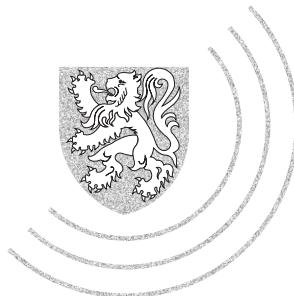


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

19 juni 2003

ONTWERP VAN DECREET

tot regeling van strategische adviesraden

HOORZITTINGEN

VERSLAG

**namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken
uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke en de heer Leo Peeters**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden :

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Brigitte Grouwels, mevrouw Mieke Van Hecke, de heer Mark Van der Poorten ;
de heren André Denys, Francis Vermeiren, Paul Wille, Guy Sols ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire ;

de heren Norbert De Batselier, Leo Peeters ;

de heer Dirk Holemans ;

de heer Herman Lauwers.

Plaatsvervangers :

de heren Boudewijn Laloo, Eric Van Rompuy, Luc Van den Brande, Jan Verfaillie ;

de heren Louis Bril, Frans De Cock, Karel De Gucht, Gilbert Van Baelen ;

de heren Herman De Reuse, Felix Strackx, Miel Verrijken ;

de heren Bruno Tobback, Dany Vandenbossche ;

de heer Jos Geysels ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh.

Zie :

1607 (2002-2003)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

– Nr. 2 : Amendementen

INHOUD

	Blz.
I. Vergadering van 3 juni 2003	4
I.1. Uiteenzetting door prof. dr. Rudi Verheyen, voorzitter van de MiNa-Raad, en de heer Jan Verheeke, waarnemend directeur van de MiNa-Raad	4
I.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	6
I.3. Uiteenzetting door de heer Frank Cuyt, algemeen directeur van het Vlaams Welzijnsverbond	10
I.4. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker	13
I.5. Uiteenzetting door de heer Xavier Verboven, voorzitter van de SERV, en de heer Pieter Kerremans, administrateur-generaal van de SERV	14
I.6. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	15
II. Vergadering van 5 juni 2003	19
II.1. Uiteenzetting door mevrouw Ann Demeulemeester en de heer Hugo De Vos, vertegenwoordigers van de Staten-Generaal van het Middenveld	19
II.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers	23
II.3. Uiteenzetting door de heer Steven Wouters, voorzitter van de Vlaamse Jeugdraad ...	26
II.4. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker	27
III. Vergadering van 12 juni 2003	28
III.1. Uiteenzetting door prof. dr. Ludo Veny, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur	28
III.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker	31

DAMES EN HEREN,

Op 3, 5 en 12 juni 2003 organiseerde de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken hoorzittingen over het ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden.

De volgende personen en instanties kwamen aan het woord :

- prof. dr. Rudi Verheyen, voorzitter van de MiNa-Raad, en de heer Jan Verheeke, waarnemend directeur van de MiNa-Raad ;
- de heer Frank Cuyt, algemeen directeur van het Vlaams Welzijnsverbond ;
- de heer Xavier Verboven, voorzitter van de SERV, en de heer Pieter Kerremans, administrateur-generaal van de SERV ;
- mevrouw Ann Demeulemeester en de heer Hugo De Vos, vertegenwoordigers van de Staten-Generaal van het Middenveld ;
- de heer Steven Wouters, voorzitter van de Vlaamse Jeugdraad ;
- prof. dr. Ludo Veny, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

I. Vergadering van 3 juni 2003

I.1. Uiteenzetting door prof. dr. Rudi Verheyen, voorzitter van de MiNa-Raad, en de heer Jan Verheeke, waarnemend directeur van de MiNa-Raad

Professor Rudi Verheyen : In de eerste plaats dank ik u voor de gelegenheid die ons wordt gegeven om onze visie toe te lichten over het ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden. We baseren ons hierbij op ons advies van 7 mei 2002 en op het advies op hoofdlijnen van 5 november 2002 over de institutionele verankering van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen. Het spreekt echter voor zich dat er inmiddels wel wat ontwikkelingen zijn, die ertoe geleid hebben dat we hier en daar een ander accent leggen.

Na een algemene appreciatie van het ontwerp van decreet wil ik het daarom over een drietal kwesties hebben : de invulling die moet gegeven worden aan

de notie ‘domeinraad’, het verschil en de gelijkenis tussen ‘advies’ en ‘overleg’, en tot slot het onderscheid tussen ‘strategisch’ en ‘operationeel’.

Ik ben me ervan bewust dat dit ontwerp van decreet gaat over het adviesradenlandschap in het geheel en niet over de MiNa-Raad als afzonderlijke instelling. De bedenkingen die ik zal geven, gaan desondanks toch uit van het standpunt van de MiNa-Raad. Milieu als beleidsonderwerp heeft een zeker meta-karakter. Niet alleen dringt ‘milieu’ door in de activiteiten van heel wat overheidsdomeinen en in heel wat maatschappelijke sectoren, al deze sectoren voelen zich bovendien betrokken bij de milieuproblematiek en het milieubeleid. Het is dan ook precies dat wat maakt dat de MiNa-Raad als adviesraad zoveel potentieel en zoveel springstof in zich houdt. Ik meen dan ook dat de bedenkingen van de MiNa-Raad extra relevantie hebben voor een algemene regeling inzake adviesraden.

Over het algemeen is de MiNa-Raad positief over het voorontwerp van kaderdecreet. Doordat het concept ‘strategische adviesraad’ een algemene invulling krijgt, wordt er als het ware een samenwerkingscontract gesloten tussen de politieke besluitvorming enerzijds en de strategische adviesraden anderzijds. De politieke besluitvorming zal op tijd en stond advies vragen over strategische kwesties, en voorzien in de middelen en de tijd die moeten toelaten om tot gedegen adviezen te komen. Het adviesradenlandschap zal het primaat van de politiek respecteren, ernaar streven op een optimale wijze deskundigheid en maatschappelijke relevantie te combineren, en slechts één advies per ontwerp afleveren.

Tot zover dus mijn algemene appreciatie : namens de MiNa-Raad ben ik het eens met het opzet van het ontwerp van decreet, en tevens met de grote lijnen van de tekst en het denkwerk dat erachter steekt. Er blijven echter nog een aantal onduidelijkheden over.

Ten eerste is er de notie ‘domeinraad’. Op het eerste zicht is het eenvoudig : er komen 13 domeinen, 13 vakministers, 13 departementen en beleidsraden, en dus ook 13 aan de respectievelijke domeinen verbonden strategische adviesraden. Dat is positief. De MiNa-Raad kan er zich in vinden dat zijn rechtsopvolger zal bestaan in een strategische adviesraad voor het milieudomein.

Hierbij is er wel één voorwaarde, met name dat de plicht tot het vragen van adviezen ook een één-op-éénrelatie zou kennen : de domeinminister stelt in

principe alleen verplichte adviesvragen aan de eigen domeinraad, en die laatste heeft dus de exclusiviteit over de verplichte adviesvragen van het domein. Indien dat niet het geval zou zijn, dan verdwijnt ook een belangrijke vereenvoudiging die met dit nieuwe stelsel samenhangt, met name dat één strategische kwestie slechts één advies (en niet meerdere adviezen) zou opleveren. Bovendien zouden raadsleden en raadsorganisaties die in meerdere adviesraden zitting hebben, de adviesraden als instellingen tegenover elkaar kunnen uitspelen, indien een adviesvraag aan meerdere adviesraden wordt gericht.

Er bestaan ook beleidsvraagstukken, en zeker op strategisch vlak, die de domeingrenzen overschrijden. Ofwel gaat het om ‘zorgen’ die uit één domein voortspruiten maar doordringen tot in andere domeinen (het sociaal-economische, de wetenschapsontwikkeling, de zorg om het milieu), ofwel gaat het daadwerkelijk om metavraagstukken, zoals bijvoorbeeld duurzame ontwikkeling. In de voorgestelde regeling is er in twee mogelijkheden voorzien om daaraan tegemoet te komen. In de eerste plaats staat in de memorie van toelichting: “een strategische adviesraad beschikt over de mogelijkheid om te allen tijde advies uit te brengen over aspecten die niet direct tot het eigen beleidsdomein behoren, maar wel over een duidelijke dimensie naar het eigen beleidsdomein beschikken”. Een strategische milieuraad zou dus op eigen initiatief over het muurtje kunnen kijken als er zich in een ander domein iets voordoet met een belangrijk milieuaspect (bijvoorbeeld mobiliteit, energie, landbouw, enzovoort). Dat is positief.

Bovendien bepaalt artikel 16 van het voorontwerp dat strategische adviesraden onderling kunnen samenwerken en gezamenlijk advies kunnen uitbrengen. Dat is een mooie bepaling, maar vrijblijvend. Daarom een volgende stelling, met een voorstel van uitzondering op de regel: voorzover duurzame ontwikkeling ernstig genomen wordt als een afzonderlijke beleidszorg, menen we dat er een integrerende adviesraad vereist is, die zich specifiek toelegt op dossiers waarbij de verschillende geëigende gezichtspunten (economische groei, sociale gelijkheid, milieuzorg) op gelijkwaardige basis moeten worden verenigd in één benadering.

Als tweede overblijvende onduidelijkheid wil ik het hebben over de verschillen en gelijkenissen tussen ‘adviseren’ en ‘overleggen’. Ook hier is het op het eerste zicht eenvoudig. Advies verlenen gebeurt onafhankelijk, onbevooroordeeld en afstandelijk. Deskundigheid staat voorop. Het eindresultaat is een advies: een niet bindend, in principe pu-

bliceerbaar document dat als discussiebasis wordt meegenomen in de verdere besluitvorming. Overleggen daarentegen betekent een dialoog tussen beleid en betrokken groepen, en brengt wederzijdse afhankelijkheid met zich mee. Het resultaat is een zeker inzicht in de mate van draagvlak voor een bepaald beleid, of zelfs een zeker wederzijds engagement, maar niet noodzakelijkerwijze een publiceerbaar document dat een formele stap uitmaakt in de besluitvorming. De wederzijdse verbintenis van beleid en middenveld staat voorop.

“Dit alles betekent”, aldus de memorie van toelichting, “dat advies en overleg vanuit hun specifieke doelstellingen verschillende structuren vragen. Er wordt niet geopteerd voor mengvormen tussen advies en overleg binnen één orgaan.” Daaruit volgt onder meer “dat technische commissies en raadgevende comités bij intern verzelfstandigde agentenschappen buiten de scope van dit decreet blijven” en dat dit ontwerp van decreet niet van toepassing zou zijn op “organen die zijn ingesteld voor het voeren van overleg met belanghebbenden”. Nu vergt de inhoudelijke en logistieke ondersteuning van adviesverlening en van overleg dezelfde expertise, en het zou dan ook aantrekkelijk zijn om het secretariaat van een adviesraad in te zetten voor het ondersteunen van een overlegactiviteit, zoals nu reeds met het Vesoc het geval is. Wanneer die lijn wordt voortgezet, rijst de vraag hoe het moet met het overleg met andere maatschappelijke partners. De logica leidt ertoe dat ook andere partners, zoals bijvoorbeeld de milieubeweging, in goed verankerde vormen van overleg bij het beleid moeten kunnen betrokken worden.

Structureel overleg tussen belangenorganisaties en de Vlaamse regering moet dus altijd en in alle omstandigheden mogelijk zijn, maar kan niet verplicht zijn. Indien er naast de strategische domeinraden ook formele overlegfora ontstaan die zich kunnen inlaten met alle kwesties die ook het voorwerp uitmaken van verplichte adviesvragen, dan zou het bestaan van die overlegorganen afbreuk doen aan de adviesverlening en op die manier aan het primaat van de politiek. Op dat ogenblik treden overlegfora immers in de plaats van de voorziene adviesorganen. Dat zou deze voorgenomen hervorming feitelijk zonder voorwerp maken.

Advies en overleg zijn dus weliswaar verschillende zaken, ze zijn echter ook onderling verbonden. Vooraleer zinvol over adviesraden kan worden gediscussieerd, moet er dan ook eerst duidelijkheid komen over wat er nu met het strategisch overleg gaat gebeuren.

Dat brengt ons bij de derde te bespreken onduidelijkheid : bestaat er een onderscheid tussen ‘strategisch’ en ‘operationeel’ ? Wat is nu eigenlijk strategisch ? Het gaat bij adviesverlening om ‘strategische beleidsvraagstukken over de hoofdlijnen van het beleid’. Men voegt eraan toe dat strategische adviesraden ook ‘vanuit een proactieve en anticiperende houding’ zelf adviezen moeten kunnen uitbrengen ‘over maatschappelijke thema’s waar de beleidsverantwoordelijken nog niet mee bezig zijn’.

Bovendien wordt er gesteld dat strategische adviesraden een ‘ondersteunend element vormen in de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie. Ze worden in principe niet betrokken bij de beleidsuitvoering.’ De strategische functies van dergelijke adviesraden worden verder toegelicht bij artikel 4.

In het verleden heeft de MiNa-Raad reeds herhaalde malen gewezen op het belang van het Europese milieubeleid, als grote aandrijver van het milieubeleid in Vlaanderen. Het is dan ook belangrijk dat de nieuwe milieudossiers die op supranationaal niveau geïnstigeerd worden en waarmee Vlaamse onderhandelaars moeten optreden, op voorhand aan de strategische milieuadviesraad voor advies zouden worden voorgelegd.

Bovendien wil ik erop wijzen dat er in bijna elke uitvoeringsgerichte kwestie wel enige strategische vragen verborgen zitten. Elk strategisch vraagstuk duikt ook op in de vorm van concrete problemen. Er is hier een verband met de ambitie om de verschillende bestaande adviesraden binnen een domein te fuseren binnen de strategische domeinraad. De adviesraden die aldus zouden opgeheven worden, zijn dikwijls bezig met eerder uitvoeringsgerichte problemen en functioneren dus eerder als technische commissies.

Wanneer deze kleinere adviesraden worden opgenomen in de strategische milieudomeinraad, moet die laatste een relatief grote autonomie geven aan de aldus ontstane werkgroepen. Ze kunnen slechts van een evocatierecht gebruik maken als er adviezen ontworpen worden die duidelijk een breder maatschappelijk bereik hebben.

Tot besluit wil ik stellen dat we dit ontwerp van decreet als een soort raamcontract beschouwen tussen de politieke besluitvorming en het adviesradenlandschap. In die zin is het dus iets positiefs. De MiNa-Raad, die optreedt als de voorloper van de toekomstige strategische domeinraad voor milieu, wil in deze regeling stappen als volwaardige adviesraad met exclusieve adviesbevoegdheden voor het

domein. Er moet echter duidelijkheid komen over wat er met het overleg zal gebeuren, vooraleer men zinvolle uitspraken kan doen over het adviesradenlandschap als geheel. De MiNa-Raad pleit er ten slotte voor om voorzichtig om te springen met het onderscheid tussen ‘strategisch’ en ‘operationeel’. Verder moeten ook Europese beleidskwesties tot het vaste voorwerp worden gemaakt van adviesverlening.

1.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

Mevrouw Mieke Van Hecke : Wat is, volgens u, de correcte verhouding tussen de beleidsraden en de strategische adviesraden ?

Het gaat hier om een kaderdecreet waarbij fundamentele uitgangspunten worden behandeld. Wat is de plaats van het advies in de beleidscyclus ? Momenteel voorziet men immers enkel dat er bij voorontwerpen van decreet advies wordt gevraagd. Dat is het enige. Hoe ziet u dit alles ?

Ik ben ook verheugd dat u het Europese niveau bekijkt. Welke taak moet men geven aan een eventueel advies met betrekking tot de inzichten of keuzes die de beleidsvoerders innemen in het federale Overlegcomité ? Is er daar een taak weggelegd voor de strategische adviesraden ?

Over omkadering en begroting hebt u het niet gehad. Ik ga er echter van uit dat u een voorstander bent van een goede omkadering.

De verplichte advisering is er ten slotte in het ontwerp van decreet gekomen. Ze wordt echter beperkt tot de voorontwerpen van decreet. Vindt u dat er andere domeinen zijn waar verplichte advisering zou moeten worden ingeschreven ? Ik denk hierbij aan de advisering met betrekking tot de begroting. Een verplichte advisering brengt immers ook verplichte antwoorden met zich mee. Het advies wordt zo ook omgevormd tot een publiek stuk dat gehecht wordt aan de parlementaire stukken.

Is de indeling naar een strategische adviesraad per beleidsdomein haalbaar ? Of bent u eerder gewonnen voor een strategische indeling per beleidsveld ? Is het homogene beleidsdomein van uw sector een werkbaar geheel om de strategische adviesraad op te enten ?

Wat zal er in uw beleidsdomein allemaal wijzigen aan wat vandaag bestaat ?

De heer Sven Gatz : Ik wil een meer algemene vraag formuleren. U hebt het even gehad over het verschil tussen advies en overleg. Wat is, volgens u, een ideale situatie over wat de Vlaamse regering als advies kan vragen ? In theorie is alles heel eenvoudig. Het advies wordt gevraagd en u levert het antwoord. Overleg kan op ieder moment plaatsvinden. Hoe ziet u de onderlinge verhouding van dit alles ? Kan u hierover iets zeggen zonder u te baseren op de tekst die aan de grondslag ligt van deze vergadering ?

De voorzitter : Mijn vragen gaan in dezelfde richting als die van mevrouw Van Hecke. De eerste paragraaf van artikel vier gaat over de opdrachten. Voldoen deze opdrachten voor u ? Moeten er soms andere opdrachten aan toegevoegd worden ?

Paragraaf twee heeft het over de verplichte adviezen. Volstaat dit ? Het gaat immers enkel over de voorontwerpen van decreet. Zijn er echter ook andere domeinen waarbij een verplicht advies wenselijk is ?

Wat doet men met deze adviezen ? Stuurt men ze naar de verschillende instanties ? Ik weet dat men hier tot taak heeft om met artikel twee zowel het Vlaams parlement als de Vlaamse regering of individuele ministers te adviseren over strategische beleidsaangelegenheden. Is het zo dat, wanneer een individuele minister om advies vraagt, dit advies enkel aan de minister wordt gegeven en de regering en het parlement dus in het ongewisse blijven ? Ik kan dat uit deze tekst niet afleiden. Krijgen de andere adviesgerechtigden ook onmiddellijk informatie over het verstrekte advies ?

