

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



Zitting 2002-2003

6 maart 2003

ONTWERP VAN DECREET

tot regeling van strategische adviesraden

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	15
Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	23
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	39
Protocol houdende de conclusies van de onderhandelingen van 16 en 23 april 2002 die gevoerd werden in het Sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest	55
Advies van de Raad van State	61
Ontwerp van decreet	71

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. De reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat

In haar regeerakkoord heeft de Vlaamse regering de fundamentele beleidsoptie opgenomen om werk te maken van een grondige bestuurlijke vernieuwing. Ter uitvoering van deze optie werden in de zogenaamde verklaring van Leuven van 19 februari 2000 een aantal belangrijke afspraken en principes voor een reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat vastgelegd. Die werden door de Vlaamse regering verder uitgewerkt, mede op basis van het rapport van 21 december 2000 van de bijzondere commissarissen, belast met de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat.

Meer bepaald besliste de regering op 19 januari 2001 om in het kader van beter bestuur naast de herstructurering van de Vlaamse administratie en de Vlaamse openbare instellingen, ook een herstructurering van het bestaande advies- en overlegstelsel door te voeren.

2. Principes inzake de herstructurering van het adviesstelsel

2.1. Algemene uitgangspunten

Het decreet wil een kaderregeling aanreiken voor een transparant, eenvoudig en doelmatig adviesstelsel inzake beleidsaangelegenheden.

Dit decreet regelt het stelsel van strategische adviesraden. Het sluit aan bij de volgende brede principiële uitgangspunten, die vooropgesteld worden met het oog op de herstructurering van het advies- en overlegstelsel :

- Adviesverlening en overleg blijven te allen tijde ondergeschikt aan het primaat van de politiek. De beleidsbepaling behoort tot de taak van de beleidsverantwoordelijken.
- Zowel de rol en de waarde van het maatschappelijke middenveld, als de inbreng van onafhankelijke deskundigen worden expliciet erkend. De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de totstandkoming van het beleid is uitermate belangrijk. Voeling houden met

en toetsen van beleidsintenties aan deze actoren vergroot de kans op het verwerven van een maatschappelijk draagvlak voor het beleid. Anderzijds kunnen ook onafhankelijke deskundigen, die gespecialiseerd zijn in een bepaalde beleidsmaterie en een geïntegreerde visie hebben over de grenzen van beleidsvelden of beleidsdomeinen heen, vanuit hun expertise een toegevoegde waarde leveren aan de beleidsvoering.

Adviesverlening en overleg zijn vanuit functioneel oogpunt twee verschillende zaken. Adviesverlening is de formulering van een onderbouwde raadgeving of van een beredeneerd standpunt over een beleidsaangelegenheid, op basis van een onderlinge beraadslaging. De essentie van overleg is de wederzijdse aftasting en informatie-uitwisseling, reflecties erop en gedachtewisseling over een bepaalde beleidsproblematiek of een concrete beleidsmaatregel, tussen de beleidsverantwoordelijken en de relevante betrokken maatschappelijke actoren. Bij overleg toetsen de deelnemende actoren een aangelegenheid aan de doelstellingen en de belangen van hun groepering. Dit alles betekent dat advies en overleg vanuit hun specifieke doelstellingen verschillende structuren vragen. Er wordt niet geopteerd voor mengvormen tussen advies en overleg binnen één orgaan.

Het advies- en overlegstelsel moet de slagkracht van de Vlaamse overheid ten goede komen. Het moet dan ook oordeelkundig georganiseerd worden. Uiteindelijk behoort het tot de verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijken om de juiste balans te vinden tussen enerzijds maatschappelijke draagvlakverwerving en anderzijds doortastend overheidsoptreden.

2.2. Noodzaak van een herstructurering van het adviesstelsel

De Vlaamse overheid beschikt op dit ogenblik over een veelheid van adviesorganen, die rechtstreeks aan (een lid van) de Vlaamse regering en/of aan het Vlaams Parlement advies verlenen. Er bestaan diverse functionele categorieën, gaande van algemene, brede adviesorganen voor het leveren van beleidsadvies tot louter technische adviescommissies, die zeer ad hoc te werk gaan.

