is een woord dat niet hoeft af te schrikken. Het betekent : zorgen voor de kwaliteit van de eigen werking. Er op een systematische wijze voor zorgen dat de werking verbetert. Proberen beter te doen.

De werking verbeteren kan inhouden dat op een soepele wijze wordt ingespeeld op de wijzigende behoeften van de bevolking, of dat de beroepskrachten de gelegenheid krijgen om een bijscholing te volgen, of dat het ledenblad beter verzorgd is, of dat de cursus dichter aansluit bij de verwachtingen van de deelnemers, enz. Het verbeteren van de kwaliteit gaat steeds over heel concrete dingen.

De kwaliteitszorg is integraal, wanneer de zorg zich niet beperkt tot enkele momenten of deelaspecten, maar een systematisch en permanent karakter krijgt voor alle aspecten van de werking en van de organisatie op alle niveaus en bij alle medewerkers, en dit op een geïntegreerde wijze, d.w.z. in hun onderlinge samenhang.

6. Ook in het verleden zijn de organisaties bekommerd geweest om de bevordering van de kwaliteit van hun werking. Wel nieuw is de bekommernis om integrale kwaliteitszorg.

De wedstrijden en toernooien binnen de amateuristische kunstbeoefening zijn gericht op kwaliteitsbevordering. De kaderopleiding van vrijwilligers en de bijscholing van medewerkers zijn gericht op deskundigheidsbevordering en

derhalve op kwaliteitsverbetering.

De begeleiding van locale goepen in het sturen van acties en projecten, de opleiding van lesgevers, de voorbereiding van gespreksavonden, enz. enz. zijn allemaal gericht op het verbeteren van de werking en de verhoging van de kwaliteit. Zo kan een lange lijst van voorbeelden worden gegeven.

7. Ook in de wetgeving zijn in het verleden normen ingebouwd en voorwaarden opgelegd om de kwaliteit van de werking te waarborgen of te beveiligen.

De bekwaamheidsvereisten van de personeelsleden, de verplichting tot kaderopleiding en begeleiding, de jaarlijkse programmeringsactiviteit, de duur en de spreiding van de cursussen, de continuïteit van de deelnemersgroepen, enz. enz. zijn enkele elementen uit een opsomming, die heel lang kan zijn.

De verplichting van een regelmatige werking (6 activiteiten), de verplichting van de vier functies in het verenigingsleven, met een gewaarborgde werking inzake cultuur en educatie, de extra-stimulansen voor het interculturele werk, de voorwaarden en de doelstellingen waaraan een vormingsprogramma moet beantwoorden, de continuïteit in methodische opbouw en groepsbegeleiding, enz. enz. zijn evenvele kwalitatieve criteria die expliciet in de decreten zijn opgenomen.

De kwaliteitsbevordering van de eigen kunstdicipline en van de werking in het algemeen staat met evenzoveel woorden uitdrukkelijk genormeerd in het decreet op de AKB. Ook de decreten op de culturele centra en de bibliotheken bevatten diverse kwaliteitsvereisten.

8. In ieder decreet zijn talrijke regels te vinden die rechtstreeks of onrechtstreeks belangrijk zijn voor de kwaliteit van het werk. De overheid maakt bij de uitoefening van haar inspectie en begeleidingsopdracht geen of nauwelijks gebruik van deze kwalitatieve criteria.

Het toezicht van de overheid op de erkennings- en werkingsvoorwaarden is momenteel erg omslachtig en houdt een grote administratieve belasting in voor zowel de overheid als de sector.

Het huidige toezicht beperkt zich ook grotendeels tot de kwantitatieve aspecten van de werking.

De regelgeving, de kennis, houding en middelen ontbreken momenteel in belangrijke mate om de controle, het toezicht en de begeleiding van de overheid te oriënteren naar de kwalitatieve aspecten van de werking.

De overheid moet zich niet zozeer inlaten met de dagdagelijkse werking op het terrein, maar moet zich veeleer bekommeren om de kwaliteitszorg en de kwaliteitsinspanningen van de organisatie.

De HRVO wijst op de mogelijkheid van een alternatief voor de huidige manier van

inspecteren en voor de huidige bewijslast van de organisaties. Hij is van oordeel dat de huidige manier van werken in belangrijke mate kan vervangen worden door een regelmatige toetsing van de kwaliteit van de werking en de organisatie.