De adviesvrager moet het advies niet of niet volledig volgen. Moet een afwijking van het advies gemotiveerd worden of volstaat het daarvan akte te nemen ? In de praktijk is het moeilijk een motivatie van een afwijking te vorderen.

Professor Rudi Verheyen : De beleidsraad en de strategische raad zullen in de toekomst onafhankelijk van elkaar kunnen werken. Momenteel neemt de MiNa-Raad weliswaar regelmatig contact op met de administratie en de leidende ambtenaren, maar verder heeft hij geen gestructureerde inbreng bij deze leidende ambtenaren, noch hebben deze leidende ambtenaren enige inbreng in de werking van de MiNa-Raad of het advies. Een gestructureerde relatie tussen de beleidsraden, die per domein zullen werken, en de strategische adviesraden is er totnogtoe niet. Ik kan nog niet beoordelen of dergelijke relatie wenselijk zou zijn.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Het is echter niet duidelijk of de taken van beleidsraden en adviesraden elkaar zullen overlappen of niet. Het gaat immers in beide gevallen over de voorbereiding van het beleid. Bij de uitvoering zullen de bestaande adviezen hun rol kunnen spelen. Zullen de opdrachten van de raden zoals geformuleerd in beide decreten, interfereren ?

Professor Rudi Verheyen : Daar kan ik niet op antwoorden. De beleidsraad bestaat uit de leidinggevende ambtenaren en leden van het kabinet en formuleert adviezen aan de minister. Een strategische adviesraad is een onafhankelijke raad zonder leden van de administratie. De regering of de minister kunnen aan die raad adviezen vragen of zijn zelfs verplicht advies te vragen over ontwerpen. De beleidsraad daarentegen stippelt samen met de minister het beleid uit en schrijft onder meer ontwerpen. Aan de adviesraad wordt advies gevraagd over het door hen afgeleverde werk. Ze hebben dus geen gelijke opdrachten.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Dat impliceert wel dat u pas op het einde van het werk advies kan geven.

De heer Jan Verheeke : Het verschil tussen beleids- en adviesraden is vergelijkbaar met de taken van een financieel directeur en een auditor. De financieel directeur stippelt het financieel beleid van de onderneming uit – dat is vergelijkbaar met de beleidsraad. De adviesraad doet algemeen nazicht en geeft vooraf of nadien algemene aanbevelingen – dat is vergelijkbaar met wat een auditor of revisor doet ten behoeve van een raad van bestuur of een algemene vergadering.

Professor Rudi Verheyen : Wat de plaats van het advies in de beleidscyclus betreft, ben ik van oordeel dat het beter is om in een vroeg stadium advies te kunnen geven. Ook uit mijn onderzoek over impactstudies voor milieu blijkt dat het beter is om in een vroeg stadium van de planning op de hoogte te zijn en advies te kunnen geven dan op het einde, als de plannen al klaar zijn. Totnogtoe is enkel het advies over een ontwerp of voorontwerp van decreet verplicht. Het moment waarop het advies moet worden gevraagd, is niet gespecificeerd.

Er is inderdaad geen informatieverplichting, maar de ministers vragen nu ook soms in een vroeg stadium van de besluitvorming advies.

De heer Jan Verheeke : We hebben voorgesteld om in het milieubeleidsplan de planning op te nemen van de voorspelbare Europese en internationale

ontwikkelingen. Zo kan er jaarlijks worden bepaald welke onderwerpen zeker moeten worden behandeld, onder meer groen- en witboeken. Dat zijn formele documenten van de Europese Commissie waarover aan de milieuraad advies kan worden gevraagd. Dat is ook voor andere beleidsdomeinen mogelijk.

Professor Rudi Verheyen : Ook voor sommige uitvoeringsbesluiten is advies wenselijk. Soms zijn uitvoeringsbesluiten zelfs belangrijker dan het decreet.

In verband met het verlenen van advies over duurzame ontwikkeling aan het federale overlegcomité, pleiten wij ervoor om advies te kunnen geven over activiteiten die men op Europees niveau ontwikkelt. Dat gebeurt nu ook al. Het is belangrijk om de activiteiten in het Europees Parlement en de richtlijnen te helpen voorbereiden. Het is echter moeilijk om een goed kanaal te vinden om het advies op de juiste plaats te krijgen. Dat kan eventueel gebeuren via de federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling. Dat is geen gestructureerde overlegmogelijkheid, maar het biedt wel perspectieven. De Europese richtlijnen hebben immers verregaande implicaties voor het milieubeleid in Vlaanderen.

Wat het verplichte advies voor andere aangelegenheden betreft, ben ik het met u eens dat de begroting belangrijk is. We geven nu al advies over het programmadecreet en het zou goed zijn als dat zo zou blijven. Het is echter moeilijk om daaromtrent algemene regels op te stellen. Dat moet per dossier worden bekeken.

We pleiten voor adviesbevoegdheid over initiatieven die belangrijke implicaties hebben op structuren, wetgeving of financiën. De minister moet beoordelen of het zinvol is dat in een decreet in te schrijven. Het heeft geen zin om voor alles advies te vragen.

De heer Jan Verheeke : Vier beleidsstappen komen in aanmerking voor verplicht advies. Twee zijn gemakkelijk te omschrijven : alle voorontwerpen van decreet en alle grote plannen, zoals het milieubeleidsplan en het afvalstoffenplan. In de kaderdecreten van elk beleidsdomein zijn er wel voorbeelden te vinden van dergelijke strategische plannen. Daarvoor is advies al verplicht.

Moeilijker is het om een goede omschrijving te geven voor de begroting en voor de uitvoeringsbesluiten. Bij de begroting is niet gemakkelijk te bepalen waarover precies advies wordt gevraagd. In het MiNa-decreet staat dat er verplicht advies

wordt gevraagd over 'de krachtlijnen van het begrotingsbeleid'. Vooraleer de begroting evenwel daadwerkelijk is opgesteld en erover gediscussieerd geworden is, is het voor de beleidsmakers moeilijk te omschrijven wat nu de krachtlijnen van een begroting wel zijn. Daarom is er nog geen advies gevraagd over 'de krachtlijnen van het begrotingsbeleid'. Natuurlijk zou de MiNa-Raad zelf de krachtlijnen kunnen proberen te onderkennen, maar dat valt dan onder de eigen initiatieven. Totnogtoe heeft de MiNa-Raad zich nog niet zo ver gewaagd. Het is dus niet duidelijk wanneer en over welke onderdelen van de begroting advies moet worden gevraagd.

Hetzelfde probleem stelt zich bij uitvoeringsbesluiten. Het heeft geen zin om over alle uitvoeringsbesluiten te adviseren. Men kan het advies beperken tot de reglementaire uitvoeringsbesluiten, maar ook daarin worden soms details geregeld. Sommige uitvoeringsbesluiten grijpen echter structureel in in het betrokken beleidsveld. Die zouden dan wel moeten worden voorgelegd. Misschien is dat wel de beste afbakening : over uitvoeringsbesluiten die structureel ingrijpen in het betrokken beleidsveld moet advies worden gevraagd. Er zijn nog uitvoeringsbesluiten waarover best advies wordt gevraagd, maar alle geschikte gevallen in een exacte definitie gaan vatten, is moeilijk.

Professor Rudi Verheyen : Momenteel is het de bedoeling om een strategische raad per beleidsdomein op te richten en niet per beleidsveld. Er bestaan al verschillende raden voor het milieudomein, onder meer de Hoge Raad voor Natuurbehoud, de Bosraad, de Raad voor Riviervisserij, de Hoge Jachtraad en de MiNa-Raad. Het is een overzichtelijk domein en ik denk dat de bevoegdheid van de milieuraad het volledige domein, jacht en visserij inbegrepen, kan bevatten. Ik pleit wel voor de oprichting van een aantal commissies voor technische kwesties. Die commissies moeten een zekere autonomie krijgen. Alleen al de Hoge Raad voor Natuurbehoud verwerkt enorm veel technische dossiers, die onmogelijk door een plenaire milieuraad kunnen worden behandeld. Daarom is de oprichting van gemachtigde en autonome commissies zinvol. De materies met een bredere impact, onder meer de wetgeving, zouden wel in de MiNa-Raad moeten worden behandeld. De meeste bestaande raden delen die mening.

Er werd ook gevraagd nog eens in te gaan op de verhouding tussen advies en overleg. Momenteel overleggen de leden van de MiNa-Raad op zich al onderling. De vraag over overleg en advies handelt echter over overleg tussen de betrokken organisa-

ties en de overheid. Dergelijk overleg is er ook altijd geweest. Voor het beleidsdomein milieu was er bijvoorbeeld een werkgroep landbouw-natuur. De MiNa-Raad is echter van oordeel dat dergelijk overleg ook in zijn schoot thuishoort.

Als we de taak van de strategische adviesraden bekijken, beschouwt de overheid het overleg als een apart georganiseerde structuur. Hiermee hebben wij geen probleem, op voorwaarde dat de andere organen niet de materie behandelen die moet worden behandeld door de adviesraden. Als men bijvoorbeeld voor een ontwerpdecreet advies vraagt aan de MiNa-raad, moet er geen overleg over dezelfde materie plaatsvinden in een ander orgaan, ook geen overlegorgaan. Indien dat wel gebeurt, zal het advies dat de MiNa-Raad geeft reeds door een aantal partners elders besproken zijn, zodat het optreden van de strategische raad overbodig wordt. In de samenstelling van de Milieu- en Natuurraad zou dit voor gevolg hebben dat de organisaties die deel uitmaken van het overleg, niet meer kunnen deelnemen aan het verstrekken van advies. Wij zeggen dus duidelijk dat overleg mogelijk moet zijn, maar eenmaal een kwestie voorwerp is van adviesverlening, zou die kwestie exclusief moeten worden toegewezen aan de betrokken domeinraad voor advies. Indien er gelijktijdig overleg plaatsvindt, heeft het geen zin meer advies te vragen.

Er was ook nog een vraag over artikel 4 : voldoet het lijstje van de vooropgestelde opdrachten ? Wij brengen nu reeds uit eigen beweging of op verzoek advies uit over de hoofdlijnen van het beleid. Bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie vind ik belangrijk, maar dat wil zeggen dat in een vroeger stadium communicatie met de overheid mogelijk moet zijn om tijdig in de beleidscyclus te kunnen stappen. Het is eveneens belangrijk de maatschappelijke ontwikkelingen te volgen en te interpreteren. Het uitbrengen van advies over voorontwerpen van decreet zou volgens mij inderdaad een verplicht karakter moeten krijgen. Verder werd bepaald dat men uit eigen beweging of op verzoek advies kan uitbrengen over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering en reflecties kan leveren over beleidsnota's die bij het Vlaams Parlement werden ingediend. Deze punten geven een relatief volledig beeld van onze taken.

De heer Jan Verheeke : In verband met paragraaf 2 is ook de begroting belangrijk. Het blijft echter nog de vraag op welke manier deze adviesopdracht kan worden bepaald. Het is ook handig indien er op Europees vlak een oplossing wordt gevonden.

Professor Rudi Verheyen : Verder stelde men zich de vraag wat er gebeurde met de verstrekte adviezen. Worden zij enkel verstuurd naar de minister, of ook naar de Vlaamse regering en het parlement ? Persoonlijk ben ik voorstander om advies te verstrekken aan alle instanties, zoals ook in het verleden reeds gebeurde. Dat geeft ons bovendien de mogelijkheid te toetsen of het gegeven advies beantwoordt aan de vraag. Wij komen zo te weten hoe de commissies of het parlement staan tegenover de kwaliteit van onze adviezen. In functie van de respons passen wij onze manier van adviseren aan.

Het zou zeer mooi zijn indien men zou moeten motiveren waarom ons advies niet wordt opgevolgd. Ik weet echter dat dit niet evident is. De MiNa-Raad vindt het wel belangrijk te weten in welke mate men rekening heeft gehouden met het gegeven advies. Het moet echter niet zover gaan dat men zou moeten motiveren waarom bepaalde zaken wel of niet zijn aangenomen, want dat lijkt mij juridisch of politiek niet haalbaar.

De heer Jan Verheeke : In het voorontwerp van decreet staat dat een advies pas openbaar zou zijn nadat de beleidsvoerder een beslissing genomen heeft.

Mevrouw Mieke Van Hecke : In het decreet openbaarheid van bestuur wordt bepaald dat documenten die worden verzameld door een minister als voorbereiding op het nemen van een beslissing niet openbaar zijn tot op het moment dat de beslissing wordt genomen. Als dan één van de documenten mee geleid heeft tot het nemen van die beslissing, wordt dit openbaar. Indien men een bepaald advies niet aanneemt, komt dit niet in de openbaarheid. Ik denk dus dat men zelf het initiatief niet mag nemen om adviezen mee te delen aan het parlement.

De heer Jan Verheeke : Ik zie wel niet echt waar het probleem ligt. Op dit moment geven wij immers al onze adviezen prijs een paar uur nadat die werden overhandigd aan de minister. Als wij dat niet doen, wordt het advies hoe dan ook toch verspreid door de raadsleden, die niet gehouden zijn aan de openbaarheid van bestuur. Zij hebben immers alle documenten ter beschikking.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Dan bevindt u zich in een grijze zone.

De heer Jan Verheeke : Dat is waar, maar vermits het lek steeds georganiseerd kan worden, doen we dat liever zelf. Bij adviezen op eigen initiatief zijn

we trouwens ook niet gebonden aan de regels op de openbaarheid, vermits er geen duidelijke link bestaat met een te nemen beslissing.

We geven het advies dus enkele uren na overhandiging vrij. Dat heeft nog nooit tot een incident geleid. Alleen bij de advisering over het VEN waren er wat moeilijkheden, maar dat lag dan nog helemaal anders : in die zaak stonden wij reeds verscheidene weken voor de adviesvaststelling onder druk van journalisten.

De voorzitter : In artikel 4 wordt gesproken over ingediende beleidsnota's. Het is wellicht moeilijk om over de begroting een advies te geven, maar die moet worden begeleid door een beleidsbrief. Het artikel zegt niet dat over deze brief een advies moet worden gegeven. Als ik in een strategische adviesraad zou zitten, zou ik de beleidsbrief het belangrijkste stuk vinden om advies over te geven.

Ook stel ik me vragen over de juridische aanpak. We hebben hier een kaderdecreet dat bepaalt aan welke voorwaarden een strategische adviesraad moet beantwoorden. Bij decreet wordt dan de volgende stap genomen door bijvoorbeeld de oprichting van een strategische milieuraad. Hoe gebeurt dit dan het best ? Moet men bestaande decreten aanpassen of nieuwe decreten maken ? Het is niet onbelangrijk voor de parlementsleden om te weten wat er zal veranderen. Iets wat totaal nieuw is, is voor het parlement veel moeilijker te controleren. Het gevaar bestaat dat men bij aanpassing van een bestaand decreet allerlei andere punten in het dossier tracht in te voeren die ten gronde niets met de zaak te maken hebben. Kiest u voor het uitvaardigen van totaal nieuwe decreten, of voor het amenderen van bestaande decreten ?

De heer Jan Verheeke : Persoonlijk dacht ik steeds dat er totaal nieuwe decreten zouden moeten worden geschreven. Hoe dan ook : het bestaande MiNa-decreet is in een aantal opzichten verouderd, en indien dat als uitgangspunt wordt genomen, moet er veel aan worden veranderd. Men zal aan elk artikel moeten sleutelen om het decreet actueel te maken.

De voorzitter : Komen we hier niet tot een volgende stap waarbij een decreet wordt gemaakt waarin het eerste artikel bepaalt dat er een raad wordt opgericht, waarna vervolgens op basis van het kaderdecreet alles bij besluit wordt geregeld, waardoor het draagvlak toch erg beperkt wordt ? Dat is een zorg voor later, maar ik probeer toch al vooruit te zien en problemen te voorkomen.

I.3. Uiteenzetting door de heer Frank Cuyt, algemeen directeur van het Vlaams Welzijnsverbond

De heer Frank Cuyt : Het Vlaams Welzijnsverbond is een koepelorganisatie die ongeveer 700 instellingen, diensten en afdelingen van de welzijnssector in Vlaanderen vertegenwoordigt. Het verbond is actief in sectoren zoals de gehandicaptenzorg, de bijzondere jeugdzorg, de gezinsondersteuning, de kinderopvang en het vrijwilligerswerk.

Onze kernopdrachten zijn het verstrekken van informatie en advies aan de betrokken organisaties, het opzetten van beleidsontwikkeling in samenwerking met leden en deskundigen, het behartigen van belangen en het instaan voor vertegenwoordiging.

Wij vertegenwoordigen onze leden in de advies- en overleggraden van de overheid, in de raden van bestuur van Kind en Gezin en van het Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH) en in de paritaire comités.

Wij waarderen de aandacht voor een betere bestuurlijke organisatie van de Vlaamse overheid. Wij bevestigen de rol van de Vlaamse regering en van het Vlaams Parlement in de politieke besluitvorming. Als middenveldorganisatie wensen wij bij alle ontwikkelingen betrokken te worden.

Het principe van de vraaggestuurde en vraaggerichte zorg in welzijn en gezondheid vereist een nauwkeurige afstemming op de verwachtingen van de welzijnscliënten. Kansengroepen ondervinden nog steeds drempels en richten zich daarom tot professionelen en tot eigen organisaties die voor hun belangen opkomen bij de overheid.

Deze cliëntenorganisaties en de hulpverleners kennen de problemen en kenmerken van de doelgroep en kunnen die vertolken bij de overheid. Dat is de belangrijkste opdracht van elke middenveldorganisatie.

Het overleg binnen de raden van bestuur van Kind en Gezin en van het VFSIPH levert standpunten op die democratisch tot stand zijn gekomen en worden gedragen door de verschillende belanghebbenden, namelijk gebruikers, initiatiefnemers en hulpverleners.

Zo draagt dit overleg bij tot het algemeen belang en niet tot het individuele groepsbelang. Ondanks het soms moeizame proces van gezamenlijke besluitvorming bewijzen de deelnemers aan dit over-

leg dat participatief beheer mogelijk is in deze materies.