De bestaande adviesorganen worden gekenmerkt door een grote diversiteit op het vlak van :

- de wijze van oprichting (decreet of besluit) ;
- de taakstelling ;

- het initiatiefrecht ;
- de mogelijkheid voor het parlement om advies in te winnen ;
- hun samenstelling ;
- de logistieke en personele ondersteuning ;
- de termijnen waarbinnen advies geleverd moet worden ;
- de werking ;
- de al dan niet verplichte raadpleging van de adviesraden ;
- het al dan niet bindend karakter van hun adviezen.

Er is niet altijd een duidelijke link tussen de adviesorganen en de administratieve organisatie. Die zal in het kader van de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat uitgebouwd worden op basis van homogene beleidsdomeinen, samengesteld op basis van beleidsvelden. Met beleidsveld wordt bedoeld : een deel van de maatschappij waarop het beleid zich richt met de bedoeling bepaalde probleemsituaties op te lossen en aldus maatschappelijke behoeften te vervullen. Een (homogeen) beleidsdomein is een logische groepering van beleidsvelden, die zowel vanuit het blikveld van de politieke overheid, de klant/doelgroep, als vanuit de organisatie zelf een herkenbaar en samenhangend geheel vormen.

Sommige beleidsvelden/beleidsdomeinen kennen diverse adviesorganen, terwijl in andere beleidsvelden/beleidsdomeinen een transparanter stelsel werd ingesteld.

Bij vergelijking van de regelgeving inzake bestaande adviesraden blijkt dat deze regelingen gekenmerkt zijn door een grote diversiteit. Dat geldt niet alleen voor de oprichtingsdecreten of -besluiten, maar ook voor de huishoudelijke reglementen die de adviesraden voor de regeling van hun interne werking hebben aangenomen. Bepaalde onderwerpen zijn voor een aantal adviesraden niet geregeld, terwijl dat voor andere wel het geval is.

Dit decreet bepaalt een aantal generieke basisbeginselen die gelden voor alle adviesraden die adviseren over strategische beleidsaangelegenheden. De in het decreet opgenomen regeling zorgt voor een vereenvoudiging van de bestaande regelgeving,

aangezien de voorgestelde algemene regels in de plaats zullen treden van de huidige veelheid van regels. Bij de instelling van de nieuwe adviesraden kan in principe worden volstaan met een regeling van de aangelegenheden die niet in dit decreet voorzien worden.

2.3. De krachtlijnen van de herstructurering van het adviesstelsel

2.3.1. Ordening van het adviesstelsel

Door het grote aantal adviesraden en door het gebrek aan coherentie in de regelgeving is de adviesverlening thans versnipperd en bestaan er vele, soms zeer omvangrijke adviesraden in onderling soms sterk verschillende opdrachten en samenstellingen.

Het adviesstelsel zal geordend worden op basis van het onderscheid tussen enerzijds strategische adviesraden en anderzijds andere (technische) raden, commissies of comités.

Dit decreet richt zich enkel op de eerste categorie, de zogenaamde strategische adviesraden. Het gaat om een beperkt aantal permanente adviesraden van hoog niveau, die als taak hebben om beleidsverantwoordelijken te adviseren over strategische beleidsvraagstukken over de hoofdlijnen van het beleid. Hun werkterrein moet afgestemd zijn op de toekomstige administratieve organisatie.

Als streefdoel wordt uitgegaan van één strategische adviesraad per homogeen beleidsdomein, omdat dit toegevoegde waarde kan genereren. Deze ene adviesraad kan dan immers de belangen van deelsectoren binnen een beleidsdomein overstijgen, een gestelde problematiek op het macroniveau bekijken en vanuit zijn integrerend vermogen de verschillende invalshoeken bundelen tot één alomvattend beleidsadvies. Advisering vereist immers een brede benadering, weliswaar vanuit verschillende invalshoeken, maar met voldoende raakvlakken tussen de verschillende deelaspecten van het beleidsterrein.

De strategische adviesraden worden steeds bij decreet opgericht. Daarnaast kan de Vlaamse regering zo nodig tijdelijke adviesraden oprichten voor een aan de tijd gebonden aandachtspunt of beleidsvraagstuk. Tevens kan de regering adhoc-adviesraden oprichten voor een eenmalige advisering over een zeer specifieke probleemstelling. De tijdelijke adviesraden en de adhoc-adviesraden vallen buiten deze kaderregeling.