9. Deze benadering onderstelt een wijziging van de decreten. De essentiële kwantitatieve gegevens moeten behouden blijven, maar een aantal minder belangrijke kwantitatieve vereisten kunnen worden geschrapt.

Hieruit mag niet de conclusie worden getrokken dat kwantiteit zonder meer kan worden vervangen door kwaliteit. Meten is weten. Kwaliteitszorg begint bij het registreren en verwerken van gegevens. Meetbare gegevens zijn nodig om de eigen werking te evalueren. Maar het meten in functie van de eigen kwaliteit is te onderscheiden van het meten in functie van het toezicht door de overheid.

De zinvolheid van de voorafgaandelijke aankondigingen moet in deze context ook opnieuw worden bekeken. Is een vormingscursus niet meer goed, omdat de vervanging van de lesgever niet tijdig werd verwittigd ?

Ook het in kaart brengen van wat de sector presteert, de zgn. output, is uitermate belangrijk voor het aantonen van de maatschappelijke betekenis van het volkswikkelingswerk en voor haar verantwoording en politieke legitimering t.o.v. de regering, het parlement en de ruimere samenleving.

10. Er zullen nieuwe bepalingen in de decreten moeten worden opgenomen met betrekking tot de kwaliteitszorg en het toezicht van de overheid hierop. De kwaliteitszorg moet decretaal worden onderbouwd. Zie verder.

Ook zal moeten worden onderzocht in welke mate de huidige regelgeving het leveren van kwaliteit stimuleert dan wel afremt of hindert.

Hierbij zal ongetwijfeld de nodige aandacht moeten gaan naar vernieuwingen in de sector die o.m. als gevolg van de decretale wijzigingen zijn ontstaan, zoals de samenwerkingsverbanden en die in de context van kwaliteitszorg specifieke problemen met zich meebrengen.

11. Enkele nieuwe problemen moeten hierbij worden opgelost. Eerstens, hoe kunnen de nieuwe decreten in overeenstemming worden gebracht met de cultuurpactwetgeving, inzonderheid de subsidieartikelen 10 en 11, die zeer restrictief zijn voor de overheid ?

Het cultuurpact zegt duidelijk dat de voorwaarden van erkenning bij decreet worden vastgelegd. Ook moeten de regels inzake subsidiëring bij decreet worden vastgelegd. Vroegere adviezen van de Raad van State bij ontwerpen van decreet bevestigen het indringend karakter van deze bepalingen van het cultuurpact.

De vraag of een organisatie al dan niet erkend en gesubsidieerd wordt, moet kunnen worden beantwoord met de criteria en normen van het decreet zelf, en mag niet louter afhangen van de beoordeling van een commissie of minister. De criteria

voor beoordeling moeten uitdrukkelijk en kunnen ook alleen maar in het decreet voorkomen. Het is zelfs niet voldoende dat zij in een uitvoeringsbesluit worden opgenomen.

12. Een ander probleem is het in overeenstemming brengen van de nieuwe regelgeving met het beginsel van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid.

Als de criteria niet in het decreet zijn vastgelegd, wie kan dan met absolute zekerheid garanderen dat, bv. omwille van politieke redenen, de ene niet meer of minder gaat krijgen dan de andere.

Of wie kan met dezelfde zekerheid garanderen dat er morgen nog subsidies zullen zijn voor de medewerkers die gisteren werden aangeworven, indien het oordeel daarover wordt overgelaten aan een arbitraire commissie ?

## DEEL II. CONCRETISERING VOOR DE ORGANISATIES.

13. Wat kan kwaliteitszorg in een organisatie betekenen ? Wat is hiervoor nodig in de ogen van de overheid ?

De Hoge Raad buigt zich hoofdzakelijk over de relatie tussen de overheid en de sector. De Hoge Raad gaat zich niet bezighouden met de interne kwaliteitszorg, want dit is een opdracht voor de organisaties zelf en voor de praktijkondersteunende centra en diensten.

Toch wil de Hoge Raad duidelijk maken dat in de organisatie alleszins een kader, een geheel van instrumenten, moet aanwezig zijn dat onmisbaar is voor een systematische en integrale kwaliteitszorg.