Wij stellen de laatste jaren vast dat de communicatie met de burger steeds meer schriftelijk gebeurt, via massamedia en overheids campagnes. Nochtans kunnen ook de middenveldorganisaties een belangrijke schakel zijn in de communicatie tussen overheid en burger. Zij vervullen deze taak reeds jaren en hebben rechtstreekse contacten met de betrokkenen. Zij vertalen en motiveren de overheidsmaatregelen naar hun achterban.

Meerdere organisaties in de welzijnssector betrouwen dat de participatie van de cliënt bij de huidige bestuurlijke hervorming geen uitgangspunt is. In de voorliggende ontwerpen van decreet wordt een onderscheid gemaakt tussen de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering. De strategische adviesraden worden geacht te adviseren bij de beleidsontwikkeling en de raadgevende comités bij de beleidsuitvoering.

Diegenen die met de beleidsuitvoering te maken krijgen, onderkennen de maatschappelijke noden nochtans vaak het eerst. Zij kunnen die ook het beste vertalen naar nieuwe beleidsontwikkelingen. Het ontkoppelen van de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering dreigt deze dynamiek te verstoren. In de cirkel van beleidsvoorbereiding, beleidsontwikkeling, beleidsvoering en evaluatie kunnen de verschillende fasen elkaar nochtans bevruchten.

Wij geven de voorkeur aan een participatief beheer. Daarom verkiezen we voor Kind en Gezin en voor het VFSIPH een formule van extern verzelfstandigd agentschap met een raad van bestuur waarin vertegenwoordigers van de sector een mandaat opnemen. Dit spoor wordt vandaag verlaten. De voorliggende ontwerpen van decreet voorzien in grondige wijzigingen in het beheer van de vroegere Vlaamse openbare instellingen en in de adviesorganen.

Wij zullen nu ingaan op de ontwikkelingen inzake de strategische adviesraden. We willen deze echter niet loskoppelen van de bestuurlijke hervorming.

De domeingebonden adviesinstanties voor het beleidsdomein Welzijn en Gezondheid zijn de Gezins- en Welzijnsraad en de Vlaamse Gezondheidsraad. Zij zullen wellicht worden vervangen door één nieuw op te richten adviesraad.

Gezien de raakvlakken tussen Welzijn en Volksgezondheid, begrijpen we de beslissing om beide beleidsvelden onder te brengen in één beleidsdo-

mein. Er zijn echter ook belangrijke inhoudelijke verschillen tussen beide beleidsvelden.

De memorie van toelichting zegt dat adviesraden op het niveau van een beleidsveld mogelijk zijn indien de oprichting van een adviesraad op het niveau van het beleidsdomein om inhoudelijke redenen niet optimaal is.

Wij menen dat het wenselijk is om binnen het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid – gezien de reikwijdte ervan – twee strategische adviesraden op te richten, één voor Welzijn en één voor Volksgezondheid. Op het niveau van het bureau en het voorzitterschap dient wel in een verbinding te worden voorzien.

De bevoegdheden van de huidige Vlaamse Gezondheidsraad en van de Gezins- en Welzijnsraad vinden we terug bij de strategische adviesraad. Artikel 4, paragraaf 2, bepaalt uitdrukkelijk dat de Vlaamse regering advies moet vragen over voorontwerpen van decreet. We gaan ervan uit dat deze verplichting ook zal gelden voor het ontwerp van begrotingsdecreet voor het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid, dat ieder jaar belangrijke strategische keuzes omvat.

We menen dat er in de strategische adviesraden Welzijn en Volksgezondheid ook een advies moet worden gevraagd over de besluiten van de Vlaamse regering. Veel strategische keuzes binnen het beleidsveld Welzijn worden vandaag gemaakt door middel van regeringsbesluiten. Denken we maar aan het persoonlijk assistentiebudget, de integrale jeugdhulp en de uitvoering van het Vlaams intersectoraal akkoord van de social-profit.

Een strategische adviesraad kan zijn coherente deskundigheid alleen bevestigen indien hij de advisering tijdens de hele beleidscyclus kan verzorgen. Bovendien kunnen de vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld ervoor zorgen dat de regeringsbeslissingen worden gedragen door hun achterban.

Artikel 5 van het voorliggende ontwerp van decreet bepaalt dat de strategische adviesraden zullen worden samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld en/of uit onafhankelijke deskundigen. Wij hebben problemen met de formulering 'en/of'. Wij pleiten voor een gemengde formule waarin uitdrukkelijk in ruimte wordt voorzien voor vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties, hulpverleners en initiatiefnemers. De verschillende subsectoren moeten zich kunnen herkennen in de twee strategische adviesraden

voor het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid. De deskundigheid uit elk toekomstig agentschap moet aanwezig zijn. Daarom opteren we voor de oprichting van vaste werkcommissies per sector om de adviezen van de raad voor te bereiden.

Ondanks het feit dat het toekomstige oprichtingsdecreet de werking van de strategische adviesraden zal bepalen, zijn al enkele belangrijke werkingsprincipes vastgelegd. Zo zal op verzoek of op eigen initiatief advies worden gegeven. Dit advies zal of kan bestemd zijn voor het parlement, de regering of de ministers. Gezien deze brede scoop en de opdrachten kan slechts een efficiënte werking tot stand komen indien de agenda's van parlement, regering en minister tijdig worden medegedeeld aan de raad.

Uit eigen beweging advies uitbrengen over ontwerpen van uitvoeringsbesluiten kan pas als de raad kennis heeft van wat op stapel staat. Ook het parlement zal zijn voorstellen van decreet tijdig moeten voorleggen als een deskundig advies wordt verwacht. Deze werkwijze vergt een grote openheid en respect voor de nieuwe structuur.

Gezien de werklast kunnen de opdrachten maar vruchtbaar worden vervuld als voldoende ondersteuning en planning worden geboden. Onze ervaring leert ons dat jaarlijks een vijftal voorontwerpen van decreet zullen voorliggen, de begroting Welzijn en de bijhorende beleidsnota, een tiental uitvoeringsbesluiten met strategisch belang en enkele eigen initiatieven. Met één halve dag vergaderen per maand is het onhaalbaar om deze opdrachten tot een goed einde te brengen zonder steun en planning.

Vanuit onze ruime ervaring met de Gezins- en Welzijnsraad weten we dat een dergelijke raad niet functioneert zonder ondersteuning. Van bij de start moet in voldoende personeel en werkingsmiddelen voorzien zijn. Het equivalent van 15 voltijdse personeelsleden is een minimum om een gedegen adviesopdracht waar te maken. Daarnaast is jaarlijks 250.000 euro nodig om opdrachten uit te besteden.

Het besluit van de Vlaamse regering inzake de presentiegelden moet worden aangepast bij de oprichting van de strategische adviesraden. De presentiegelden voor adviesraden – 25 euro plus verplaatsingskosten – zijn totaal achterhaald. Wij stellen voor de zitpenningen van OCMW-raadsleden als referentie te gebruiken.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling van de Nederlandse overheid betaalt een beperkte groep deskundigen en vertegenwoordigers van het middenveld een deeltijdse wedde en biedt hen werkgelegenheid voor de duur van hun mandaat. Ook al is dat wellicht niet onmiddellijk haalbaar in Vlaanderen, toch lijkt het een correcte benadering.

In het voorontwerp van decreet betreffende de SERV wordt de sectorcommissie Welzijn en Gezondheid terecht behouden. De SERV nieuwe stijl blijft het overlegplatform tussen werkgevers en werknemers, dat ook adviezen kan uitbrengen. Dit platform en vooral de sectorcommissie zullen zich op de sociaal-economische macro-aspecten van het Vlaamse beleid focussen. De invalshoeken van de strategische adviesraad Welzijn en van de sectorcommissie Welzijn en Gezondheid zijn bijgevolg complementair.

Het onderscheid tussen advies en overleg is gekend. In de memorie van toelichting lezen we dat het ontwerp van decreet enkel de adviesfunctie en niet het overleg structureert. Binnen het proces bestuurlijk beleid krijgen enkel de SERV en het VESOC een overlegopdracht. De SERV als overlegplatform tussen sociale partners, het VESOC als overlegcomité tussen sociale partners en regering. Het Vlaams Welzijnsverbond wenst dat de social-profit zijn stem kan laten horen in dit overleg. De Vlaamse confederatie van social-profitondernemingen (VCSPO) verdient alle steun.

Voorts erkent de regering het zogenaamde intrinsieke overleg tussen de middenveldorganisaties, los van regering en overheid. Uiteraard blijven wij daaraan meewerken.

We betreuren dat de regering door haar minimale omschrijving van overleg en onze voorlopig zwakke positie, het initiatief overlaat aan de bevoegde minister om ad-hocoverleg te organiseren. Deze herziening van het bestuurlijk beleid had het overleg tussen welzijnspartners en overheid vooruit moeten helpen. Een geëigende overlegformule tussen sociale partners en regering moet het tripartiete overleg een structurele basis geven.

Reeds eerder hielden we een pleidooi voor verplicht advies over ontwerpen van decreet en belangrijke uitvoeringsbesluiten. Uiteraard menen we dat de adviesvrager zich moet verantwoorden voor wat hij met het advies aanvangt. Op die manier zal de motivatie van de adviesgevers worden bewaard.

Voor ons is het evident dat adviezen openbaar zijn. Pas op deze manier kan het voorbereidende werk

tot een goed einde worden gebracht en kunnen alle partners de hele adviesgang volgen. Uiteraard zullen minderheidsstandpunten worden genoteerd bij een verdeeld advies.

Uit de regeringsteksten begrijpen we dat de strategische beleidsontwikkeling wordt voorbehouden voor de strategische adviesraad en de beleidsuitvoering voor de raadgevende comités. We betreuren deze kunstmatige splitsing die een logische verbinding binnen de beleidscyclus onmogelijk maakt.

Daarenboven betreuren we dat in het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid enkel in de mogelijke oprichting van een raadgevende comité binnen het intern verzelfstandigd agentschap wordt voorzien. Zo is er geen enkele decretale waarborg dat alle partners bij het advies betrokken zullen worden. We pleiten voor een maximalistische interpretatie als de regering of het parlement er niet kan worden van overtuigd dit alsnog toe te voegen aan de teksten.

We betreuren dat advisering in de strategische adviesraad en in het raadgevend comité niet aan elkaar gekoppeld zijn. We vrezen dat de raadgevende comités maar zullen worden geïnstalleerd als de minister en/of de agentschapverantwoordelijke er het nut van inziet.

I.4. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

Mevrouw Mieke Van Hecke : Ik dank de spreker voor zijn pleidooi voor de betrokkenheid van het georganiseerde middenveld bij de beleidsvoorbereiding en bij de beleidsuitvoering. Ik heb ook geluisterd naar zijn opmerkingen over de rol van het middenveld binnen de EVA's en de IVA's.

De heer Cuyt zou graag advies uitbrengen in elke fase van de beleidscyclus. Maar op welk moment van de beleidsuitvoering moet er advies worden verleend ? Hoe denkt hij aan informatie te geraken over de beleidsvoorbereiding ?

De voorzitter : We hebben hier toch twee verschillende houdingen over overleg en advies. In uw sector wordt zeer veel bij besluit geregeld. Op basis van welke criteria en over welke besluiten moet een strategische adviesraad discussiëren ? Zijn structureel ingrijpende uitvoeringsbesluiten met betrekking tot een bepaald beleidsveld een criterium dat ook geldig is voor u of moet dat uitgebreider ?

De heer Frank Cuyt : Om relevante adviezen uit te werken bij het begin van de beleidscyclus is, zeker in deze sector, enorm veel voorbereidend materiaal nodig van allerlei studiediensten. Die zijn er vandaag, maar zowel in de Gezins- en Welzijnsraad als in de Vlaams Gezondheidsraad is de toelevering daarvan niet evident. We verwachten dus uitdrukkelijk dat de studiediensten die vandaag bestaan de toelevering in de grootste openheid verzorgen. Die diensten moeten dus niet worden opgericht. Ik vraag ook geen 15 nieuwe mensen. Mensen die vandaag in studiediensten, bijvoorbeeld bij Kind en Gezin en in het Vlaams Fonds, werken, kunnen perfect als ondersteunende kracht in een strategische adviesraad Welzijn functioneren. Zonder die toelevering heeft een strategische adviesraad geen enkele kans op slagen. In de betrokken administraties en VOI's die de raad vandaag beheren, moet daarover een absoluut akkoord bestaan.

Heel wat cliëntenorganisaties, hulpverlenerorganisaties, enzovoort, hebben knowhow in huis die ze zullen willen inbrengen. Het is evenwel zeer de vraag of dat geaggregeerde gegevens zijn en of die de juiste vorm hebben om nuttig te kunnen worden toegevoegd aan het eigen initiatief van de raad. Wellicht is dat niet in dit ontwerp van decreet te vatten, maar het zou tot de gewoonte van een overheidsapparaat moeten horen om die toelevering te verzorgen. In onze sector zit men evenwel nogal op zijn gegevens. Bovendien moet het ook mogelijk zijn om opdrachten uit te besteden. Daarvoor is wel een serieuze batterij aan werkmiddelen nodig.

Mevrouw Van Hecke stelde de vraag naar de plaats van de advisering in de hele beleidscyclus. Deze vraag hangt samen met de vraag van de voorzitter welke uitvoeringsbesluiten (die in de cyclus eigenlijk bij de fase van de beleidsuitvoering horen) naar het strategische niveau moeten worden gehaald en waarom precies.

Een precieze definiëring van welke uitvoeringsbesluiten aan de strategische adviesraden moeten worden voorgelegd voor advies kan ik niet zo onmiddellijk geven. Ik sluit mij echter aan bij de vorige spreker.

In het ontwerp van decreet zou kunnen worden ingeschreven dat het moet gaan om structureel ingrijpende uitvoeringsbesluiten, besluiten die direct uitvoering geven aan een bepaald artikel uit een decreet. In onze sector zijn dat heel vaak eerste uitvoeringsbesluiten van een basisdecreet. Zeker in deze sector, waar heel veel bij besluit wordt geregeld, zou dat moeten kunnen. De zorgen van de

mensen betreffen immers precies de uitvoering. Een goed voorbeeld is het persoonsgebonden budget. Dat is een nieuwigheid die geïntroduceerd is op basis van een decreetsartikel. Dat eerste uitvoeringsbesluit is essentieel.

I.5. Uiteenzetting door de heer Xavier Verboven, voorzitter van de SERV, en de heer Pieter Kerremans, administrateur-generaal van de SERV

De heer Xavier Verboven : Ik beperk me hier tot de krachtlijnen van het SERV-advies over het ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden. Dat advies bestaat uit twee delen. In een eerste deel positioneren we de SERV ten opzichte van wat vandaag voorligt in het ontwerp van decreet. In het tweede deel formuleren we eigen bemerkingen bij het concept van strategische adviesraden zelf.

Met betrekking tot de positionering van de SERV-opdracht, gaan we uit van de snelle evolutie van 'government' naar 'governance'. Het overleg wint steeds meer aan belang, niet alleen in Vlaanderen, maar ook internationaal. De OESO en de Europese Commissie aanvaarden bijvoorbeeld ook dat 'governance' zeer belangrijk is geworden en dat de sociale partners daarin een zeer grote rol te vervullen hebben.

Vandaar onze stelling dat de SERV het forum is van het sociaal overleg en het maatschappelijk advies. In ons advies trachten we verschillende argumenten aan te halen om die stelling te rechtvaardigen. In zijn opdracht en zijn specifieke samenstelling is de SERV per definitie een orgaan van sociaal overleg. Het advies dat hieruit resulteert, is dus ook een maatschappelijk advies. Deze invulling maakt duidelijk dat het intrinsieke sociaal overleg integraal deel uitmaakt van de SERV-opdracht. Het kan niet gescheiden worden benaderd, zoals dat wel het geval is in het rapport van de bijzondere commissaris voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat. Deze scheiding wordt ook doorgetrokken in het ontwerp.

Overigens omvat het sociaal overleg in hoofdte van de SERV niet alleen de bestaande maatschappelijke adviesfunctie voor alle dossiers met een sociaal-economische weerslag, maar versterkt het die maatschappelijke adviesfunctie door de eigen inbreng en het eigen draagvlak van de Vlaamse sociale partners. Het Vesoc-overleg van 24 april 2002 bekrachtigde die visie en de Vlaamse regering bevestigde de SERV in zijn huidige rol als advies- en

overlegorgaan, met zijn eigenheid en samenstelling. Gesteld wordt dat de Vlaamse regering die rol in de toekomst onverkort wenst te handhaven.

Behoorlijk bestuur betreft het hele bestuurlijke proces. Dat geldt vanzelfsprekend voor de voorbereiding van het beleid, maar stopt niet bij de opmaak van regelgeving en de instelling van beleidsmaatregelen. Integendeel, ook de uitvoering van die regelgeving en die maatregelen is een integraal onderdeel van goed bestuur. De regering heeft overigens van goed reguleringsmanagement een prioriteit gemaakt, met onder meer een kenniscel reguleringsmanagement, die mee de kwaliteit van de regelgeving moet bewaken.

De SERV is steeds een belangrijke actor geweest in het bewaken van de sociaal-economische coherentie van de Vlaamse regelgeving, door in zijn adviezen de ruimere sociaal-economische invalshoek centraal te stellen. Gesteld kan worden dat de sociale partners en de SERV daarin een onvervangbare rol spelen. Uiteindelijk zijn de sociale partners belangrijke actoren in de opbouw van maatschappelijke steun voor en in de uitvoering van de Vlaamse reglementering.

Vanuit die invalshoek is het evident dat de inbreng in en een mening over alle terreinen met sociaal-economische impact noodzakelijk blijft. Die terreinen overstijgen in belangrijke mate de sectorale afbakening van het beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme.

De SERV heeft een zeer aparte structuur, die zorgt voor een ruime sociaal-economische inbedding. Naast de Raad is er een reeks commissies die de werkzaamheden van de Raad voorbereiden. Voorts zijn er enkele specifieke instanties met een eigen opdracht en inbreng. Een daarvan is STV-Innovatie&Arbeid, die zich bezighoudt met technologische en organisatorische innovatie. Er zijn ook sectorale commissies. De SERV tracht voorts zijn aanpak door te trekken naar het subregionale beleid. Ik denk daarbij aan de STC's en de streekplatforms.