2.3.2. Afschaffing van bindende advisering

Heden schrijft bepaalde regelgeving voor dat adviezen bindend zijn voor de politieke overheid. “Bindende advisering” is in feite een contradictio in terminis : een advies wordt immers gedefinieerd als een raadgeving over een beleidsaangelegenheid en is dan ook per definitie niet bindend. Bovendien zou een advies met een bindend karakter ingaan tegen het primaat van de politiek. Het feit dat bindende advisering wordt uitgesloten doet uiteraard geen afbreuk aan de waarde die gehecht wordt aan de uitgebrachte adviezen.

2.3.3. Logistieke en personele ondersteuning van de strategische adviesraden

Er wordt voorzien in een logistieke en personele ondersteuning van de strategische adviesraden, opdat zij hun werkzaamheden op een efficiënte en effectieve wijze kunnen vervullen.

De strategische adviesraden worden opgevat als rechtspersonen. Dit houdt immers een aantal voordelen in : met name juridische onafhankelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, operationele autonomie, responsabilisering). De Vlaamse regering is van oordeel dat de nadelen van rechtspersoonlijkheid (met name rechtsaansprakelijkheid) niet opwegen tegen de genoemde voordelen ervan.

2.3.4. Brede opdracht

Advisering mag niet in enge zin worden begrepen als louter reactieve adviesverlening naar aanleiding van min of meer uitgewerkte en concrete beleidsvoorstellen. De opdracht van strategische adviesraden moet ruimer zijn. Beleidsgerichte advisering moet ook kunnen plaatsvinden in een fase waarin een minister nog geen volledige duidelijkheid heeft over een problematiek en het beleid nog in de ontwikkelingsfase verkeert. Vanuit een proactieve en anticiperende houding moeten strategische adviesraden zelfs adviezen kunnen uitbrengen over maatschappelijke thema's waarmee de beleidsverantwoordelijken nog niet bezig zijn. Een strategische adviesraad moet ook kunnen functioneren als een klankbord, waaraan de beleidsverantwoordelijke nog onuitgewerkte ideeën voorlegt.

De brede taakstelling van de strategische adviesraden komt ook tot uiting door de mogelijkheid die in het decreet opgenomen wordt voor het Vlaams Parlement om in het kader van zijn decreetgevende opdracht een beroep te doen op de adviezen van strategische adviesraden.

3. Doelstelling, reikwijdte en implementatie van het decreet

3.1. De doelstelling van het decreet

Deze decretale kaderregeling legt algemene principes vast voor adviesverlening inzake beleidsaangelegenheden en streeft naar een bepaalde uniformisering, ordening en stroomlijning van het adviesstelsel. Het decreet bevat regels met betrekking tot de oprichting, de taakomschrijving, de organisatie en de werkwijze van de strategische adviesraden, alsook met betrekking tot de programmering van de werkzaamheden en de verslaggeving.

Het is niet de bedoeling van dit decreet om volledige uniformiteit op te leggen voor het Vlaamse adviesstelsel. Voor een aantal aangelegenheden, zoals de termijn waarbinnen de adviezen moeten worden verstrekt, wordt de mogelijkheid gelaten voor een gediversifieerde regeling, die toelaat rekening te houden met de specificiteit van de beleidssector in kwestie.

Dit decreet voorziet evenmin in een alomvattende regeling van alle aspecten van adviesverlening. Zo is ervoor geopteerd om in dit decreet geen specifieke regeling op te nemen inzake openbaarheid van bestuur. De openbaarheid van bestuur is omstandig geregeld in het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur. Wat dit aspect betreft, is de Vlaamse regering van oordeel dat aan de regering of aan de individuele minister voldoende gelegenheid moet gegeven worden om een standpunt in te nemen ten opzichte van het door een strategische adviesraad uitgebrachte advies met betrekking tot een bepaalde beleidsaangelegenheid. De Vlaamse regering gaat er bijgevolg van uit dat adviezen van een strategische adviesraad niet actief openbaar gemaakt worden, vooraleer de regering of de individuele minister een definitief standpunt heeft ingenomen met betrekking tot de behandelde problematiek, al dan niet in overeenstemming met het uitgebrachte advies.

Dit decreet bevat geen specifieke regeling aangaande de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de adviesraden. Het decreet van 15 juli 1997 betreffende de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen bevat reeds het voorschrift dat ten hoogste twee derde van de leden van een adviesraad van hetzelfde geslacht moeten zijn. Vooralsnog wordt de toepassing van dit voorschrift echter niet volledig gerealiseerd. Hoewel de Vlaamse regering uitdrukkelijk streeft naar een evenwichtige vertegenwoordiging van de beide seksen in de stra-

tegische adviesraden, is zij van oordeel dat er daaromtrent in dit decreet geen nieuwe bijkomende specifieke bepaling terzake moet opgenomen worden.