De HRVO gaat in dit advies niet zeggen over welke concrete instrumenten en middelen de organisatie voor de aanpak van haar kwaliteitszorg moet beschikken. Dat kan verschillen per organisatie. Ook kan de organisatie de diverse onderdelen van haar kwaliteitssysteem op een eigen wijze invullen.

De Hoge Raad wijst erop dat kwaliteitszorg toch een hele aanpak vergt en dat er heel wat komt bij kijken. Daarom moet kwaliteitszorg ook met veel zorg in de organisatie worden ingevoerd. Zo niet kunnen heel wat problemen ontstaan.

14. In de literatuur en de praktijk komen een aantal elementen steeds terug. Zo is in de teksten van de Vlaamse regering vaak sprake van een kwaliteitshandboek en een kwaliteitsplan.

Het kwaliteitshandboek is een document waarin de organisatie vermeldt waar zij de kwaliteit van de werking en van de organisatie op een geïntegreerde, bestendige en systematische wijze wil verbeteren.

Er zijn vele elementen die voor verbetering en kwaliteitszorg in aanmerking komen. Voor verdere concretisering moge hier verwezen worden naar het document van de HRVO-VCVO : "Handleiding : Werken aan Goed Werk, Een zelfevaluatiemodel voor kwaliteitszorg voor organisaties in de volkswontwikkeling".

Deze elementen kunnen zijn : de maatschappelijke context, het leiderschap, de medewerkers, het beleid van de organisaties, de middelen, de interne werking en de activiteiten voor de deelnemers of de leden.

Elk van deze elementen kan worden onderverdeeld in een hele reeks bijkomende criteria en vereisten.

15. Het handboek op zich is niet operationeel, omdat de diverse elementen van de werking en de organisatie verder moeten worden verfijnd en omdat alles niet tegelijkertijd kan worden aangepakt, vandaar het kwaliteitsplan.

De organisatie zal plannen wanneer een welbepaald aandachtsgebied of onderdelen ervan uit het handboek aan bod moeten komen. Ook dienen de termijnen te worden bepaald waarbinnen de doelstellingen van kwaliteitszorg moeten worden gerealiseerd.

Bv. Het eerste jaar komt de deskundigheidsbevordering van de educatieve medewerkers aan bod. Het tweede jaar wordt de kwaliteit van het landelijk ledenblad uitgewerkt. Het derde en vierde jaar de kaderopleiding van de lokale bestuursleden of de doorzichtigheid van het cursusaanbod voor de deelnemers, enz.

Het kwaliteitsplan voorziet ook ingebouwde evaluatiemomenten. Geleidelijk, stapsgewijze, wordt de integrale kwaliteitszorg voor de gehele werking en organisatie op punt gezet.

16. Het is essentieel dat de organisatie een kwaliteitsbeleid en een kwaliteitsstrategie uittekent.

Wat zijn de sterke en zwakke punten van de organisatie ? Wat zijn de kwaliteitsprioriteiten ? Welk systeem gaat de organisatie uitwerken : wordt een kwaliteitscoördinator aangeduid ? Komen er werkgroepen en kwaliteitskringen ? Welke middelen worden vrijgemaakt ? Hoe gaan wij de kwaliteit toetsen ? Beginnen wij overal tegelijk of met bepaalde onderdelen ? Welke scenario's worden uitgewerkt ? Welke opleidingen zijn nodig ? Hoe het personeel sensibiliseren ? Wordt beroep gedaan op externe begeleiding ? enz. enz.?

Het beleidsplan, het handboek of de handleiding, het kwaliteitsplan en draaiboek, of welke instrumenten de organisatie ook heeft uitgewerkt of hoe ze ook worden genoemd, zij worden door iedere organisatie zelf en onder eigen verantwoordelijkheid opgemaakt. Het worden vaste opdrachten voor de toekomst. Zij vragen voortdurende aanpassing en bijsturing.

Het zal er voor de organisatie op aankomen te kunnen aantonen dat zij kwaliteits-

vol bezig is, m.a.w. zij moet kunnen aantonen welke maatschappelijke meerwaarde zij wil en ook effectief weet te realiseren. Dit kan zij door middel van het jaarverslag, publieke verslaggeving, intervisie door collega's van eenzelfde organisatie of door collega's van de sector, beoordeling en audit door de inspectie of door externe gespecialiseerde instanties, enz.