De conclusie is dat de bestaande structuur van de SERV niet in het voorliggende voorontwerp te vatten is. Binnen de SERV wordt gestreefd naar consensus, wat vaak een moeilijke oefening is, maar wel een groot maatschappelijk draagvlak oplevert. Een van de andere kamers van het SERV-huis, die overigens een onlosmakelijk geheel vormen, is het platform dat binnen onze schoot werd opgericht voor overleg tussen de private arbeidsbemiddelingsbureaus en de VDAB. Een en ander toont dui-

delijk dat de opdracht van de SERV meer op overleg dan op advies is gericht, waardoor de SERV niet past in het voorontwerp omtrent de strategische adviesraden.

Wij zijn het wel eens met de keuze van de Vlaamse regering voor gemengde of maatschappelijke raden, waarin dus niet alleen deskundigen aan bod komen, maar ook het middenveld. Wij vinden dat de advisering niet alleen gericht moet zijn op de ontwerpen van decreet. Zij is ook nodig voor de ontwerpen van strategische besluiten, de ontwerpen van samenwerkingsakkoorden met de andere gewesten en de federale overheid, en het begrotingsbeleid.

Tot slot nog enkele juridische bemerkingen. Artikel 3 kondigt aparte decreten aan die de strategische adviesraden zullen doen functioneren. Zij mogen evenwel geen afbreuk doen aan het moederdecreet. Maar in dat moederdecreet wordt vrijwel alles al geregeld. Wat moet er dan nog in de bijkomende decreten staan ? Legt men zo niet van tevoren een hypotheek op de toekomstige werking ?

Een belangrijke vaststelling is dat in de tekst is bepaald dat de regering de leden van de strategische adviesraad benoemt en ontslaat. Dat is een eigenaardige redenering. De sociale partners moeten zelf het recht hebben om hun vertegenwoordigers aan te wijzen. Ze weten op welke manier de mensen stellingen kunnen vertolken in bepaalde commissies. De organisaties moeten zelf het recht hebben om hun mensen aan te wijzen. Ook in de SERV wijzen de samenstellende organisaties de leden en de voorzitter aan. We kunnen niet aangaan dat aan dat principe afbreuk wordt gedaan.

1.6. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

Mevrouw Mieke Van Hecke : Het is boeiend om na te gaan hoe men in de SERV de overgang tussen overleg en advisering invult. Men stelt immers dat de SERV beide moet kunnen blijven doen. Men wil advies geven op alle terreinen waar er een sociaal-economische invloed is. Ik heb daarvoor begrip, maar ik vraag me af of bijvoorbeeld de Jeugdraad niet met hetzelfde recht kan zeggen dat hij niet alleen over jeugdbeleid, maar ook over jeugdwelzijn, jeugd en mobiliteit, jeugdwerkloosheid en dergelijke advies moet kunnen geven. Er zijn nog heel wat andere raden die horizontaal zouden moeten kunnen werken. Dat betekent dat de positie van de

SERV niet zo uniek is. Men dient na te gaan hoe men dat gaat oplossen.

Bedoelt u met de advisering voor het lokale niveau dat de strategische adviesraden advies moeten kunnen geven met betrekking tot het lokale niveau als de regelgeving effecten heeft op dat niveau, of vindt u dat een dergelijke advisering eveneens mogelijk moet zijn voor het lokale beleid ? In het laatste geval gaat het over het Gemeentedecreet, waarin de advisering ook zou worden opgenomen.

Ik begrijp uw bekommernis dat de sector zelf het best geplaatst is om te bepalen wie de juiste vertegenwoordigers van het maatschappelijke veld zijn en wie de deskundigen zijn. Als men dat denkspoor volgt, moet men naar een erkenning door de overheid gaan. Anders heeft men geen enkel juridisch argument waarom de overheid advies zou vragen. Ofwel benoemt de regering de raad en kan ze door elk van de aparte decreten zeggen wie gerechtigd is om voor te dragen. Dat is wat men in dit ontwerp van decreet poneert. Ofwel stelt men een raad samen en moet men de regering erkenning vragen als men kan aantonen dat men representatief is. Het is één van beide.

De heer Sven Gatz : Het klopt dat de SERV een belangrijk adviesorgaan is, dat werkt vanuit een uniek overlegmodel. U vraagt dat de SERV gewoon kan voortwerken omdat de raad niet past in het ontwerp. Los van de wettelijke opmerkingen, doet u geen enkel aanbod om de bestaande werking van de SERV in het ontwerp van decreet in te kaderen. Of heb ik een aantal zaken gemist ?

Mevrouw Hilde De Lobel : De SERV wil blijven werken vanuit de dubbele functie advies en overleg. Bedoelt u daarmee dat de SERV een uitzonderingspositie heeft of vindt u dat de strategische adviesraden meer de overlegfunctie moeten kunnen uitoefenen ?

De voorzitter : Ik merk op dat de uitvoeringsbesluiten in de drie bijdragen een terugkerende bekommernis vormen. Het is dan ook belangrijk om die zo goed mogelijk te omschrijven. Op welke criteria moeten die besluiten gebaseerd zijn om aan een bijna verplichtend advies te worden voorgelegd ? Hier is nog heel wat werk aan de winkel.

Is dit een pleidooi om een strategische adviesraad te maken voor én Economie én Tewerkstelling én Toerisme ? De SERV is altijd vertrokken van het helikopterzicht en is daarna sectoren gaan invullen. In de leefmilieusector is de structuur anders opgebouwd : van visserijcomités en adviesraden is men

geleidelijk gekomen tot een helikopterzicht. In de welzijnssector is de structuur ook op die manier gegroeid. Geldt dat alleen voor de SERV en niet voor de MiNa-Raad of de Welzijnsraad ? Is het de bedoeling om een raad te maken met een nog groter helikopterzicht ? Vraagt de MiNa-Raad ook om een beleidsvoorbereidende adviesraad te zijn voor zowel leefmilieu als ruimtelijke ordening ?

Ik deel de bekommernis van mevrouw Van Hecke over de uitspraak inzake de lokale besturen. Ik heb niet goed begrepen wat de bezorgdheid is van de SERV. Het klopt dat verschillende domeinen lokale bevoegdheden zijn. Hoe kunnen we in een decreet regelen dat men plaatselijk een advies zou moeten hebben ? Ik neem aan dat men, rekening houdend met de gemeentelijke autonomie, niet zou toestaan dat dergelijke zaken in het Gemeentedecreet in detail worden geregeld.

Sommigen stellen dat men ook advies moet geven bij samenwerkingsakkoorden, beleidsbrieven en beleidsplannen. Aangezien men het over beleidsnota's heeft, heeft men het automatisch ook over de begroting. Zijn er dan ook nog andere elementen die tot de opdrachten moeten behoren ?

Een laatste opmerking gaat over overleg. Bij de SERV gaat het natuurlijk om een zeer specifiek iets. Meent men op dit domein dat er naast overleg ook nog behoefte is aan een organisatie ? Hier creëert men in feite advies. Moet er, naast het decreet rond adviesraden, ook een decreet komen in verband met overleg ? Is dat de vraag ?

De heer Mark Van der Poorten : Hoe bekijkt men dit alles naar de verschillende beleidsraden toe ? Het ontwerp rond de strategische adviesraden staat in verband met de hele reorganisatie die het gevolg is van het project 'Beter Bestuurlijk Beleid'. Hier wordt ook de link gelegd naar de specifieke beleidsraden van de nieuwe, op te richten departementen. Wat is het verband met de beleidsraden wanneer men dit op een hoger niveau gaat beschouwen ?

De heer Xavier Verboven : In verband met het lokale niveau mag men niet vergeten dat de SERV zijn advies nog 'in tempore non suspecto' uitbracht. Er was nog geen sprake van het decreet op de gemeentelijke autonomie. Het kerntakendebat was toen nog niet aan de orde. De SERV heeft niet de pretentie om een aparte strategische adviesraad op te richten die zich onledig houdt met het lokale beleid. Het is enkel de bedoeling om er, bij de uitwerking van het lokale beleid, op te wijzen dat men er moet voor zorgen dat ook dit niveau kan worden

ingekapseld in het advies. Of dat met dit decreet of een ander decreet moet gebeuren, laten wij in het midden. De autonomie van de gemeenten en provincies wordt in andere decreten geregeld. Het kan best zijn dat het daar moet worden behandeld. Het is enkel een aandachtspunt om te zeggen dat de SERV het sociale en het economische behandelt. Van het lokale en subregionale niveau blijft de SERV af.

Er wordt beweerd dat de SERV over alles een advies uitbrengt. Hij heeft echter vooral een heel belangrijke opdracht in het economische en maatschappelijke leven. De SERV heeft een core business. Men kan zonder pretentie stellen dat wij deze core business tamelijk breed hebben afgelijnd. Wij menen dat wij niet alleen over economie en tewerkstelling deskundigheid bezitten. Gezien de unieke positie van de SERV hebben we ook iets te vertellen over werkgelegenheid, ecologie, ruimtelijke ordening, begroting, welzijn, gezondheidszorg en onderwijs. De SERV wil op al deze domeinen een inbreng hebben vanuit de sociale gedrevenheid die de sociale partners eigen is.

Men mag deze deskundigheid, op dit niveau, niet onderschatten. Zaken zoals het milieubeleid of de ruimtelijke ordening zijn onlosmakelijk met tewerkstelling en begroting verbonden. De SERV is dus de aangewezen instelling om al deze zaken te behandelen. Vanuit deze veelzijdige aspecten kunnen we een veelzijdige inbreng leveren. De SERV beperkt zich niet tot een element van het dossier, maar wil tot een alomvattende benadering komen.

De sociale partners moeten zelf de mogelijkheid hebben om hun vertegenwoordigers aan te duiden. De overheid moet hierbij ook haar rol kunnen blijven spelen. Op een bepaald ogenblik kan men enkel degenen aanduiden die een draagvlak vertegenwoordigen of die representatief zijn.

Op een bepaald ogenblik zal men moeten vastleggen wie er allemaal in de strategische adviesraden zal zetelen. Men zal bijvoorbeeld de representatieve organisaties van een bepaald deelgebied vastleggen. Voor dit alles zullen echter criteria moeten worden bepaald. In dat alles moet de overheid een rol vervullen. Enkel de organisaties die een draagvlak bezitten, zullen vertegenwoordigers kunnen leveren. Achteraf zal de overheid ook de benoeming moeten kunnen verifiëren en nagaan of de criteria wel werden gerespecteerd.

De overheid moet nog altijd iets te zeggen hebben. De huidige formulering laat echter plaats voor een totaal andere interpretatie. Met deze formulering

lijkt het er wel op dat de overheid het hele laken naar zich toetrekt. Men mist de symbiose tussen de overheid en de sociale partners. De overheid moet de erkenningscriteria uitwerken en de aanstelling zal enkel binnen deze criteria kunnen plaatsvinden.

De heer Pieter Kerremans : Het is logisch dat de Vlaamse regering mensen benoemt op voordracht van een aantal organisaties. Degenen die benoemd zijn, bezitten een mandaat vanuit de organisaties die zij vertegenwoordigen. Deze personen zitten er niet in eigen naam. Het is de organisatie die hen een mandaat geeft. Artikel 8 stipuleert dat de vertegenwoordigers enkel nog kunnen worden ontslagen door de Vlaamse regering. Dat is evident. Het ontslag kan echter enkel plaatsvinden op eigen verzoek of om ernstige redenen. Het zou logisch zijn indien ook de samenstellende organisaties een verzoek tot ontslag zouden kunnen indienen. Anders zouden er wel eens problemen kunnen opduiken. Het is een samenstelling van gemandateerden die kunnen overleggen.

De heer Xavier Verboven : Men heeft hier ook de vraag opgeworpen of de SERV hier niet zijn eigen positie aan het verdedigen was. Ik moet deze vraag negatief beantwoorden. Wanneer wij de analyse gemaakt hebben van het decreet op de strategische adviesraden en onze eigen functie, kwamen we tot de conclusie dat de SERV nog steeds een totaal andere positie bekleedt dan de strategische adviesraden.

Ik heb het voorbeeld van het overleg aangehaald. Op dat vlak komen we net uit die grijze zone. Binnen de SERV wordt er onderhandeld over de Vlaamse werkgelegenheidsakkoorden. Om de twee jaar worden er in de schoot van de SERV Vlaamse werkgelegenheidsakkoorden afgesloten. Achteraf worden deze akkoorden nog eens overlegd met de Vlaamse regering. Dat is toch geen rol die weggelegd is voor de strategische adviesraden ? De SERV treedt in overleg over de belangrijke materies, vanuit de machtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers.

De structuur van de SERV is zo complex dat hij niet kan worden herleid tot een adviesraad. De SERV is veel meer dan dat. Naast het overleg en het formuleren van adviezen en aanbevelingen, verricht de SERV ook heel wat studiewerk. Verder stimuleert de SERV heel wat technische en technologische innovaties en stelt hij die ook ter beschikking.

De SERV beschikt over specifieke overlegstructuren zoals de havencommissie, de erkenningscom-

missie en de private arbeidsbemiddeling. Men mag die structuur niet uit elkaar halen door een aantal zaken onder te brengen bij de strategische adviesraden. Wij pleiten ervoor om de specifieke rol van de SERV te behouden en niet te laten verloren gaan. Indien de overheid toch meent om, met de beleidsdomeinen, een strategische adviesraad voor het beleidsdomein Economie, Tewerkstelling en Toerisme te moeten oprichten, kan zij een beroep doen op onze knowhow. Men gaat toch niets nieuws creëren naast de SERV ?

De SERV bekleedt een unieke positie. Of men in de strategische raden een overleg moet organiseren, is een heel ander debat. Ik denk niet dat dit de bedoeling is geweest van het ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden. Want in dat geval kan men de vraag opwerpen op welke wijze men de representativiteit zal organiseren en welke machtsverhoudingen men zal inbouwen. Dat alles kan wel gebeuren binnen de SERV.

De heer Pieter Kerremans : De SERV voelt zich wat ongemakkelijk bij dit ontwerp van decreet. Het ontwerp is ontstaan vanuit de vraag wat sociaal overleg precies impliceert. Is sociaal overleg belangrijk in Vlaanderen ? Geloof men, in het kader van een institutionele hervorming, hierin ? De SERV beantwoordt deze vraag uiteraard positief. Binnen het Vlaams Parlement is hier blijkbaar, samen met de Vlaamse regering, al een consensus over bereikt.

Sociaal overleg is dus belangrijk en wordt momenteel georganiseerd binnen de schoot van de SERV. Indien men vindt dat de SERV op dit vlak puik werk heeft geleverd, mag men zich niet beperken tot EWT. Heel het sociaal overleg en alle organen en instanties die hiermee te maken hebben, gaan in dat geval immers volledig ressorteren onder dit ontwerp van decreet, dat de werking van de adviesorganen regelt. Hierdoor worden immers alle verdiensten van het sociaal overleg tenietgedaan.

Verder heeft men binnen de SERV ook een grote deskundigheid opgebouwd en zijn de sociale partners, in alle belangrijke sociaal-economische entiteiten, verantwoordelijk voor zowel de lusten als de lasten. De sociale partners worden volledig bij het beleid betrokken.

De SERV moet niet alleen erkend worden als een adviesorgaan, maar ook als een orgaan van sociaal overleg. Het sociaal overleg dateert al van twee eeuwen geleden en is een gegeven waarop vele belangrijke beslissingen van de regering en het parlement stoelen. Deze beslissingen kunnen beter ver-

taald worden naar degenen die deze beslissingen moeten uitvoeren of betalen.

Men kan niet ontkennen dat sociaal overleg ook over milieu, ruimtelijke ordening en mobiliteit moet handelen. Ik heb nooit begrepen waarom de resultaten van overleg tussen vaste sociale partners samen met de deskundige adviezen van strategische adviesraden, niet kunnen leiden tot goed bestuur. De politici zullen dan wel op het juiste moment, op basis van alle gegevens, de juiste beslissingen nemen.

De voorzitter : Uit de ontstaansgeschiedenis van de SERV blijkt dat in de Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen deskundigen uit de academische wereld zitting hadden. Ook in de oorspronkelijke SERV zaten deskundigen. Uiteindelijk heeft men de samenstelling teruggebracht tot twee groepen : werkgevers en werknemers. Oorspronkelijk heeft men de bevoegdheid van de SERV willen verruimen, maar daarna heeft men ze opnieuw teruggebracht tot de core business. Vraagt de SERV nu opnieuw om een uitbreiding van zijn bevoegdheid ?

Als de SERV werkgelegenheidsaspecten analyseert, kunnen de Milieuraad en de Gezondheidsraad evengoed inbreng willen. Geïntegreerd beleid is theoretisch mooi, maar praktisch moeilijk te organiseren. Wat zal de juridische betekenis zijn van dit ontwerp voor de instellingen ?

Misschien is het mogelijk om het huidige decreet over de SERV aan te passen aan dit ontwerp. Dat is allicht moeilijker uitvoerbaar, maar het laat toe om de nodige nuances te bewaren. In dit ontwerp kan men wel de bevoegdheid van de SERV omschrijven als Economie, Werkgelegenheid en Toerisme, maar dan zijn er geen nuances of verduidelijkingen mogelijk. Er is immers geen sprake van overleg. Overleg zou dan in een ander ontwerp moeten geregeld worden en kan dan evengoed aan het Vesoc toekomen.

De besluiten moeten, behoudens in een aantal uitzonderlijke gevallen, meestal niet worden voorgelegd aan het parlement. Voor de controle van uitvoeringsbesluiten beschikt het parlement over andere technieken dan voor decreten. Als de diverse raden wel advies willen uitbrengen over de uitvoeringsbesluiten, wordt de kwestie van het primaat van de politiek scherp gesteld. Zowel de MiNa-Raad als de SERV hebben getracht te definiëren voor welke besluiten advies verplicht moet zijn. Het is noodzakelijk om dat duidelijk te omschrijven,

zoniet wordt de bevoegdheid van het parlement uitgehouden.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Ik heb de ervaring dat adviezen over fundamentele uitvoeringsbesluiten het parlement juist toelaten om die besluiten te controleren. Uit adviezen blijkt immers of uitvoeringsbesluiten afwijken van de bedoeling van de decreetgever. Een correct, verplicht advies geeft het parlement bijkomende controlemogelijkheden. Dat zet het parlement dus niet buitenspel.