Op basis van het generieke kader zullen de concrete strategische adviesraden bij specifiek decreet worden opgericht. Deze specifieke decreten zullen in principe alleen bepalingen moeten bevatten over de aangelegenheden die niet uitdrukkelijk in dit decreet worden opgenomen.

Dit decreet sluit dan ook aan bij de algemene optie van de Vlaamse regering tot vereenvoudiging van de regelgeving. Daarnaast zal de afslanking en structurering van het adviesstelsel ook duidelijke voordelen opleveren op het vlak van efficiëntie, effectiviteit en budgettaire kostprijs.

Het is van het grootste belang dat bij de praktische ontwikkeling van het nieuwe adviesstelsel de transparantie, eenvoud en doelmatigheid van het stelsel voorop blijven staan. Er mag geen evolutie plaatsvinden naar een ongecontroleerde toename van strategische adviesraden of een te grote onderlinge diversiteit in essentiële kenmerken.

De Vlaamse regering acht het wenselijk dat de doeltreffendheid en de werking van het adviesstelsel in algemene zin worden bekeken voor het einde van de tweede werkingsperiode van de strategische adviesraden.

3.2. De reikwijdte van het decreet

De voorgestelde regelgeving is naar reikwijdte beperkt tot permanente adviesraden, die (een lid van) de Vlaamse regering of het Vlaams Parlement adviseren. Ze schept het kader waarbinnen de strategische adviesraden zullen worden opgericht. Deze strategische adviesraden hebben een duidelijk omschreven adviestaak in het kader van de beleidsondersteuning (begrepen als beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie). Ze worden ingesteld voor het verstrekken van beleidsadvies. Advisering met het oog op de beleidsuitvoering valt niet onder de voorgestelde regeling.

Dit betekent onder meer dat technische commissies en raadgevende comités bij intern verzelfstandigde agentschappen buiten de scope van dit decreet blijven.

- Technische commissies ondersteunen de individuele minister in de uitvoering van een specifieke doelstelling. Zo ondersteunen zij hem/haar bij de technische uitwerking of operationalisering van een algemene doelstelling, bij de opdracht tot beoordeling van (individuele) dossiers (bijvoorbeeld inzake erkenning of subsidiëring), bij de afhandeling van een beroepsprocedure of bemiddelingsprocedure, enzovoort. In sommige gevallen kan de rol van technische commissies verder gaan dan ondersteuning en kunnen zij (technische) beslissingen nemen in welomschreven materies.
- Een raadgevend comité bij het hoofd van een intern verzelfstandigd agentschap bestaat uit betrokken maatschappelijke actoren, met onder meer een opdracht van algemene kwaliteitsbewaking en begeleiding op het vlak van de uitvoeringsgerichte taakstellingen van het intern verzelfstandigd agentschap en een stimulerende functie wat betreft de rol die het agentschap speelt op het vlak van de operationele beleidsvoorbereiding.

Het decreet is niet van toepassing op organen die zijn ingesteld voor het voeren van overleg met belanghebbenden.

3.3. Implementatie van de herstructurering van het adviesstelsel

Met dit decreet wordt, op basis van bovenvermelde uitgangspunten, een kaderregeling uitgewerkt, waarbinnen strategische adviesraden tot stand zullen worden gebracht en waarbinnen ze hun advies-taak uitoefenen.

De inwerkingtreding van het nieuwe stelsel van strategische adviesraden zal bepaald worden door de Vlaamse regering.

Er wordt uiteraard een overgangsregeling vastgesteld.

Het adviesstelsel zal grondig gesaneerd worden via de opheffing of aanpassing van de bestaande adviesinstanties, om een nieuw, transparant en eenvoudig stelsel tot stand te brengen. De concrete instelling van de diverse nieuwe strategische adviesraden gebeurt via decreetgeving die sectoraal wordt voorbereid.

4. Commentaar bij de artikelen

HOOFDSTUK I

Definities en toepassingsgebied

Artikel 1

Alle bepalingen van het decreet gelden zowel voor gemeenschaps- als voor gewestaangelegenheden.