17. Voor grotere organisaties zal het allicht onontbeerlijk zijn dat een van de eigen medewerkers wordt belast met kwaliteitszorg. Hij/zij moet de nodige tijd en mogelijkheden krijgen om de vereiste deskundigheid op te bouwen.

De kwaliteitsverantwoordelijke zal ook door de hoogste leiding van de organisatie worden aangeduid, opdat hij/zij met het nodig gezag kan optreden.

Kleinere organisaties worden evenzeer met kwaliteitszorg geconfronteerd. Maar het is duidelijk dat zij minder of nauwelijks mogelijkheden hebben op het vlak van de professionele ondersteuning van deze kwaliteitszorg.

De overheid moet aangepaste maatregelen en voorzieningen treffen die rekening houden met de omvang, de aard, en de graad van professionaliteit van de diverse organisaties. Zowel grote als kleine organisaties hebben elk hun specifieke noden en behoeften van ondersteuning en begeleiding. Ook de samenwerkingsverbanden vragen een bijzondere aandacht.

### DEEL III. CONCRETISERING VOOR DE OVERHEID.

18. Voor alles zal de overheid zelf ook de doelstellingen van haar beleid moeten formuleren. Kwaliteitszorg slaat natuurlijk even goed op de overheid. Wat wil de overheid bereiken met het volksontwikkelingsbeleid in Vlaanderen ? Dit is uiteindelijk een kwaliteitsvraag naar de overheid toe.

Wat wil de overheid bereiken met de kwaliteitszorg van de sector zelf ?

1) Dat de organisaties een grotere efficiëntie aan de dag leggen of een grotere doelmatigheid ? 2) Wat is voor de overheid de maatschappelijke meerwaarde van het volksontwikkelingswerk en worden de organisaties beoordeeld op hun bijdrage hiertoe ? 3) Wil de overheid betere producten, maar volgens welke criteria ?

In het onderwijs wordt gesproken van eindtermen. In het volksontwikkelingswerk daarentegen wordt beter gesproken van doelstellingen. Wat zijn de doelstellingen van vorming, sociale actie, cultuurspreiding, ontmoeting ?

De HRVO nodigt de overheid uit om over deze vragen na te denken en -in dialoog en overleg- te zoeken naar antwoorden. Waar willen wij met het volksontwikkelingswerk in Vlaanderen naartoe ?

19. De invulling van de interne kwaliteitszorg is op de eerste plaats een zaak van de

organisaties zelf. De organisaties bepalen zelf hun doelstellingen en strategie.

De overheid zal er op toezien dat de organisatie bewust bezig is met kwaliteitszorg en dat zij inderdaad werk maakt van de zelf gekozen doelstellingen. De overheid toetst hoe de organisatie met de interne kwaliteitszorg omspringt.

De overheid zal niet zeggen welk kwaliteitsbeleid de organisatie moet voeren, maar zij zal nagaan of de organisatie de vereiste ingesteldheid, de mensen, de middelen, de structuren, de instrumenten heeft om aan kwaliteitszorg te doen.

Zij zal nagaan of de toegekende subsidies doelmatig worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor zij zijn toegekend. Zij zal nagaan of de organisatie beantwoordt aan de essentiële basisvoorwaarden.

De overheid zal nagaan of er werk wordt gemaakt van de kwaliteitszorg, of de afspraken van het beleidsplan worden nagekomen en of er vorderingen zijn gemaakt op het gebied van de kwaliteitsdoelstellingen, zoals zij door de organisatie zelf zijn geformuleerd.

De rol van de inspectie zal in de toekomst derhalve anders worden ingevuld. Het begeleiden en beoordelen van het kwaliteitsbeleid van de organisaties vraagt van de overheid nieuwe vaardigheden die het zich moet eigen maken. Er is, nog meer dan in het verleden, nood aan goed gekwalificeerd overheidsperoneel.

Het lijkt ook aangewezen dat de inspectie in het kader van haar opdracht van toezicht op haar beurt commissies van onafhankelijke deskundigen instelt om haar te adviseren en te assisteren. De overheid kan eveneens rechtstreeks beroep doen op externe deskundige instanties voor de kwaliteitsdoorlichting van de organisaties.

20. Indien mogelijk en in overleg met de sector kan de overheid minimale kwaliteitseisen opleggen. Nog beter zou het zijn dat de sector zelf algemeen aanvaarde kwaliteitsindicatoren zou voorstellen.