De voorzitter : Niet alleen de regering, maar ook adviesgevers willen wel eens afwijken van de wens van de decreetgever.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Het blijft echter een advies, en het parlement kan steeds nadere uitleg vragen aan de minister. Een advies wijzigt de uitvoeringsbesluiten niet, maar laat toe om na te denken over de perceptie.

De heer Xavier Verboven : Dit ontwerp zit verankerd in het 'Beter Bestuurlijk Beleid'. Wij zijn voorstander van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, met de nieuwe structuur van de overheid, als het de transparantie en de nabijheid van het beleid bij de burger verbetert. Het ontwerp over de strategische adviesraden zit dus ingebakken in het 'Beter Bestuurlijk Beleid', maar heeft ook andere uitgangspunten, namelijk het primaat van de politiek en de rol van de sociale partners. Tussen beide moet een evenwicht worden gevonden. De SERV wil zich niet in de plaats stellen van de politici. In een democratie hebben wij elk een eigen rol te vervullen.

De SERV heeft echter een unieke positie. We vrezen dat onze huidige positie in het gedrang komt door dit ontwerp. We willen niet geabsorbeerd worden door of op voet van gelijkheid gesteld worden met strategische adviesraden. Onze positie verschilt immers te veel met die van de andere strategische adviesraden.

Akkoorden van de SERV handelen over de lusten en de lasten. We nemen onze verantwoordelijkheid en engageren ons, bijvoorbeeld in werkgelegenheidsakkoorden. In de strategische adviesraden bepalen de partners alleen hun positie ten opzichte van voorstellen van de overheid. We hebben het Pact van Vilvoorde ondertekend en zowel vakbonden als werkgevers zijn bereid om de budgettaire en andere gevolgen te dragen. We maken bilaterale afspraken en dat is uniek. Dat kan niet in strategische adviesraden. We willen die functie uitbouwen

en vrezen dat dit ontwerp dat van tafel veegt. Als men aan de pijlers raakt, stort het gebouw in.

Ik verwacht dat de regering inderdaad een ontwerpdecreet over de SERV zal opstellen, waarin onze opdracht als strategische adviesraad voor EWT wordt opgenomen. Nu is dat aspect nog niet geregeld. Dat hebben we aan de regering gevraagd.

Wat verstaat men onder strategische besluiten of ontwerpen? De SERV kent een verplichte adviesaanvraag over alle ontwerpen van sociaal-economisch belang. Wij onderzoeken eerst of het dossier strategisch belangrijk is. Soms stellen we vast dat dit niet het geval is. Vaak is dit het geval bij ontwerpen die handelen over cultuur.

Een dergelijk decreet kan best belangrijk zijn, maar valt niet onder de kernbevoegdheden van de SERV.

De voorzitter : Ik blijf bij mijn zorg dat het misschien het beste is om op dat ogenblik vanuit het huidige decreet te vertrekken en enkele elementen van het kaderdecreet te implementeren. Ik begrijp dat u bepaalde zaken zoals STV, de havencommissie en de sectorcomités niet uit het decreet wilt laten. Voor dergelijke zaken vertrekt men best van een bestaand decreet om dan de strategische adviesraad daarin te implementeren. Men kan zich afvragen in hoeverre dat ook het geval is voor de MiNa-Raad. Het nadeel is dat deze oplossing veel moeilijker zou zijn dan het schrijven van een nieuw decreet.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Ik heb begrepen dat dit decreet door de SERV wordt aanvaard voor de strategische advisering van werkgelegenheid en economie. Daarnaast vindt hij dat de organisatie moet blijven bestaan met behoud van de eigen functie. Ik stel vast dat alles dan blijft zoals het is, waarbij men op een aantal plaatsen een bijkomende strategische adviesraad opricht.

De heer Xavier Verboven : Zoals de voorzitter heeft aangehaald, is het evident dat in het decreet over de SERV enkele aanpassingen moeten gebeuren om een strategische adviesraad op te richten. Het decreet moet minstens bepalen dat men als strategische adviesraad voor EWT zal optreden.

De heer Pieter Kerremans : De basisvraag blijft of sociaal overleg belangrijk is. In dat verband verwijs ik naar Nederland, waar men in 1992-1993 een hervorming doorvoerde van de adviesorganen. Deze operatie werd 'Opschoning' genoemd. Vanuit de lusten- en lastenfilosofie heeft men onmiddellijk de

werking van de SER vastgelegd, aangezien deze organisatie erg nuttig bleek te zijn. De argumentatie die daar in Nederland toe leidde, wensen wij ook hier terug te vinden.

De voorzitter : Ik dank alle personen en instanties voor het ingaan op de uitnodiging voor deze hoorzitting.

II. Vergadering van 5 juni 2003

II.1. Uiteenzetting door mevrouw Ann Demeulemeester en de heer Hugo De Vos, vertegenwoordigers van de Staten-Generaal van het Middenveld

Mevrouw Ann Demeulemeester : De Staten-Generaal vertegenwoordigt een zeer ruime groep. Naast mij zit Hugo De Vos, directeur van het FOV. Ikzelf ben algemeen secretaris van het ACW. De Staten-Generaal is een overlegplatform voor bijna alle Vlaamse middenveldorganisaties die zich bezighouden met sociale en culturele thema's. Wij omvatten meer dan zestig koepels en organisaties, waaronder de Bond Beter Leefmilieu, 11-11-11, de Gezinsbond, alle ziekenfondsen, alle vakbonden, de Jeugdraad en minderhedenverenigingen.

Vorig jaar vond een aantal koepelorganisaties het nodig de slagkracht van het middenveld te versterken door samenwerking. Zij wilden met één stem kunnen spreken bij de overheid. Het primaat van de politiek krijgt immers zijn vertaling in het project 'Beter Bestuurlijk Beleid', een ontwikkeling die de middenveldorganisaties wat ongerust stemde en meteen de concrete aanleiding vormde om samen aan tafel te gaan zitten.

In het voorjaar van 2002 traden zij naar buiten met een concreet standpunt over participatie en inspraak. Een aantal fundamentele uitgangspunten uit de visienota werden daarop bijgestuurd door de Vlaamse regering, tot onze grote tevredenheid.

De Staten-Generaal is echter meer dan dat. Wij vertrekken in onze visietekst van drie opdrachten voor het middenveld. Ten eerste hebben we een sociale opdracht : we willen mensen samenbrengen en de sociale cohesie in de samenleving bevorderen. Onze tweede opdracht is een democratische : we willen de mensen een stem geven, ze informeren en hen ondersteunen om een onderbouwd standpunt te kunnen innemen tegenover de overheid, de economische actoren, de media en het ge-

recht. Onze derde opdracht is een politieke : we willen het beleid inspireren en beïnvloeden.

De omstandigheden om als middenveld je werk goed te kunnen doen, zijn zeer belangrijk. Wij zijn in onze gezamenlijke analyses op een aantal problemen gestoten, die we willen aanpakken. Deze problemen werden vertaald in een memorandum voor de federale regering. We bereiden ook een memorandum voor aan de Vlaamse regering.

Concreet heb ik het hier over alles wat te maken heeft met het voorwaardenscheppend kader voor middenveldorganisaties. Ik denk dan aan het statuut van de vrijwilliger, een eenvoudiger regelgeving, het belang van vorming, ondersteuning en goede lokalen en het belang van inspraak en participatie op alle beleidsniveaus. De manier waarop dat gestalte krijgt, is van essentieel belang om de hoofdplicht van het middenveld te kunnen waarmaken : mensen betrekken bij de samenleving en de samenleving op die manier democratischer maken.

De Staten-Generaal werkt ook inhoudelijk en start in het najaar met een werking om meer mensen te bereiken en dan vooral die categorieën die we minder makkelijk bereiken, namelijk allochtonen en laaggeschoolden. Samen met de Koning Boudevijnstichting starten we ook een project op over veiligheid. Ten slotte stimuleren we lokale middenveldnetwerken. Het is vandaag niet meer aangewezen dat elke organisatie afzonderlijk naar de overheid stapt. Het is nuttig dat mensen die actief zijn in organisaties of groepen, de handen in mekaar slaan en allianties aangaan om meer resultaten te boeken in de dialoog met de overheid.

Dat alles hebben we dus geformaliseerd in een feitelijke vereniging. Het is de bedoeling om de volgende jaren een structurele gesprekspartner te vormen voor de overheid.

Vorig jaar hebben wij reeds een initiatief genomen waarbij het accent werd gelegd op drie punten die volgens ons verkeerd waren behandeld in de eerste visietekst inzake het adviesstelsel. Het eerste punt betrof de erkenning van de deskundigheid van het middenveld. Het eerste ontwerp ging uit van een deskundigheid die enkel werd toegewezen aan onafhankelijke instanties. Hierover werd in deze commissie reeds gedebatteerd en werden enkele bemerkingen geformuleerd. Wij hebben gepleit voor de erkenning van zowel de inhoudelijke deskundigheid als de ervaringsdeskundigheid van de middenveldorganisaties en de betrokken vrijwilligers.

Een tweede punt betreft de samenstelling van de adviesraden. Wij waren bekommerd dat er een model zou worden gehanteerd waarin enkel 'zuivere' adviesraden een rol toebedeeld kregen. De maatschappelijke betrokkenheid van actoren in deze beleidsdomeinen zou volgens ons toch een vereiste moeten zijn voor alle adviesorganen, zonder de betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen daarbij in vraag te stellen.

Tenslotte hadden we ook bemerkingen bij de afdwingbaarheid van de adviesprocedure. Adviesverlening die niet gevat is in afdwingbare procedures, geeft geen echte inspraak.

Voor de bespreking van het ontwerpdecreet betreffende de strategische adviesraden dat vandaag voorligt, hebben wij een nota opgesteld met enkele punten die algemene bedenkingen inhouden over het belang van participatie in alle fasen van de beleidscyclus. Verder worden een geïntegreerde visie op advies, overleg en betrokkenheid bij beleidsuitvoering, de samenhang tussen de kaderregeling en specifieke regelingen, en meer concrete opmerkingen behandeld. Deze concrete opmerkingen, die we graag vertaald zouden zien in amendementen, handelen over de uitbreiding van de bevoegdheden, de erkenning van de intrinsieke overlegfunctie van de adviesraden, de samenstelling van de raden, de regeling voor de openbaarheid van de werking, de ondersteuning van de raden, enkele punctuele zaken met betrekking tot structuur en werking van de raden en de adviesfunctie ten aanzien van het parlement.

Eerst zal ik ingaan op het belang van de participatie in alle fasen van de beleidscyclus. Wij vertrekken van het concept dat 'interactieve beleidsvorming' wordt genoemd. Dat betekent dat er een interactieve dialoog wordt opgezet tussen het beleid en alle betrokkenen, zoals individuele burgers, het middenveld en de overheid. Het doel hiervan is te komen tot een dynamisch partnerschap dat bijdraagt tot een kwalitatief beter bestuur en een beter maatschappelijk klimaat. Wij doen een aantal voorstellen om meer betrokken te worden bij de voorbereidende fase, de fase van de opmaak van het beleid en de uitvoering van het beleid. Dat betekent niet dat wij het primaat van de politiek in vraag stellen. Uiteraard moeten de democratisch verkozen politici bepalen welke beleidsbeslissingen worden genomen.

Een tweede algemeen principe betreft de geïntegreerde benadering van strategisch advies en algemene betrokkenheid bij de beleidsuitvoering. Met het huidige ontwerp van decreet wordt een basis gelegd voor beter bestuurlijk beleid. Er zijn echter

nog veel onbekende factoren waarover wij graag duidelijkheid zouden willen krijgen. Op welke wijze zal deze kaderregeling invulling krijgen binnen de diverse beleidsdomeinen ? Hoe stelt men zich de participatie van het middenveld, de organisaties en de deskundigen concreet voor ? Wij hebben weet van enkele voorbereidende activiteiten binnen bepaalde beleidsdomeinen die onzes inziens op een eigenaardige wijze verlopen. Zij wijken namelijk op essentiële punten af van de bepalingen die voorliggen in dit ontwerpdecreet.

Wij zouden graag hebben dat het luik inzake overleg wat duidelijker wordt gedefinieerd. Wij zijn het erover eens dat overleg wordt losgekoppeld van strategisch advies, maar we zouden graag meer zicht krijgen over de wijze waarop bevoegdheden op elkaar kunnen worden afgestemd.

Er is ook grote onduidelijkheid over de betrokkenheid en inspraak in de beleidsuitvoering. Wij krijgen te maken met de EVA's, de IVA's en met raadgevende en technische comités. Hoe zal men inspraak daarin verankeren en hoe zal dit zich verhouden ten opzichte van de strategische adviesraad ? Wat zullen de bevoegdheden zijn van een raadgevend comité bij de IVA ten opzichte van de taak van een strategisch comité ?

Wij zijn ook actief bezig met het ontwerp van gemeentedecreet en het ontwerp van provinciedecreet. We vragen om bij deze decreten aandacht te schenken aan dezelfde uitgangsprincipes als in het decreet over strategische adviesraden. Over het gemeentedecreet, het provinciedecreet en het decreet bestuurlijk beleid zullen wij een standpunt uitwerken.

Wij vragen concreet dat de samenhang wordt bewaard en dat de betrokkenheid van het middenveld bij de parlementaire bespreking van deze decreten wordt verzekerd. Dat geldt ook voor de specifieke decreten die gestalte zullen geven aan de strategische adviesraden per domein. Wat betreft bestuurlijk beleid, vragen wij ook een decretaal kader voor de raadgevende comités bij de IVA's. Wij hopen tenslotte dat de invulling van de adviesraden in de verschillende beleidsdomeinen zal gebeuren in overleg met de betrokken organisaties.

Een derde punt betreft een specifiek aspect van de samenhang tussen de kaderregeling en de specifieke regeling per beleidsdomein. Het advies van de Raad van State stelt dat het kaderdecreet strategische adviesraden moet worden beschouwd als een suppletoire regeling. Dat is eigenaardig als men artikel 3 leest. We zijn er niet helemaal gerust in. We

denken dat het risico bestaat dat in de specifieke regelingen een aantal minimale garanties die in het kaderdecreet zijn vastgelegd, niet worden nagekomen of dat er ernstig van wordt afgeweken.

Wij stellen dan ook voor dat het kaderdecreet wordt beschouwd als een sokkel van minimale garanties op het vlak van samenstelling en bevoegdheden, waarvan niet kan worden afgeweken. Maar we zijn ook vragende partij voor een meer heterogene invulling naargelang het specifieke domein. De ruimte die er is om een gepaste invulling te krijgen per specifiek domein mag evenwel niet tot een uitholling van de sokkel leiden.

De adviesraden hebben een strategische functie gekregen en we zijn daar zeer blij om. Anderzijds is het ontwerp van decreet zeer sober in zijn omschrijving van wat deze strategische functie inhoudt. Het wordt steeds meer van belang om de zaken van in een preconceptuele fase open te gooien. We hebben dat in het verleden bijvoorbeeld meegemaakt met Kleurrijk Vlaanderen, waar er al debatten werden georganiseerd in de prille fase van de beleidsvoorbereiding. Het is noodzakelijk erin te voorzien dat in zo'n fase ook de strategische adviesraden betrokken worden. Nu is dat vaak niet zo.

Een tweede element van strategische functie waarin niet is voorzien, heeft te maken met het toeneemende belang van 'multilevel-governance'. Nu is er slechts een zeer sporadische betrokkenheid bij het totstandkomen van bijvoorbeeld de voorbereiding van de houding van de Vlaamse regering en administratie op de federale, Europese en internationale fora. De adviesraden moeten ook daar een opdracht krijgen : voor belangrijke aangelegenheden moeten ze een voorafgaand advies kunnen formuleren, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van samenwerkingssakkoorden. In die aangelegenheid zou het parlement trouwens ook actiever kunnen betrokken worden.

Het ontwerpdecreet voorziet bovendien enkel in de verplichting advies te vragen over decreten. Voor heel wat domeinen worden cruciale zaken echter geregeld in uitvoeringsbesluiten. We vragen dan ook dat in het ontwerp van decreet expliciet wordt ingeschreven dat de adviesraden ook verplicht om advies moeten worden gevraagd over strategische uitvoeringsbesluiten. Per beleidsdomein kan dan verder, in dialoog met het middenveld, worden ingevuld wat als strategisch moet worden beschouwd.

Ten slotte achten de Staten-Generaal het onontbeerlijk om bij strategische advisering ook een ad-

vies te kunnen uitbrengen over de begroting. Een aantal adviesraden, zoals de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid, hebben de voorbije jaren uitstekend werk geleverd inzake analyse en advisering over begroting en besteding. Hun knowhow ondersteunt het beleid : het geeft veel meer inzicht in de cruciale keuzes die moeten worden gemaakt.

We zouden ook graag het belang van de intrinsieke overlegfunctie van de adviesraden vermeld zien in het kaderdecreet. We gaan akkoord met een scheiding tussen advies en overleg. Maar uit de oorspronkelijke tekst over 'Beter Bestuurlijk Beleid' wou men ook duidelijk de interne overlegfunctie tussen de organisaties die daar aan tafel zitten, halen. Daar zijn we nog altijd ongerust over. Een van de belangrijkste meerwaarden van de adviesraden is precies dat ze onderling kunnen overleggen en verplicht zijn hun eigen belangen en invalshoek te overstijgen om een consensus te vinden. Dat is zowel in het voordeel van de organisaties zelf als van het beleid. Het is ook daar dat gemeenschappelijke initiatieven kunnen groeien. De non-discriminatieverklaring in het onderwijs is bijvoorbeeld gegroeid in de VLOR.