Artikel 2

Dit artikel wil het begrip “strategische adviesraad” duidelijk afbakenen.

In de eerste plaats is het duidelijk dat adviseren moet worden begrepen als de formulering van een onderbouwde raadgeving of van een standpunt over een beleidsaangelegenheid. De essentie van advisering is dat de adviesverleners de beleidsaangelegenheid met kennis van zaken onderzoeken en beoordelen.

Advies moet worden onderscheiden van overleg. Overleg is in essentie een handeling waarbij de beleidsverantwoordelijken en/of de administratie met de relevante betrokken maatschappelijke actoren van gedachten wisselen over het beleid, waarbij deze laatsten een bepaalde beleidsproblematiek of concrete beleidsmaatregel aftoetsen aan hun doelstellingen en belangen en vanuit dat oogpunt hun standpunt meedelen. Op basis hiervan kunnen dan afspraken gemaakt worden tussen de overheid en de betrokkenen, die zowel de beleidsdoelstellingen bevorderen als met de uitgebrachte standpunten en uitgesproken belangen rekening houden.

Het decreet viseert elk Vlaams overheidsorgaan dat de Vlaamse beleidsverantwoordelijken adviseert over strategische beleidsvraagstukken of over hoofdlijnen van het beleid. De strategische adviesraden vormen een ondersteunend element in de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie. Ze worden in principe niet betrokken bij de beleidsuitvoering.

Uit het artikel blijkt dat de reikwijdte van het decreet beperkt is tot de strategische adviesraden die het instrument vormen van het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering of de functioneel bevoegde

minister en die hen rechtstreeks advies verlenen over beleidsaangelegenheden. Het decreet geldt dus niet voor organen, commissies, raadgevende comités, en dergelijke meer, die advies verlenen aan de diensten van de Vlaamse regering of aan Vlaamse openbare instellingen¹.

Het decreet geldt evenmin voor organen die het parlement, de regering of een Vlaams minister adviseren over beleidsuitvoering of technische aangelegenheden.

Het decreet handelt over permanente adviesraden. Hiermee wordt bedoeld : adviesraden die zonder tijdhorizon zijn opgericht. Ze zijn te onderscheiden van tijdelijke en adhoc-adviesraden. Tijdelijke adviesraden worden opgericht voor een aan de tijd gebonden breed aandachtspunt of beleidsvraagstuk (bv. e-government). Adhoc-adviesraden worden opgericht voor een eenmalige advisering over een zeer specifieke probleemstelling (bv. problematiek luchthaven Zaventem).

Het decreet wil de voormelde beleidsadvisering ordenen en het aantal strategische adviesraden beperken. Aangezien de nieuwe organisatiestructuur van de Vlaamse administratie wordt uitgebouwd op basis van homogene beleidsdomeinen, wordt in beginsel één strategische adviesraad voor een gans beleidsdomein nagestreefd. Deze strategische adviesraden zijn dan bevoegd om over het volledige beleidsdomein aan de beleidsverantwoordelijke advies te verlenen. Indien de oprichting van een strategische adviesraad op het niveau van het beleidsdomein om inhoudelijke redenen niet optimaal is, zijn strategische adviesraden op het niveau van het beleidsveld mogelijk.

HOOFDSTUK II

Oprichting en taakomschrijving

Artikel 3

Dit artikel bepaalt dat de strategische adviesraden bij decreet worden opgericht. In tegenstelling tot tijdelijke of adhoc-adviesraden worden ze dus niet bij besluit van de Vlaamse regering opgericht. De

¹ Na de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat moet dit geïnterpreteerd worden als : de Vlaamse ministeries en/of de verzelfstandigde agentschappen.

Vlaamse regering opteert principieel voor de instelling van strategische adviesraden bij decreet, omdat deze werkwijze waarborgt dat strategische adviesraden met een vaste adviestaak niet zonder voorafgaande parlementaire instemming worden ingesteld.

De Vlaamse regering opteert ervoor dat de strategische adviesraden over rechtspersoonlijkheid beschikken. Zo'n stelsel biedt immers grotere waarborgen inzake onafhankelijkheid : het garandeert dat de strategische adviesraden juridisch onafhankelijk kunnen functioneren van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. De eventuele werkcommissies, die door een strategische adviesraad kunnen worden opgericht, bezitten als zodanig geen aparte of eigen rechtspersoonlijkheid.