Enkele gemakkelijke voorbeelden : de diplomavereisten van de educatieve medewerkers of de minimale communicatie en informatie bij de werving van deelnemers.

Indien mogelijk en in overleg kan de overheid of de sector ook algemeen aanvaarde aandachtsgebieden of onderdelen van het kwaliteitsplan bepalen en voorstellen, die de verschillende organisaties in hun draaiboek IKZ, zullen moeten aan bod brengen en verder uitwerken.

21. Ontegensprekelijk heeft de overheid hier een stimulerende en ondersteunende taak te vervullen. Dit onderstelt een positieve ingesteldheid t.o.v. kwaliteitszorg, niet enkel bij de organisaties, maar ook bij de overheid.

De overheid beschikt over diverse mogelijkheden om de kwaliteitsinspanningen van de organisaties aan te moedigen.

Het verplicht pakket van 500 uren kan worden verminderd voor personeelsleden die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteitszorg in de organisatie. Er kunnen aanmoedigingspremies worden uitgekeerd voor bijscholing en training of de uren van opleiding kunnen worden aangezien als gepresteerde uren. De overheid zou kunnen gebruik maken van de experimentele toelagen, enz. Er zijn suggesties te over.

De invoering en de implementatie van de kwaliteitszorg zullen slechts geleidelijk kunnen gebeuren. De sector moet zich nog voorbereiden en ook de overheid is er niet mee klaar. Overhaast moet worden vermeden en zal alleen averechte effecten hebben.

22. In welke mate moet de interne kwaliteitszorg van de organisaties afdwingbaar worden gemaakt door de overheid?

M.a.w., worden de decretale voorwaarden inzake interne kwaliteitszorg meteen voorwaarden voor erkenning en subsidiëring ?

Kunnen bij niet naleving van de kwaliteitsvoorwaarden sancties worden opgelegd die variëren naargelang de aard van de overtreding ? Of kunnen aan organisaties die wel beantwoorden aan de kwaliteitsvoorwaarden ook aanmoedigingspremies worden uitgekeerd of bepaalde faciliteiten of soepele toepassingsmodaliteiten worden aangeboden ?

Het sanctioneren van de kwaliteitsvoorwaarden kan derhalve zowel in negatieve, als in positieve zin gebeuren.

Gelet op de noodzakelijkheid van de geleidelijke invoering van de kwaliteitszorg verdient -zeker in een voldoende lange overgangsperiode- een positieve ondersteuning van de kwaliteitsinspanningen van de organisaties voorrang op een negatieve sanctionering bij eventuele tekortkomingen.

23. Indien het voeren van een intern kwaliteitsbeleid toch meteen als een erkennings- en subsidiëringsvoorwaarde zou worden opgelegd, moet natuurlijk gewaakt worden over de belangen van de betrokkenen. Hiervoor bestaan algemene rechtsregels.

Bij het eventueel niet aanvaarden door de overheid van de kwaliteitsaanpak van de organisatie, moet de organisatie kunnen beschikken over een behoorlijke beroeps-procedure. Ook moet de mogelijkheid tot herkansing worden voorzien.

In voorkomend geval, zal bij gebrek aan beslissing van de overheid de goedkeuring geacht worden stilzwijgend te zijn verleend. Indien beroep wordt aangetekend tegen een beslissing van de overheid moet steeds externe expertise kunnen worden ingeroepen.

## ADVIES

### **DUIDELIJKE DOELSTELLINGEN.**

1. De Hoge Raad vraagt aan de overheid in overleg haar beleidsdoelstellingen met betrekking tot het volksontwikkelingswerk in Vlaanderen te expliciteren.

Alleen organisaties die de universele verklaring van de rechten van de mens onderschrijven, kunnen worden erkend en gesubsidieerd.

De overheid moet haar verwachtingen t.a.v. de sector duidelijk maken en aangeven welke maatschappelijke meerwaarde zij van het volksontwikkelingswerk verwacht.

Zo moet de overheid evenzeer in overleg ook duidelijk maken wat zij wil bereiken met haar beleid op het gebied van de kwaliteitszorg in het volksontwikkelingswerk.

2. De Hoge Raad vraagt aan de overheid haar beleid op het gebied van de kwaliteitszorg niet te ontwikkelen in het licht van mogelijke bezuinigingen en besparingen.