De heer Hugo De Vos : Het ontwerp van decreet onderschrijft het belang van strategische adviesraden, maar het zal nog moeten blijken of en hoe de regering rekening houdt met dat advies. Inspraak zonder uitspraak leidt tot uitholling van de adviesraden en wellicht op lange termijn ook tot verzwakking van het middenveld. In de mate dat het middenveld zijn democratische functie niet kan vervullen, kan het ook niet meer bijdragen tot het creëren van een draagvlak voor het overheidsbeleid. Daarom hebben ook de regering en de overheid er alle belang bij rekening te houden met de adviezen. Waar dit niet mogelijk is, verwachten de Staten-Generaal dat de regering aan de adviesraad zelf kenbaar maakt waarom de adviezen niet werden gevolgd.

Artikel 5 van het ontwerp van decreet bepaalt dat adviesraden kunnen worden samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld en/of onafhankelijke deskundigen. In de memorie van toelichting bij dit artikel verkiest men weliswaar adviesraden met vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld, maar men houdt de mogelijkheid open om zuivere adviesraden te creëren die alleen maar uit onafhankelijke deskundigen bestaan. Wij zijn echter van oordeel dat er genoeg relevante maatschappelijke deskundigen zijn om bij het beleid te betrekken.

De overheid zal de leden van die adviesraden aanwijzen. Mensen uit het maatschappelijke middenveld vertegenwoordigen echter niet zichzelf, maar hun achterban in een adviesraad. De bepaling dat ze in volledige onafhankelijkheid handelen, is interessant maar wellicht niet toepasbaar. Hun legitimiteit is immers afhankelijk van het mandaat dat ze krijgen van hun achterban. Daarom roepen wij op om decretaal te bepalen dat de opname in een strategische adviesraad gebeurt in functie van de representativiteit van de organisaties in het bevoegdheidsgebied en op voordracht van representatieve middenveldorganisaties.

Ten slotte moet ontslag op vraag van de organisaties ook mogelijk zijn. Wij vragen dus om de maatschappelijke adviesraden decretaal te verankeren door uitdrukkelijk te bepalen dat de adviesraden bestaan uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld, al dan niet aangevuld met deskundigen. Deze omschrijving komt bovendien beter overeen met de memorie van toelichting. Tegelijk dringen wij erop aan de representativiteit te erkennen door een aangepaste voordrachtregeling.

Het ontwerp van decreet legt korte adviestermijnen vast. Een advies moet binnen de maand klaar zijn, maar deze periode kan worden beperkt tot 5 dagen in geval van hoogdringendheid. Hoogdringendheid komt de kwaliteit van het advies niet ten goede. Hoe korter de adviesperiode, hoe kleiner de kans op een consensus. Dergelijke adviezen zullen alleen uit een opsomming van de verschillende standpunten bestaan omdat er geen tijd is om tot een gemeenschappelijk en uitgesproken standpunt te komen. Wij vragen daarom die strikte termijnen te verlengen. Misschien moet men het mogelijk maken om termijnen te verlengen in plaats van te verkorten. Omdat vijf werkdagen te kort is, stellen we tien werkdagen voor.

De Staten-Generaal van het Middenveld was geschrokken over de bepalingen inzake openbaarheid van bestuur, die afwijken van de huidige gebruiken in veel adviesraden. Eenmaal een raad een advies heeft uitgebracht, krijgt dat advies een publiek karakter. Wij vinden het geen goede zaak dat men nu voorstelt dat het advies pas openbaar wordt, als de minister een definitief standpunt heeft ingenomen. Om de betrokkenheid van de adviesraad te verhogen, moet men achteraf motiveren waarom een bepaalde beslissing werd genomen.

Deze omschrijving van openbaarheid doet, in combinatie met de omschrijving van onafhankelijkheid, afbreuk aan de keuze voor maatschappelijke ad-

viesraden. De adviezen zullen worden gereduceerd tot een individuele inbreng zonder maatschappelijke verantwoording. De Staten-Generaal vragen de volwaardige toepassing van de openbaarheid van advisering, door met name het publieke karakter van de door de adviesraden uitgebrachte adviezen en aanbevelingen.

Adviesraden kunnen maar goed werken indien ze administratief, logistiek en inhoudelijk gesteund worden door een onafhankelijk secretariaat. Wij plakken daar geen cijfer op omdat per beleidsdomein naar een optimale omkadering moet worden gezocht. Zonder kader leggen we een grote hypothese op de adviesraden, omdat we niet altijd een beroep kunnen doen op de vrijwillige inzet van de leden.

De opdeling in dertien homogene beleidsdomeinen zal de beleidsvoering transparanter maken. Maar op die manier vergroot ook de actieradius per beleidsdomein. De sector Cultuur wordt op die manier Cultuur, Media, Sport en Jeugd. Ik heb al enige ervaring opgebouwd in de sector Volksontwikkeling. De Hoge Raad voor Volksopvoeding is de Raad voor Volksontwikkeling en Cultuurspreiding geworden. Daarboven bevindt zich de Raad voor Cultuur, geflankeerd door de Raad voor de Kunst. Mijn ervaring daarmee is ronduit slecht. Men is er nog nooit in geslaagd één strategisch advies uit te brengen dat het particuliere van de deelsectoren overstijgt. Wij twijfelen sterk of een raad van 12 tot 20 leden in staat is relevante adviezen te formuleren. Dergelijke raden kunnen geen uitspraken doen over ontwerpen van decreet die vaak heel technisch zijn. Wij stellen daarom voor verschillende adviesraden op te richten voor de heterogene beleidsdomeinen. Men zou ook autonome deelraden kunnen oprichten binnen de strategische adviesraden. In de voorgestelde regeling bereiden de werkcommissies het uiteindelijke advies van de strategische adviesraad alleen maar voor.

Wij vinden het belangrijk dat het middenveld actief wordt betrokken bij parlementaire initiatieven. Het ontwerp van decreet maakt adviezen over voorstellen van decreet niet verplicht. We beseffen goed dat zoiets niet decretaal bepaald kan worden, maar vragen wel dat het parlement bij elk voorstel van decreet nagaat of het niet wenselijk is om het maatschappelijk middenveld actief te betrekken door om advies te vragen. Het Vlaams Parlement kan zelf bepalen hoe dat moet verlopen.

Het ontwerp van decreet bepaalt dat de bestaande adviesraden blijven werken zolang ze niet zijn afgeschaft of aangepast naar aanleiding van de op-

richting van de strategische adviesraden. Op die manier dreigt voor minder strategische beslissingen een vacuüm te ontstaan. Daarom moet men zo snel mogelijk uitmaken naar welke organen de adviesbevoegdheden van de huidige raden overgaan.

II.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de sprekers

De voorzitter : Uiteraard zijn wij bereid om de Staten-Generaal uit te nodigen voor de bespreking van het ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.

Alhoewel ik overtuigd ben van een aantal zaken in uw advies, wil ik (zowat als advocaat van de duivel) uw argumenten horen met betrekking tot wat regelmatig tegen de adviesraden en het middenveld wordt aangehaald. Wij delen een aantal van uw bekommernissen, maar over elk onderwerp adviseren botst met onze bezorgdheid om efficiënt te beslissen. Iedereen wil de procedures vereenvoudigen.

Voorts verwacht men dat er snel wordt beslist. Strookt deze bekommernis met de vraag van de Staten-Generaal naar deskundigheid, grondigheid en consensus ?

Zal de vraag om de strategische raden op te splitsen in kleinere eenheden niet leiden tot een verdediging van het nichebelang of het eigenbelang, waardoor het algemeen belang zal worden verdrongen ? Moet bijvoorbeeld de kunstwereld niet worden betrokken bij het maken van keuzes en prioriteiten inzake alle culturele activiteiten, waaronder ook sport ? Zal dit geen groter maatschappelijk draagvlak creëren ? Het is immers niet meer dan logisch dat iedereen meer en beter wil voor zijn eigen sector.

Vervolgens is er de vraag naar een grotere betrokkenheid bij de preconceptuele fase van de besluitvorming. Maar wat dan met de primauteit van de politiek ? De invulling van de intrinsieke overlegfunctie van de overlegorganen impliceert dat de regering en de overlegorganen samen tot besluiten komen. Wordt de rol van het Vlaams Parlement dan niet herleid tot die van notaris ?

De opmerking werd gemaakt dat het niet volgen van een advies moet worden gemotiveerd. Zal het inschrijven van deze motiveringsplicht geen aanleiding geven tot een grotere bureaucratie ? Dit zou er volgens mij zelfs toe kunnen leiden dat minder adviezen zullen worden gevraagd, uit angst voor de rompslomp die dat met zich meebrengt.

Ik ben het volledig eens met de opmerking over de zuiverheid van de samenstelling. Er moet duidelijk worden gespecificeerd dat het om vertegenwoordigers en deskundigen gaat. Zoniet, heeft dit niets te maken met het maatschappelijke draagvlak.

Het lijkt mij logisch dat een gegeven advies in de openbaarheid komt en beschikbaar is. Het lijkt mij onmogelijk dat het opzij leggen van een ontwerp door een minister, ook het desbetreffende advies in de la doet belanden.

Onder meer de SERV bepleit dat zij niet alleen adviezen zou verlenen over economie, maar ook over tewerkstelling en toerisme, en pleit dus voor één strategische adviesraad. Mevrouw Demeulemeester is van mening dat er wel één strategische raad mag zijn, maar dat er voor de deelpunten nog een afzonderlijke adviesraad nodig is. Gaat het hier om een tegenstrijdigheid of om een aanvulling? Moet dat geregeld worden in het voorliggende ontwerp van decreet of kan dat later nog worden geregeld?

Mevrouw Mieke Van Hecke : Welke bepalingen moeten in dit ontwerp van decreet worden opgenomen en welke bepalingen in de sectorale decreten die concreet invulling zullen geven aan de strategische adviesraden? Hoever moeten we in dit ontwerp van decreet gaan om erover te waken dat de bedoelingen ook daadwerkelijk zullen worden ingevuld?

Ik geef een aantal voorbeelden. Het aanvoelen bestaat dat strategische uitvoeringsbesluiten onderworpen moeten worden aan hetzelfde regime als ontwerpen van decreet, maar het is niet duidelijk wat strategische uitvoeringsbesluiten precies zijn. Mevrouw Demeulemeester stelt voor ze op te nemen in dit ontwerp van decreet en de concrete invulling over te laten aan de sectorale decreten. Een andere vraag bestaat erin of men in dit ontwerp van decreet al een aanzet moet geven tot deelraden met autonome bevoegdheden voor die beleidsdomeinen die niet homogeen zijn. Is het niet mogelijk de invulling hiervan over te laten aan de sectorale decreten? Hetzelfde geldt voor de samenstelling van de vertegenwoordiging van het middenveld, met onder meer de uitwerking van de regels van voordracht.

Ik benadruk dat de openbaarheid van bestuur nog iets heel anders is dan de openbaarheid van adviezen. Ik heb het nieuwe decreet op de openbaarheid van bestuur nog niet kunnen bekijken, maar de openbaarheid van adviezen is op dit moment volledig gelinkt aan de openbaarheid van bestuur. Als een minister besluit om voorbereidend aan zijn be-

slissing een advies te vragen aan een adviesraad en vervolgens geen beslissing neemt, zal het advies mee in de la verdwijnen. Alle voorbereidende documenten zijn immers maar openbaar als de beslissing daadwerkelijk wordt genomen.

De volledige openbaarheid van de adviezen biedt natuurlijk een meerwaarde. Het decreet op de openbaarheid van bestuur zou in dat licht moeten worden bekeken. Mijn voorkeur gaat uit naar de volledige openbaarheid van de adviezen, al was het maar omdat op dat moment er al zeer veel mensen van het advies op de hoogte zijn.

En wat als een strategische adviesraad zijn opdracht wil uitvoeren door op eigen initiatief een advies vóór de beslissing te geven? Zal de raad dan wel de documenten kunnen verkrijgen die nog niet openbaar gemaakt zijn? Beschikt de raad over een informatierecht?

De heer Dirk Holemans : Ik dank de leden van de Staten-Generaal voor hun uitvoerige nota. Ik sluit me deels aan bij de opmerkingen van de vorige sprekers. Wat betreft openbaarheid ben ik van mening dat alle officiële adviezen openbaar zouden moeten worden. Ik ondersteun de inbreng van de voorzitter inzake de samenstelling, waarin hij vaststelt dat dit duidelijker moet worden bepaald. Ik kan me niet voorstellen dat men voor één van de dertien adviesraden het brede spectrum van het maatschappelijke middenveld zou negeren. Indien dat zou gebeuren, zou men geen strategisch advies aan de samenleving kunnen vragen.

De voorzitter heeft terecht gewezen op het feit dat de nood bestaat om beslissingen zo snel mogelijk door te voeren. Anderzijds kan het zijn dat maatregelen die te snel worden doorgevoerd moeilijk uitvoerbaar zullen zijn, omdat het maatschappelijke draagvlak ontbreekt. De snelheid waarmee men dingen wil doorvoeren moet evenredig zijn met de opbouw van het draagvlak, dat bestaat uit actoren die beslissingen moeten waarmaken op het terrein. Het benadrukken van snelheid is in die zin slechts een aspect in verband met het verbeteren van de bestuurskracht van de overheid.

Ik zou aan de voorzitter een vraag willen stellen in verband met een opmerking over het advies van de Raad van State. In artikel 3 wordt bepaald dat de oprichtingsdecreten niet kunnen afwijken van het voorliggende decreet. Nochtans zijn alle decreten gelijkwaardig. Hoe moeten wij het advies van de Raad van State op dit punt volgen?

Tot slot vind ik dat het mogelijk moet zijn deelraden of deelkamers op te richten. Binnen de cultuursector is het bijvoorbeeld goed dat verschillende geledingen wat meer met elkaar zouden praten, maar het is een totaal andere zaak dat mensen van de cultuursector, de sportsector en de mediasector elkaar zouden kunnen vinden. Er zijn toch grote verschillen tussen deze sectoren, zodat men gescheiden en gedragen advies moet kunnen geven aan de minister.

De voorzitter : De Raad van State heeft gelijk dat er geen hiërarchie bestaat tussen decreten, tenzij een bijzonder decreet ten opzichte van een gewoon decreet. Er is wel de mogelijkheid van kaderwetten. De wetgever houdt er zich in feite zelf aan dat een dergelijke wet een kader vormt, en dat andere wetten zich binnen dat kader stellen. Dat is een engagement van de wetgever, dat vertaald kan worden naar de decreetgever. Wij zouden dit decreet dus ook als zodanig moeten amenderen, dat wij als decreetgever het engagement nemen dat de andere decreten die hierop volgen binnen dit decreet worden gekaderd.

Ik ben het met u eens dat er een evenwicht moet zijn tussen snelheid en maatschappelijk draagvlak.

Mevrouw Ann Demeulemeester : Ik ben een beetje verrast over bepaalde opmerkingen van de voorzitter. Als wij vertrekken van het concept van de interactieve beleidsvoering, is dat geen neutraal uitgangspunt. Het betekent dat wij vertrekken vanuit onze visie op de rol van het middenveld in de beleidscyclus. In de eerste plaats zijn wij vragende partij dat dit verloopt op een transparante en efficiënte manier. Vaak zijn wij gefrustreerd over de manier waarop inspraak nu verloopt en georganiseerd is. Wij verwelkomen een stelsel dat meer doorzichtigheid brengt met minder raden, zodat bevoegdheden duidelijk worden afgebakend. Vereenvoudiging mag er niet toe leiden dat het proces van interactieve beleidsvoering in vraag wordt gesteld. Dat proces is tijdsintensief en vraagt dat er in de verschillende fasen overleg- en adviesmomenten worden voorzien, met een eigen afbakening van bevoegdheid. In het kader van de VLOR heb ik werkzaamheden meegemaakt die in een prille fase plaatsvonden. Vijf jaar geleden werd bijvoorbeeld gesproken over inclusief onderwijs, een onderwerp dat tot dan toe nog niet behandeld was. Het beleid heeft op dat moment advies nodig om te zien welke stappen kunnen worden ondernomen. Elke investering in interactiviteit in de eerste fase rendeert in latere fasen. Als men bijvoorbeeld kijkt naar onderwijs, zijn er veel plannen op papier gezet die niet konden worden uitgevoerd omdat ze

te weinig besproken waren met de betrokkenen zelf.

Wat de snelheid betreft, blijf ik erbij dat vijf dagen niet genoeg zijn om te komen tot een goede werking. De werkzaamheden moeten efficiënt en op korte termijn kunnen gebeuren, maar een verlenging moet mogelijk zijn voor die aangelegenheden waarvoor het echt nuttig is om meer tijd te hebben.

Mevrouw Van Hecke heeft terecht gevraagd wat moet worden opgenomen in dit decreet en wat moet behandeld worden in sectorale decreten. Wij zouden graag de basis zo sterk mogelijk zien. Een kaderdecreet is erg belangrijk en wat daarin kan worden verankerd, zal later ook verworven zijn door de deelraad. Wij hebben nog niet besloten of het goed zou zijn aparte deelraden te voorzien of de domeinen op te splitsen in verschillende raden. In de huidige vorm sluit het kaderdecreet dat echter uit. Deelraden met een autonome bevoegdheid kunnen niet worden opgericht volgens de bepalingen die nu in het kaderdecreet zijn opgenomen. Als voorbeeld kan men kijken naar de deelraden binnen de VLOR, die duidelijke bevoegdheden hebben per niveau. De deelraden zijn autonoom bevoegd voor hun aangelegenheden, behalve indien er interferentie is met andere niveaus. Dit kaderdecreet laat een dergelijke werkwijze niet toe. Wij vragen in het decreet op te nemen dat het toch mogelijk zou zijn om autonome bevoegdheden toe te kennen aan deelraden of commissies.

Moet de representativiteit in dit decreet geregeld worden of in een decreet over de deelraden ? Wij zouden het goed vinden als het principe hier reeds wordt verankerd. Dat geldt ook voor de strategische uitvoeringsbesluiten, die best in dit decreet worden opgenomen.

De heer Hugo De Vos : Ik zou graag even willen ingaan op de problematiek van het combineren van snelheid en grondigheid. In artikel 4 zit de sleutel van het probleem, aangezien er zes elementen worden vermeld als opdracht. Drie daarvan vragen een zeer grondige aanpak en langdurige reflectie, terwijl de andere drie door hun aard zelf iets korter zijn. Er is een verschil tussen de bezinning, binnen een adviesraad, over de grote maatschappelijke uitdagingen van een bepaalde sector en over de beleidsvoering daarrond. Men gebruikt een vast tijdschema voor adviesvragen die verschillend zijn van aard. Dat zorgt voor problemen.