Bij de oprichting van een strategische adviesraad wordt de wijze van samenstelling geregeld en worden de adviestaak en het werkterrein nauwkeurig omschreven. Het streefdoel hierbij is om strategische adviesraden in te stellen die een volledig homogeen beleidsdomein bestrijken. De mogelijkheid wordt echter opengelaten om strategische adviesraden in te stellen die bevoegd zijn voor een of meerdere onderdelen van een beleidsdomein.

Onder het begrip werkterrein wordt derhalve begrepen : een beleidsdomein of een of meerdere onderdelen van een beleidsdomein. Bovendien moet dit begrip soepel geïnterpreteerd worden. 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.

Het spreekt voor zich dat de samenstelling en de omvang van een strategische adviesraad worden afgestemd op de aard en de omvang van de desbetreffende adviestaak. De Vlaamse regering stelt als algemene regel voorop dat de strategische adviesraden bij voorkeur minstens 12 en maximaal 20 leden tellen. Dat is een afslanking ten opzichte van de actuele situatie. De beperking van het aantal leden bevordert een vlotte interne werking en de doelmatige totstandkoming van de adviezen.

Het oprichtingsdecreet kan een aantal bepalingen bevatten met betrekking tot de werking van de strategische adviesraad. Indien het bijvoorbeeld nodig geacht wordt om specifieke termijnen op te leggen waarbinnen een advies moet worden geformuleerd (verdergaand dan de termijnen, voorzien in artikel 15), moeten die bij voorkeur in het oprichtingsdecreet opgenomen worden.

Tevens kan het oprichtingsdecreet voorzien in toezichtbepalingen, waarbij rekening moet worden gehouden met de onafhankelijke positie van de strategische adviesraad ten opzichte van de Vlaamse overheid.

Artikel 4

Dit artikel omschrijft in algemene termen de brede inhoudelijke taakstelling van de strategische adviesraad. De advisering over hoofdlijnen is de primaire opdracht. Voor een goede beleidsvorming is het immers noodzakelijk dat de hoofdlijnen van het beleid zichtbaar worden gemaakt. De adviesverlening ten behoeve van de beleidsverantwoordelijken zal in eerste instantie daarop gericht moeten zijn.

Het spreekt voor zich dat de advisering met kennis van zaken moet gebeuren. Adviezen moeten de gestelde problematiek ten gronde behandelen, waarbij beleidsproblemen in hun bredere context geplaatst worden. De strategische adviesraad volgt de evoluties in de samenleving en in het beleid, met inbegrip van de internationale dimensie. Hij ontwikkelt hierover een visie ten behoeve van de beleidsverantwoordelijken. Dat houdt onder meer in dat vanuit een evaluatie van het bestaande beleid en een toetsing van mogelijke beleidsalternatieven aan hun effecten, een toekomstgerichte beleidsvisie ontwikkeld wordt. Zo nodig wordt hiertoe onderzoek verricht.

De strategische adviesraad moet uitdrukkelijk de maatschappelijke ontwikkelingen volgen en interpreteren vanuit het perspectief van zijn werkterrein. Deze opdrachtoomschrijving moet ruim geïnterpreteerd worden. Door de toenemende complexiteit van de samenleving en de groeiende onderlinge interdependentie van maatschappelijke ontwikkelingen wordt een strategische adviesraad er soms toe gedwongen om de grenzen van het eigen werkterrein te overstijgen. De strategische adviesraad heeft als opdracht noch wereldvreemde, noch verkokerde adviezen te verstrekken. Hij moet voorzien in maatschappelijk ingebedde advisering, die ook rekening houdt met de problemen en behoeften van andere beleidsdomeinen.

Concreet kunnen strategische adviesraden in feite vier grote functies hebben :

- beleidsgericht en reactief : bijvoorbeeld wanneer de bevoegde minister nog geen volledige duidelijkheid heeft over een problematiek, het

beleid zich nog in de ontwikkelingsfase bevindt en de minister wenst dat een beleidsaangelegenheid vanuit verschillende invalshoeken wordt onderzocht ;

- proactief en anticiperend : advisering door de strategische adviesraad over een thema waarmee de beleidsverantwoordelijke nog niet bezig is ;
- klankbord : toetsing van onuitgewerkte ideeën bij een strategische adviesraad ;
- bemiddelend : als een beleidsproces om welke reden dan ook niet vordert, kan de beleidsverantwoordelijke verzoeken dat een strategische adviesraad met een onafhankelijke analyse of met creatieve oplossingsrichtingen vanuit een multidisciplinaire invalshoek het proces weer op gang tracht te trekken.