De Hoge Raad vraagt aan de overheid iedere vrees of twijfel hieromtrent op een ondubbelzinnige wijze weg te nemen. Alleen een volledige uitvoering van de decreten is hiervoor een voldoende garantie.

Het beleid op het gebied van de kwaliteitszorg mag geen instrumenten voor besparingen aanreiken.

Om een beleid op het gebied van kwaliteitszorg met succes te voeren is eerst en vooral rust en stabiliteit in de organisaties en in de sector nodig. Deze zijn volledig verloren gegaan als gevolg van de diverse opeenvolgende decreetswijzigingen en de herstructureringen die hiervan het gevolg zijn.

### **AANPASSING VAN REGELGEVING EN INSPECTIE.**

3. Indien de overheid voorwaarden wil opleggen op het gebied van de kwaliteitszorg van de organisatie, moet hiervoor een decretale basis worden geschapen.

Dit onderstelt in de eerste plaats dat de overheid haar eigen regelgeving grondig evalueert op de interferenties met kwaliteitszorg. Dit vraagt vervolgens een aanpassing van de decreten met een afschaffing van nodeloze kwantitatieve en

vormelijke vereisten.

Het beleid van de overheid op het gebied van de kwaliteitszorg mag ook niet als gevolg hebben dat nieuwe normen en extraverplichtingen worden toegevoegd of dat een nieuwe bureaucratie wordt geschapen.

4. Een aanpassing van de decreten, waarbij erkenning en subsidiëring mede zouden afhangen van een beoordeling door de overheid over de kwaliteitszorg van de organisaties, mag de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid bij de toepassing van de regelgeving en de toepassing van de cultuurpactwetgeving niet in het gedrang brengen.

Om willekeur uit te sluiten is het noodzakelijk dat de beoordelingsrapporten over individuele dossiers, met vermelding van de gehanteerde argumenten en normen door de overheid ter inzage worden gehouden van de betrokkenen.

Er moet voortdurend overleg zijn tussen de overheid en de sector om de effecten van de regelgeving en de inspectie te toetsen en te evalueren. De Hoge Raad vraagt dat de inspectie jaarlijks een rapport publiceert over de gehanteerde beoordelingscriteria.

#### **INSPECTIE EN BEGELEIDING VAN DE KWALITEITSZORG.**

5. In het eventueel voorschrijven van regels en voorwaarden m.b.t. kwaliteitszorg moet de overheid zich beperken tot het opleggen van een algemeen en functioneel kader dat haar moet toelaten na te gaan of en hoe de organisatie met kwaliteitszorg omgaat.

In geen geval mogen deze regels en voorwaarden een middel zijn om het volkswikkelingswerk inhoudelijk te beoordelen.

De Hoge Raad vraagt ook bij het opleggen van dit algemeen kader te overleggen met de sector.

6. Indien de overheid opteert voor een beleid op het gebied van de kwaliteitszorg, vraagt de Hoge Raad om de huidige inspectie en het huidige toezicht op de naleving van de decreten door de administratie te herzien in het perspectief van het beleid van de overheid en in het perspectief van het promoveren van het kwaliteitsbeleid van de organisaties.

Het eventuele toezicht van de overheid slaat op de omgang met kwaliteitszorg door de organisatie en niet op de kwaliteit als dusdanig. Het toezicht moet ook eerder kwaliteitsbevorderend zijn dan wel controlerend.

Subjectiviteit en willekeur moeten worden uitgesloten. Dergelijke nieuwe vorm van inspectie en begeleiding vraagt van de inspectie en administratie nieuwe inzichten en vaardigheden. De overheid moet toegerust die taak kunnen waarnemen.

7. Alleen de noodzakelijke instrumenten (bv. een kwaliteitsplan) waarover een organisatie moet beschikken om kwaliteitszorg op een systematische en integrale wijze mogelijk te maken en die door de organisatie zelf worden bepaald, kunnen, met het oog op de toetsing van de kwaliteitszorg, door de overheid worden bevestigd en onderzocht.
8. Bij de bevestiging en het onderzoek van de organisatie moet rekening worden gehouden met de omvang, de aard en het personeelsbestand van de organisatie.

De overheid moet voor alle organisaties, op basis van hun mogelijkheden en behoeften aangepaste voorzieningen van professionele begeleiding en ondersteuning mogelijk maken, o.m. via het aanbod van diensten en van de bestaande ondersteuningscentra.