Het is goed dat men per bevoegdheidsdomein wordt uitgedaagd om te reflecteren over de grenzen van het enge vakgebied heen. Mensen uit ver-

schillende sectoren moeten met elkaar debatteren over de grote maatschappelijke uitdagingen waarmee de overheid wordt geconfronteerd. Ik verwacht niet dat mensen uit subsectoren zich zullen uitspreken over de operationalisering. In die zin vind ik het moeilijk dat de opdrachten zo verscheiden zijn.

Mevrouw Ann Demeulemeester : We hebben nog geen zicht op het nieuwe ontwerp van decreet inzake de openbaarheid van bestuur. We hechten veel belang aan het afdwingen van het informatierecht. Zonder een mogelijke terugkoppeling naar een bredere groep, heeft het voor de overheid zelf weinig zin om advies te vragen. Advies wordt precies ingewonnen met het oog op een maatschappelijk debat. Als de overheid niet met het advies akkoord gaat, houdt ze uiteindelijk toch de beslissingsbevoegdheid. Vandaar dat we een motivering vragen als het advies niet wordt gevolgd. Het zal allicht moeilijk zijn dat te verankeren in het kaderdecreet. Maar het is in elk geval onze ervaring dat de adviesraden, waar die terugkoppeling gebeurt, zeer goed werken.

Met intrinsiek overleg bedoelen we het overleg tussen de leden van de adviesraden zelf. Daar zit de overheid nu niet meer bij. Het formele overleg tussen de overheid en het middenveld zal gevat worden door een ander decreet. Het is niet onze bedoeling om van het parlement een notaris te maken.

Het belang van het internationale niveau noopt ons tot een betere betrokkenheid bij de strategische samenwerkingsakkoorden. Ik hoop in het parlement daarvoor een medestander te vinden.

De voorzitter : Dat is inderdaad onze gemeenschappelijke zorg.

Mevrouw Ann Demeulemeester : Er is geen tegenstrijdigheid met de SERV. We stellen enkel vast dat er verschillende plannen op de werktafels liggen die allemaal in verschillende richtingen gaan, en we zien zelf dat er een zekere ruimte zal moeten zijn om per domein te kunnen inspelen op de meest gepaste manier. We zijn evenwel geen vragende partij voor een systematische opsplitsing per deeldomein in meerdere adviesraden.

II.3. Uiteenzetting door de heer Steven Wouters, voorzitter van de Vlaamse Jeugdraad

De heer Steven Wouters : Met de uitnodiging voor deze hoorzitting neemt het parlement al meteen stelling in : het is goed om middenveldorganisaties

te betrekken bij de besluitvorming. Ik dank u daarvoor.

In het decreet inzake Vlaams Jeugdbeleid heeft de Vlaamse Jeugdraad een nieuwe opdracht gekregen. In die zin zijn de situatie en de opdracht voor de Jeugdraad verschillend van de toekomstige situatie voor de strategische adviesraden. We waarderen het zeer dat regering en parlement ervoor geopteerd hebben onze raad los te zien van die operatie.

Met de Vlaamse Jeugdraad hebben we een goed voorbeeld uitgewerkt. De raad is gemengd samengesteld : hij bestaat voor de helft uit mensen van het maatschappelijke middenveld en voor de helft uit 'individuele' jongeren. Die samenstelling werkt, omdat ze een erkenning inhoudt van de unieke plaats die het jeugdwerk inneemt. Het jeugdwerk wordt hier erkend als zelforganisatie van kinderen en jongeren, maar ook om zijn emancipatorische manier van werken. Daardoor maken we heel duidelijk dat dit middenveld een onvervangbare rol te spelen heeft bij de advisering van de regering over beleidsinitiatieven inzake kinderen en jongeren.

Daarnaast erkennen we zelf dat niet alle kinderen en jongeren actief zijn binnen het jeugdwerk. We willen dus ook op zoek gaan naar deze stem van de jongeren, omdat zij niet voor een achterban moeten praten en dus volop hun eigen gevoel kunnen vertolken. We spreken hen dus aan op hun ervaringsdeskundigheid als jongere. Zij zitten er bovendien niet met een eigen agenda, maar laten zich inspireren door hun groep. Tegenover de vroegere Jeugdraad, die alleen maar een jeugdwerkraad was, betekent dat een duidelijke meerwaarde.

Doordat de Vlaamse regering op 20 september 2002 onze verkiezingsprocedure heeft goedgekeurd, zijn de 24 leden van de Jeugdraad democratisch verkozen en is de participatie van een grote groep jongeren verzekerd. Het jeugdwerk koos zijn eigen afgevaardigden. Onze leden – alle jongeren die ons charter willen ondertekenen – kozen uit individuele kandidaten en daarnaast hebben we ook nog een vertegenwoordiging van de Vereniging van Vlaamse Studenten en de Vlaamse Scholierenkoepel.

Ook de relatie met de overheid is belangrijk. Met het kabinet Jeugd en de afdeling Jeugd en Sport hebben we een goede manier van samenwerking gevonden, telkens binnen een communicatieve planning. Van bij het begin van het proces worden we betrokken bij veranderingen, bij het opstellen van decreten en van uitvoeringsbesluiten, bij het

oplossen van problemen, enzovoort. Meestal stelt de Vlaamse Jeugdraad autonoom representatieve delegaties samen om de vergaderingen op te volgen. De voorbereiding van die vergaderingen gebeurt bij voorkeur in onze bestaande vergaderingen. We worden zowel door het kabinet als door de afdeling als volwaardig aanzien. Daardoor worden de uiteindelijk genomen beslissingen niet alleen mee gedragen en dus mee verdedigd door de sector, ze zijn ook gewoon beter. Als laatste stap in de communicatieve planning wordt dan advies gevraagd aan de Vlaamse Jeugdraad. Daarin kunnen we de inhoud, en vaak ook het proces, nog eens officieel evalueren.

Hoe ziet ons communicatieschema eruit ? Alles begint bij de jongeren. Maar jongeren kunnen we op verschillende manieren bereiken. Zij kunnen ook op verschillende manieren aan beleidsadvisering doen. Ze kunnen rechtstreeks naar de beleidsmakers gaan, maar dat gebeurt niet zo vaak, zeker niet op het Vlaamse niveau. We proberen onze mosterd vooral bij de jeugdraden en leerlingenraden te halen. We hebben de zogenaamde 'grondtoon' uitgewerkt, de klanken die van de basis tot bij ons komen. Vanaf september zullen alle lokale jeugdraden in Vlaanderen die grondtoon op hun agenda hebben. Ze gaan nadenken welke van hun ervaringen het niveau van hun gemeente overstijgen, zodat wij daar iets mee kunnen doen.

Een tweede bron van jongereninformatie is het middenveld, meer bepaald het jeugdwerk. Hun manier van werken en hun ideeën zijn belangrijk en verrijkend voor ons. De eigen initiatieven vormen een derde bron. Aan de hand van eigen initiatieven proberen we de mening te kennen van de jongeren die niet aangesproken worden door het jeugdwerk of de sportsector. De Jeugdraad werkt dus als intermediair en wordt daarin gesteund door het Steunpunt Jeugd.

Wanneer wij advies verlenen, moet de minister binnen de zestig dagen duidelijk maken waarom ons advies al dan niet werd gevolgd, opdat wij het aan de jongeren kunnen doorvertellen. Participatie is voor ons geen dictatuur van kinderen en jongeren. Participatie is veeleer een communicatief proces. Deze procedure is uitzonderlijk, maar daarom beschouw ik ons decreet als een goed voorbeeld.

De Jeugdraad staat achter het uitgangspunt van dit ontwerp van decreet, maar vereenvoudiging en simplificering zijn niet hetzelfde. Ik ben als afgevaardigde van de Jeugdraad lid van de Raad voor Cultuur. Dat is niet bepaald een dynamische raad, precies omdat hij is samengesteld uit mensen die

met al te uiteenlopende materies begaan zijn. Het is goed dat deze mensen elkaar ontmoeten, maar het is niet goed hen te belasten met advisering over decreten die maar verband houden met één bepaalde sector. Over de beheersovereenkomst van Bloso is uiteraard advies nodig, maar dat hoeft niet uit de Raad voor Cultuur te komen.

De verhouding met de Vlaamse Jeugdraad is evenmin duidelijk. We begrijpen de plannen om een kamer voor socio-cultureel werk op te richten, maar vragen ons af hoe deze zich zal verhouden tot de Vlaamse Jeugdraad. Wij maken ons daar zorgen over.

We begrijpen niet waarom Jeugd verdwenen is uit het homogene beleidsdomein Cultuur, Media en Sport. Bovendien stellen wij voor het woord 'homogeen' te vervangen door 'logisch'.

II.4. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

Mevrouw Mieke Van Hecke : Hoe zal het decreet op de Vlaamse Jeugdraad worden aangepast aan dit ontwerp van decreet inzake de strategische adviesraden ?

Het Jeugdwerk en de Vlaamse Jeugdraad verlenen ook advies over Welzijn, Mobiliteit en Ruimtelijke Ordening. Volgens het ontwerp van decreet mogen deze instanties alleen maar adviseren over jeugdwerk. Zal de jeugd nog aan bod komen in de andere strategische adviesraden ?

De heer Dirk Holemans : Ik ben blij dat de Jeugdraad inspanningen levert om de niet-georganiseerde jongeren te bereiken. Hoe doet de Jeugdraad dat precies ?

In welke mate moet de vertegenwoordiger van de Jeugdraad in de adviesraden iemand zijn die de interne werking kent of die praktijkervaring heeft ?

De heer Steven Wouters : Minister Van Grembergen zegt net als zijn voorganger dat wij een aparte status verdienen naast de Raad voor Cultuur. Kinderen en jongeren hebben immers geen stemrecht, en moeten toch bij het beleid betrokken worden. Precies daarom zijn zinvolle structuren nodig.

Zowel kabinet als administratie herhalen dat wij naast een sectorale ook een meta-raad zijn. Daarom mogen wij ons niet beperken tot adviezen over jeugdwerk. Dat was overigens de reden van de hervorming. De structuur van de Jeugdraad is belangrijk. De Jeugdraad bestaat uit drie evenwaardige

poten : de commissie Jeugdwerkbeleid, de commissie Jeugdbeleid en de Internationale Commissie.

De samenwerking tussen de Jeugdraad en de Kamer voor socio-cultureel werk blijft voor ons onduidelijk. Zal daar een aantal deskundigen worden gevraagd die niets met de Jeugdraad te maken hebben ? Het gevaar bestaat dat de Jeugdraad én de Kamer de speelbal zouden kunnen worden van de uiteindelijke beslissers. Natuurlijk moeten deskundigen bij de werking van de Jeugdraad kunnen worden betrokken, maar de zaken moeten op elkaar worden afgestemd. We maken ons zorgen over hoe dit zal worden gerealiseerd, al stelt men ons gerust : we zouden worden betrokken bij de uitwerking van het decreet voor de Raad voor Cultuur, Jeugd, Media en Sport.

De heer Dirk Holemans : Moet een kaderwet retroactief worden toegepast op vroegere decreten ? Hier wordt gesproken van een moreel engagement van de decreetgever. Is dat engagement retroactief ?

De voorzitter : Dat hangt af van de inhoud van de overgangsbepalingen die in het decreet worden ingeschreven. In dit geval bepalen de overgangsbepalingen dat de vroegere decreten moeten worden aangepast.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Ik heb een technische opmerking over artikel 5. Bij de samenstelling van de strategische adviesraden staat nu : “maatschappelijk middenveld en/of deskundigen.” Ik denk dat dit juridisch niet correct is. Het woordje ‘of’ impliceert een uitsluiting, terwijl het woordje ‘en’ niet meteen een ‘plus’ betekent. Ik denk dus dat het woordje ‘en’ volstaat.

De voorzitter : Misschien kunnen we denken aan de formulering ‘en desgevallend’.

Ik dank de sprekers voor hun zeer boeiende toelichting en voor de discussie.

III. Vergadering van 12 juni 2003

III.1. Uiteenzetting door prof. dr. Ludo Veny, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Professor Ludo Veny : De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (HRBB) is opgericht bij decreet van 30 maart 1999. Hij heeft een uitgebreide taakomschrijving gekregen : bijdragen tot het vormen

van een beleidsvisie en wetenschappelijk onderzoek over de binnenlandse bestuurlijke organisatie van Vlaanderen en de OCMW's ; advies verlenen over voorstellen en voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit die betrekking hebben op de taken, financiën en andere aspecten van het bestuur van gemeenten, OCMW's en provincies ; advies verlenen over het beleid inzake de binnenlandse bestuurlijke organisatie ; de maatschappelijke, sociale en bestuurlijke ontwikkelingen opvolgen en interpreteren vanuit het perspectief van de lokale en provinciale besturen ; het bestaande beleids- en beheersinstrumentarium van de lokale en provinciale besturen evalueren.

De Hoge Raad is momenteel samengesteld uit zestien leden : drie deskundigen, acht leden die zeten namens de VVSG – zowel ambtenaren en medewerkers van de VVSG als lokale mandatarissen, en vijf leden die de VVP vertegenwoordigen. De vraag rijst soms of de HRBB in zijn huidige samenstelling een adviesraad is, dan wel een platform ter verdediging van de belangen van de lokale en provinciale besturen.

De HRBB beschikt over een heel beperkt secretariaat, dat bestaat uit twee universitaire medewerkers, die adviezen voorbereiden en ook de administratieve taken op zich nemen. Dat volstaat voor de huidige taken van de Raad, maar moet ten gronde worden bekeken als er in de toekomst een strategische adviesraad Bestuurszaken komt.

In 2002 hebben we vier adviezen gegeven en zeven plenaire vergaderingen gehad. Nu, in juni 2003, zitten we ook al aan vier adviezen, één standpunt en zes plenaire vergaderingen. Een aantal ontwerpen van decreet wacht nog op advies. Het takenpakket van de HRBB breidt dus uit. Er zijn onder meer adviezen uitgegeven over het gemeente- en provinciedecreet, het lokaal sociaal beleid, intergemeentelijke samenwerking, fusies en begraafplaatsen en lijkbezorging. We zullen nog advies geven over de kerkfabrieken en het kiesdecreet.

In een reflectienota en in een gesprek met de veranderingsmanager hebben we ons gebogen over de vraag waar het met de HRBB naartoe moet in het kader van het ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden : gaat hij op in de strategische adviesraad Bestuurszaken of zou hij als een meta-adviesraad kunnen optreden ? Eind 2001 heeft de HRBB reeds gesteld dat er nood is aan een dergelijke meta-adviesraad Bestuurlijke Organisatie. Dat past volledig in de huidige trend om lokale besturen meer verantwoordelijkheden te geven binnen alle sectoren van de Vlaamse over-

heid. Niet alleen Binnenlandse Aangelegenheden, maar ook andere sectoren zoals Welzijn, Milieu, Cultuur, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw hebben immers een belangrijke impact op de lokale en provinciale besturen. Uitgangspunt van het hele concept is dat het lokale bestuur datgene is dat het dichtst bij de burger staat. Het laatste advies van de Hoge Raad betreft bijvoorbeeld het lokaal sociaal beleid.

Van de HRBB zou men daarom beter een meta-raad maken die de 13 beleidsdomeinen overkoepelt. Ook de SERV neemt dat standpunt in.

In het ontwerp van decreet is deze optie echter niet weerhouden en zou bijgevolg de HRBB opgaan in de strategische adviesraad Bestuurszaken. In dat geval dient volgens de Hoge Raad ook in de andere strategische adviesraden aandacht te worden besteed aan de gedecentraliseerde besturen en moet dat zich bijgevolg ook vertalen in de samenstelling van alle strategische adviesraden. Anderzijds kan de meta-functie worden ingevuld door de mogelijkheid die het kaderdecreet voorziet om, eventueel in samenwerking met andere strategische adviesraden, grensoverschrijdende adviezen te geven.

Welke plaats moet de HRBB innemen binnen de strategische adviesraad Bestuurszaken? Welke zijn de gevolgen van deze optie voor taak, samenstelling en werking van de strategische adviesraad?

De opdracht van de HRBB is beperkt tot alles wat verband houdt met de binnenlandse bestuurlijke organisatie, met een sterke nadruk op de provinciale en lokale overheden. De strategische adviesraad Bestuurszaken zal zich echter niet alleen over binnenlandse aangelegenheden moeten buigen. Bestuurszaken is een horizontaal bevoegdheidsdomein dat nog andere aspecten van het Vlaamse bestuurlijke niveau en de interbestuurlijke relaties omvat: binnenlandse aangelegenheden, personeel en organisatie, ICT, overheidsopdrachten, een aantal verzelfstandigde agentschappen voor Geografische Informatie en rekrutering en selectie.

Daarom zijn wij van oordeel dat de strategische adviesraad Bestuurszaken zich alleen maar over enkele strategische aspecten mag uitspreken. Men mag die raad niet overstelpen met technische of gespecialiseerde adviesaanvragen. Dat heeft gevolgen voor de samenstelling van de strategische raad. Kiest men voor specialisten of voor mensen met een heel algemene kennis? De HRBB heeft zich bijvoorbeeld niet uitgesproken over de technische details van het ontwerp van decreet inzake lijkbezorging en begraafplaatsen, maar heeft alleen de

impact op de lokale overheid ingeschat. Omdat de strategische adviesraad Bestuurszaken geen technische raad mag worden, stellen wij voor om met permanente werkcommissies te werken indien toch meer gespecialiseerde expertise noodzakelijk is. Het ontwerp van decreet laat deze mogelijkheid open.

De HRBB vindt de toevoeging van het Vlaamse bestuursniveau aan de strategische adviesraad Bestuurszaken positief, naast het feit dat voortaan over alle ontwerpen van decreet een advies moet worden gevraagd. Over het ontwerp van decreet inzake openbaarheid van bestuur heeft de HRBB geen advies verleend, ondanks de grote impact ervan op de lokale overheden. Dat zou men in de toekomst kunnen vermijden door de verplichte adviesaanvraag. Dat vindt de HRBB positief.

De HRBB heeft, zoals hiervoor reeds gesteld, wel problemen met het heterogene karakter van de strategische adviesraad Bestuurszaken. Voorts vreest de HRBB dat de gedecentraliseerde besturen minder aandacht zullen krijgen. Liefst 13 van de 16 leden van de HRBB vertegenwoordigen het lokale en het provinciale bestuur. Zij vrezen dat ze in de strategische adviesraad Bestuurszaken in de verdrinking zullen raken.

Een belangrijk probleem is dat door de specifieke samenstelling van de HRBB (3 deskundigen, 8 leden namens de VVSG en 5 namens de VVP), advies en overleg vaak door elkaar lopen. Door de grote vertegenwoordiging van die organisaties binnen de raad, wordt vaak aan belangenverdediging gedaan. Provincies en gemeenten hebben vaak tegengestelde belangen. Als er advies moet worden uitgebracht over het gemeente- of provinciedecreet of over het kerntakendebat, staan de vertegenwoordigers vaak lijnrecht tegenover elkaar. Dat is te wijten aan het gebrek aan gestructureerd en regelmatig overleg met de beleidsmakers. Het gevolg daarvan is dat de agenda van de raad op dit ogenblik te veel wordt bepaald door die organisaties. Ook voor de organisaties zelf is de manier waarop de HRBB werkt, vaak problematisch. Ze zijn soms van oordeel dat een advies van de raad hoger wordt ingeschat dan een standpunt van de eigen organisatie. Daarom proberen ze hun belangen in te brengen in de adviezen die de raad uitbrengt. Voorbeeld daarvan is het advies over de hervorming van het Gemeentefonds.

De organisaties zijn niet bevraagd over het Gemeentefonds en komen dan hun belangen in de HRBB verdedigen. Dat is niet optimaal voor een adviesraad. Gelijkaardige problemen zijn er ge-

weest bij de advisering over het ontwerp van gemeente- en provinciedecreet.

In het ontwerp van decreet wordt uitgegaan van een strategische adviesraad met 12 tot 20 leden uit het maatschappelijke middenveld en/of deskundigen. Positief is dat het ontwerp het mogelijk maakt om van een strategische adviesraad een zuivere adviesraad te maken. De HRBB is er voorstander van om de nadruk te leggen op een samenstelling die voornamelijk bestaat uit experts. Het zou beter zijn dat de strategische adviesraad is samengesteld uit leden die in de eerste plaats aangewezen worden vanwege hun deskundigheid op het gebied van lokale, bovenlokale en Vlaamse overheden. Ik benadruk dat we van oordeel zijn dat de adviesraad kan bestaan uit enerzijds academici en anderzijds lokale of provinciale mandatarissen of ambtenaren die zitting hebben als ervaringsdeskundigen terzake, dus niet namens hun organisatie of bestuur, zodat ze geen belangen moeten verdedigen, maar hun praktijkervaring naar voren kunnen brengen (tegenover de theorie van de academici).

Een belangrijke absolute voorwaarde hierbij is dat er effectief werk wordt gemaakt van een professioneel en gestructureerd overleg. Dat punt is opgenomen in het bestuursakkoord, maar de leden van de raad vragen of het niet mogelijk is om dat decretaal te verankeren.

Het probleem is dat de taakomschrijving een belangrijke invloed heeft op de samenstelling van de adviesraad, gelet op diens heterogeniteit. Het moet volgens de Hoge Raad de bedoeling zijn om generalisten op te nemen onder de leden: mensen met een brede visie op de verschillende domeinen, die adviseren over de krachtlijnen. Als het noodzakelijk is om meer gespecialiseerde adviezen te geven, bijvoorbeeld over ICT, kunnen werkcommissies met specialisten voorbereidende adviezen uitbrengen. Binnen het concept is het immers de strategische adviesraad die rechtspersoonlijkheid heeft, en kan de werkcommissie de raad bijstaan bij zijn adviesverlenende opdracht.

Een tweede probleem betreft de presentiegelden. De huidige bedragen zijn achterhaald en moeten worden herzien. Met de taakstelling die de strategische adviesraad Bestuurszaken nu heeft, vrezen we dat de werklust zal vervijfvoudigen. Daar moet een betere beloning tegenover staan.

Als de voorzitter van een adviesraad uit het academische milieu – universiteit of hogeschool – komt, kan worden nagegaan in welke mate het mogelijk is om met de universiteit of hogeschool af te spre-

ken dat het voorzitterschap een gedeelte vormt van de derde pijler van diens takenpakket (wetenschappelijke dienstverlening aan de gemeenschap).

Ten slotte wordt ook nog ingegaan op een aantal elementen van de werking van de strategische adviesraden.

In de huidige situatie is er geen motiveringsplicht. De HRBB is ook geen voorstander van een decreetale verankering van die motiveringsplicht. Het is wel een morele verplichting, zeg maar een element van behoorlijk bestuur, dat men meedeelt waarom een advies niet wordt opgevolgd.

Volgens de HRBB is het logisch dat adviezen openbaar zijn. We zijn voorstander van een actieve openbaarheid vanaf het moment dat het advies is uitgebracht.

In het ontwerp van decreet is een werkprogramma opgenomen. Dat is volgens de HRBB een belangrijke vooruitgang, omdat het een planning mogelijk maakt. Dat komt de werking van de adviesraad ten goede.

De HRBB heeft als opdracht om zich uit te spreken over voorstellen van decreet. Als dusdanig hebben we nog nooit advies uitgebracht. Dat is ons ook nooit gevraagd. Vrij recent hebben we van het Vlaams Parlement de opdracht gekregen om na te gaan in welke mate het kiessysteem voor de provincieraadsverkiezingen kan worden geactualiseerd. Dat advies zal binnen enkele weken klaar zijn. Voorheen werd op vraag van het parlement ook reeds advies uitgebracht over het instrument van de fusies ter versterking van de bestuurskracht van de gemeenten.

De termijnen die momenteel gelden en degene die zijn opgenomen in het ontwerp van decreet, vertonen grote overeenstemming. In het ontwerp bedraagt de termijn 1 maand of meer (momenteel is dat 1 maand) en in geval van hoogdringendheid 5 dagen (momenteel 10 dagen). We vinden 5 dagen zeer kort om de strategische adviesraad samen te roepen en een schriftelijk advies uit te brengen waarin alle leden zich kunnen terugvinden.

Om te komen tot adviezen waarachter alle leden zich kunnen scharen, bijvoorbeeld over het ontwerp van gemeente- en provinciedecreet, werken we met een beperkte werkgroep, die een aantal voorstellen van advies voorlegt aan de plenaire vergadering. Die laatste heeft vaak twee of drie vergaderingen nodig om tot een definitieve tekst te komen. Met het oog op goed onderbouwde advie-

zen, is een termijn van 1 maand niet realistisch voor belangrijke basisdecreten.

Men zou ook moeten voorzien in de mogelijkheid om reeds in de ontwerpfase het standpunt van de strategische adviesraad te vragen. Als de HRBB vandaag advies geeft, bijvoorbeeld over het ontwerp van gemeentedecreet, gebeurt dat pas nadat de kabinetten al overleg hebben gepleegd, zodat nog enkel kan worden gepraat over punten en komma's. Aan de inhoud van een ontwerp kunnen dan nog maar weinig wijzigingen worden aangebracht.

Daarom hebben we aan de minister voorgesteld om reeds in de ontwerpfase om advies te vragen. Hij is ons daarin gevolgd met betrekking tot het toekomstig decreet betreffende de verkiezing van de lokale besturen en de provincies. De Raad heeft, voorafgaand aan de besprekingen in de Vlaamse regering, uitspraak kunnen doen over de krachtlijnen, zodat men bij het opstellen van het ontwerp rekening kan houden met het advies.

Het ontwerpdecreet biedt aan de strategische adviesraad ook de mogelijkheid om op eigen initiatief advies uit te brengen. Dan moet men wel weten welke evoluties er zijn op politiek niveau.

III.2. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de spreker

Mevrouw Mieke Van Hecke : Ik dank professor Veny en zijn medewerkers voor de duidelijke uiteenzetting. Mijn eerste reactie is dat de problematiek hier in alle duidelijkheid wordt behandeld, meer nog dan in de uiteenzettingen van SERV, MiNa-raad en Jeugdraad. Met alle middelen probeert men de huidige adviesraden onder te brengen in het nieuwe decreet op de strategische adviesraden.

Ik heb de indruk dat er een groot verschil is tussen de opdracht van de Hoge Raad en die van een strategische adviesraad. De opdracht van de Hoge Raad heeft vooral betrekking op het toetsen van bepaalde beleidsvragen aan de resultaten van de gedecentraliseerde overheden. Dat zal nu maar één van de onderdelen zijn van de adviesopdracht. Men moet blijven zoeken hoe men dergelijke belangrijke adviesraden een plaats geeft in dit decreet. De strategische adviesopdracht zou volgens mij een bijkomende opdracht moeten zijn, naast de andere opdrachten. Voor de overheden die de bestaande decreten moeten aanpassen, moet dat een belangrijke zorg zijn. Dat geldt zowel voor de SERV, de MiNa-raad, de Jeugdraad als voor de

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Ik denk niet dat dit probleem kan worden opgelost door de grensoverschrijdende adviezen.

Eén van de knelpunten is wat uiteindelijk een homogeen beleidsdomein is. In de sectoren die ik volg, denk ik aan het homogeen beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media. Het wordt moeilijk om daar een gemeenschappelijke noemer te vinden. Men zal evolueren naar permanente werkommissies. Ofwel moet de strategische adviesraad alleen een brievenbusfunctie vervullen en haar bevoegdheid delegeren naar de deelraden, ofwel moet hij het preadvies helemaal opnieuw bespreken, met alle problemen van dien. Hoe ziet professor Veny dat ?

Professor Veny doet een poging om de samenstelling van de Hoge Raad aan te passen aan de strategische adviesraad. Hij komt uit bij een zogenaamde zuivere adviesraad. Ik vraag me af welke impact de ervaringsdeskundigen hebben in een dergelijke situatie, en op welke basis men voor een bepaalde persoon kiest. Ik denk dat gemengde adviesraden in een dergelijke context een meerwaarde kunnen hebben. Bij de samenstelling van die gemengde adviesraden kan een andere verhouding worden gehanteerd, naargelang het domein. Denkt professor Veny dat er een voldoende draagvlak is voor de inbreng van ervaringsdeskundigen ?

Ik ben het ermee eens dat er misschien een volgend decreet moet komen dat de inspraak en het overleg regelt. De zuivere scheiding is echter onmogelijk. Men moet echter zover mogelijk gaan. Bij de advisering zit altijd een element van inspraak en overleg. Bij het overleg zit altijd een element van advisering.

Alle sprekers stelden zich vragen over de plaats van de strategische adviesraden in de beleidscyclus. Het is moeilijk om nog te wegen op een document dat al voorligt. Men vindt een uitweg door te stellen dat de strategische adviesraad op eigen initiatief een advies kan uitbrengen. De vraag blijft echter bestaan hoe men de mogelijkheid om aanwezig te zijn in een vroeg stadium kan inbouwen in dit decreet. Dat is erg moeilijk als er geen aanzet is tot een soort van informatieplicht van de overheid. Het ontbreken van een actieve informatieplicht van de overheid in een vroeg stadium, bijvoorbeeld over strategische visieteksten, is een knelpunt in de openbaarheid van bestuur. Ik zie niet goed in hoe men dan op eigen initiatief adviezen kan uitbrengen, tenzij men uitgaat van lekken, op basis waarvan men dan weer vragen kan stellen. Als er voldoende goodwill is, zullen de strategische adviesra-

den behoorlijk functioneren. Decreten worden echter gemaakt voor het geval die goodwill er niet is.

Mevrouw Hilde De Lobel : Ik dank professor Veny voor zijn duidelijke uiteenzetting.

In tegenstelling tot mevrouw Van Hecke kan ik wel akkoord gaan met het creëren van zuivere adviesraden met ervaringsdeskundigen.

Ik heb eveneens vragen bij de plaats van het advies. De vorige adviesraden hebben ervoor gepleit om niet alleen een verplicht advies van de strategische adviesraad in te bouwen bij het voorontwerp, of nog vroeger, zoals professor Veny vraagt, maar ook in een latere fase van de beleidscyclus, bijvoorbeeld bij strategische uitvoeringsbesluiten. Over een advisering bij een mogelijke beleidsevaluatie werd niet gesproken. Wat denkt professor Veny over een dergelijk verplicht advies in de verdere fasen van de beleidscyclus ?

De voorzitter : Een aantal problemen is ook al door vorige sprekers aangehaald. Het eerste betreft de samenstelling van strategische adviesraden. Men moet weten wat men met die raden wil. Is er wel nood aan adviesraden die louter op basis van deskundigheid zijn samengesteld ? Als een minister een deskundige om advies wil vragen, kan hij dat toch zonder dat daarvoor een raad moet worden opgericht ? Adviesraden moeten mijns inziens het wetenschappelijke overstijgen en peilen naar een maatschappelijk draagvlak. Daarom moeten er ook betrokkenen in zetelen en niet alleen de zuiver deskundigen.

Ook de taakomschrijving van de strategische adviesraden is belangrijk. Het gevaar bestaat dat er zoveel adviezen worden gevraagd over het Vlaamse niveau, dat de andere niveaus wat worden verwaarloosd. Gemeenten, OCMW's en intercommunales mogen niet worden verdrukt door de veelheid van bevoegdheden.

Wat de vergoeding betreft, dient een onderscheid gemaakt tussen zij die wel en zij die niet zetelen als afgevaardigde van een organisatie. Vele afgevaardigden moeten het presentiegeld afstaan aan hun organisatie. Op die manier worden de organisaties onrechtstreeks gesubsidieerd. Bovendien behoort de aanwezigheid op een zitting van de raad tot de gewone taken van een afgevaardigde van een organisatie. Moet hij daarvoor dan nog een speciaal presentiegeld ontvangen ? Vandaag is de regeling vooral onbillijk voor mensen die er als deskundigen fungeren.

Ik blijf pleiten voor een motiveringsplicht, en voor de openbaarheid van het advies.

De verplichting om binnen de vijf dagen een advies te formuleren, is een probleem waarover we moeten nadenken.

De omkadering vormt een algemeen probleem dat moeilijk in een decreet kan worden geregeld, maar waarmee elke minister telkens weer zal worden geconfronteerd. Zonder goede permanente ondersteuning kunnen geen waardevolle adviezen worden geformuleerd.

Professor Ludo Veny : De opmerkingen van mevrouw Van Hecke over de homogeniteit van de bevoegdheidspakketten kunnen we enkel onderschrijven. Waarom zit ICT bijvoorbeeld bij Bestuurszaken en e-government bij de diensten van de minister-president, waarom zitten de overheidsopdrachten bij Bestuurszaken en PPS elders ? Dat is ook een probleem voor andere adviesraden, maar heeft vooral een belangrijke impact voor de HRBB.

De HRBB is voorstander van zuivere adviesraden. Ook de vertegenwoordigers van het lokale en het bovenlokale niveau hebben zich daar zeer duidelijk voor uitgesproken. Zijzelf vinden dat hun leden als ervaringsdeskundige aanwezig kunnen zijn. Of het nu via een bestuursakkoord dan wel via een decretale verankering is, binnen Vlaanderen moet er dan wel absoluut een structureel overleg komen tussen de drie bestuursniveaus. Daar kunnen ook heel wat taken van de adviesraad aan bod komen. Het advies kan dan, precies door dat overleg, beter worden geschraagd. Advies en overleg hebben immers een andere betrachting. Als middenveldvertegenwoordigers in de strategische adviesraden behouden blijven, vrees ik dat daar opnieuw aan belangenbehartiging zal worden gedaan.

Het lokale of bovenlokale niveau moet vertegenwoordigd zijn in de adviesraad Bestuurszaken, maar niet als dusdanig. En als de HRBB geen meta-raad wordt, moeten het lokale en het bovenlokale niveau ook in andere strategische adviesraden aanwezig zijn : in die van milieu, cultuur en onderwijs, allemaal sectoren met een zeer belangrijke impact op die niveaus.

Ik wil niet zo ver gaan om te pleiten voor autonome werkcommissies. Als de 14 tot 18 leden van de strategische adviesraad volgens het voorliggende concept generalisten zijn, zullen ze geen beredeneerd advies kunnen uitbrengen over een zeer technische vraag of dito ontwerp van decreet.

Een aantal leden van die raad zullen dat dan, samen met een aantal externe deskundigen, aan de strategische adviesraad moeten voorleggen. Dat bedoel ik met een ‘permanente werkcommissie’. Een gelijkaardige werkwijze hanteert de HRBB trouwens al twee jaar : we vragen vaak voorbereidende adviezen aan de academische wereld.

Elke strategische adviesraad zal voor zichzelf moeten uitmaken in welke mate zo’n werkcommissie(s) tot stand moet(en) worden gebracht. Maar voor een aantal domeinen zal men altijd een voorbereidend advies vragen aan een werkcommissie.

Ik weet zelf niet onmiddellijk hoe decretaal kan worden bepaald dat men de strategische adviesraden al in een vroeg stadium van de beleidscyclus om advies moet vragen. Daarover moet nog eens grondig worden nagedacht. Wij hebben onze bezorgdheid daarover geuit en minister Van Grembergen heeft ons spontaan advies gevraagd over de krachtlijnen van het toekomstige kiesdecreet. De werkgroep die aan het nieuwe kiesdecreet werkt, kan rekening houden met dat advies.

Eenmaal de strategische adviesraden echt op dreef zijn, hoop ik dat de beleidsverantwoordelijken op eigen initiatief om advies zullen vragen. Dergelijke bestuurscultuur moet groeien, maar ik geloof erin.

Wij zijn van oordeel dat de strategische adviesraden geen advies moeten verlenen over uitvoeringsbesluiten. Enerzijds zou dat enorm veel werk met zich brengen, maar anderzijds moeten de strategische adviesraden zich volgens ons op de grote lijnen concentreren, niet op technische details.

De voorzitter : Ik dank de spreker voor zijn medewerking aan de hoorzitting.

De verslaggevers,

De voorzitter,

Mieke VAN HECKE Norbert DE BATSELIER
Leo PEETERS