De Hoge Raad vraagt dat hij de overheidsbemoeienis in verband met kwaliteitszorg mag evalueren op haar effectiviteit en efficiëntie.

#### **OJECTIEVE EN ALGEMENE KWALITEITSCRITERIA.**

9. Zolang geen geobjectiveerde en algemeen geldende kwaliteitscriteria voorhanden zijn, is de overheid niet bij machte om te oordelen over de kwaliteit van het werk zelf.

De overheid is wel gemachtigd om te oordelen over de manier waarop de organisatie werk maakt van de kwaliteitszorg. De organisatie kan dit doen op een geëigende manier en beschikt hiervoor over diverse methoden en werkwijzen.

10. De Hoge Raad is van oordeel dat objectieve en algemeen geldende kwaliteitscriteria alleen a posteriori, in ruime consensus, in dialoog tussen overheid en sector, en slechts geleidelijk tot stand kunnen worden gebracht.

Deze kwaliteitscriteria kunnen, indien gewenst, door de sector zelf worden voorgesteld. Ook moeten de kwaliteitscriteria, omdat zij kunnen evolueren in de tijd, regelmatig worden getoetst en geëvalueerd.

#### **PLEIDOOI VOOR EEN POSITIEF STIMULERINGSBELEID.**

11. De Hoge Raad vraagt aan de overheid om de kwaliteitsinspanningen van de organisaties op een positieve wijze aan te moedigen en te belonen.

De Hoge Raad gelooft dat een positief stimuleringsbeleid betere en snellere resultaten op het gebied van de kwaliteitszorg door de organisaties zal leveren dan een negatieve sanctie of bestraffing van eventuele tekortkomingen.

De overheid kan hiertoe extra middelen, faciliteiten of soepele modaliteiten aanbieden of ter beschikking stellen, zonder de reguliere subsidiëring te beknotten of in het gedrang te brengen.

12. De Hoge Raad vraagt uitdrukkelijk om - minstens gedurende een voldoende lange overgangsperiode- geen negatieve sancties op te leggen bij mogelijke tekortkomingen.

De decretale invoering van de kwaliteitszorg moet soepel en geleidelijk gebeuren opdat zowel de sector zelf als de overheid zich hierop voldoende zouden kunnen voorbereiden.

13. Bij het uitblijven van een positieve waardering van de kwaliteitsinspanningen of indien negatieve sancties zouden worden opgelegd, moeten de rechten van de verdediging worden gerespecteerd.

Bij het in beroep gaan tegen een gemotiveerde beslissing van de overheid moet de uiteindelijke beslissing worden genomen door een neutrale deskundige derde instantie.

#### **GELEIDELIJKE INVOERING.**

14. De Hoge Raad pleit voor een geleidelijke decretale invoering van de kwaliteitszorg door te voorzien in een overgangsperiode van minstens 6 jaren.

Hij vraagt nogmaals iedere overregulering absoluut te willen vermijden.

15. De Hoge Raad drukt ten slotte de wens uit dat overheid en sector samen een planning zouden uitwerken voor de geleidelijke invoering van de kwaliteitszorg in het volksontwikkelingswerk in Vlaanderen en ook zouden afspreken om regelmatig samen de voortgang te evalueren en te rapporteren.

Bij deze planning moet rekening worden gehouden met de diverse werksoorten en met de enorme verscheidenheid aan organisaties en samenwerkingsverbanden.

Tevens kan de suggestie worden gedaan om te starten met enkele goed begeleide en ondersteunde pilootprojecten.

#### **Lijst van afkortingen :**

|        |                                                        |
|--------|--------------------------------------------------------|
| HRVO : | Hoge Raad voor de Volksontwikkeling.                   |
| VCVO : | Vlaams Centrum voor Volksontwikkeling.                 |
| CVA :  | Centrum voor Amateurkunsten.                           |
| ICCM : | Intercultureel Centrum voor Migrantten.                |
| AKB :  | Amateuristische Kunstbeoefening.                       |
| IKZ :  | Integrale Kwaliteitszorg.                              |
| ESH :  | Evenwicht, Samenhang en Heterogeniteit (Weggeman c.s.) |
| EFQM : | European Foundation for Quality Management.            |
| ISO :  | International Organization for Standardization.        |

---