De strategische adviesraad brengt verplicht advies uit over alle voorontwerpen van decreet die betrekking hebben op zijn werkterrein. De Vlaamse regering wenst via deze ruime verplichting te garanderen dat een strategische adviesraad betrokken wordt bij de besluitvorming omtrent de meest fundamentele aangelegenheden met betrekking tot het werkterrein waarvoor hij bevoegd is.

Het artikel voorziet verder dat de strategische adviesraad uit eigen beweging of op verzoek advies kan uitbrengen over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering. Het verzoek daartoe dient aan de strategische adviesraad gericht te worden door de Vlaamse regering of door de functioneel bevoegde minister van de strategische adviesraad in kwestie.

Van de strategische adviesraad wordt verder verwacht dat hij reflecties levert over de bij het Vlaams Parlement ingediende beleidsnota's.

Adviezen zijn nooit bindend. “Bindende advisering” is in feite een contradictio in terminis. Bovendien zou het ingaan tegen het primaat van de politiek.

HOOFDSTUK III

Samenstelling en organisatie

Artikel 5

Dit artikel voorziet in drie manieren van samenstelling van de strategische adviesraden.

Zuivere strategische adviesraden zijn uitsluitend uit onafhankelijke deskundigen samengesteld, zonder vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld.

Gemengde strategische adviesraden worden zowel uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld als uit onafhankelijke deskundigen samengesteld.

Maatschappelijke strategische adviesraden zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld.

De Vlaamse regering gaat uit van een beredeneerde samenstelling van elke strategische adviesraad, die in het specifieke oprichtingsdecreet concreet zal worden ingevuld. Daarom worden drie opties van samenstelling open gelaten en wordt er niet principieel van in het begin geopteerd voor één formule. Hierdoor wordt voor elke strategische adviesraad een samenstelling met maximale toegevoegde waarde mogelijk en ligt maatwerk binnen bereik.

Al worden de drie formules principieel voorzien, toch beklemtoont de Vlaamse regering dat haar voorkeur uitdrukkelijk uitgaat naar de gemengde of de maatschappelijke samenstelling. In vele gevallen zal de grootste kennis van zaken immers precies bij het maatschappelijk middenveld te vinden zijn en zullen precies de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld blijf geven van de grootste bekwaamheid tot het beoordelen van een zaak. Dit kan dan het duidelijkst gevaloriseerd worden in maatschappelijke strategische adviesraden. In gemengde strategische adviesraden kan er bovendien van een wederzijdse bevruchting vanuit de verschillende invalshoeken (vanuit de vertegenwoordigers uit het maatschappelijk mid-

denveld en vanuit de onafhankelijke deskundigen) sprake zijn.

In de context van het primaat van de politiek hebben strategische adviesraden maar zin als ze een grote mate aan inhoudelijke onafhankelijkheid hebben. “Onafhankelijkheid” betekent dan dat een strategische adviesraad geen uitvoering geeft aan, versterking biedt aan of obstructie pleegt tegen de politieke agenda van de beleidsverantwoordelijke, maar er wel op inspeelt. Een strategische adviesraad is niet per definitie “voor” of “tegen” de beleidslijn. “Onafhankelijkheid” staat dus voor “afstandelijkheid” of “onbevooroordeeldheid”.

De Vlaamse regering wenst tot slot specifiek de aandacht te vestigen op de artikelen 5 en 6 van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact, die handelen over de verplichting van de overheid om bij de voorbereiding van het cultuurbeleid de representatieve verenigingen en alle ideologische en filosofische strekkingen te betrekken. Dit betekent dat in de zogenaamde “culturele materies” een adviesorgaan moet worden opgericht en dat alle ideologische strekkingen moeten aanwezig zijn. Bij de samenstelling van de strategische adviesraden dient er dan ook over gewaakt te worden dat de voorschriften van dit cultuurpact inzake de samenstelling van organen zullen worden nagekomen, wanneer het materies betreft die onder de bepalingen van het cultuurpact vallen. Bij de oprichting van de strategische adviesraden zal telkens nauwkeurig moeten bekeken worden of het genoemde decreet van 28 januari 1974 van toepassing is (met name in geval het gaat om de “culturele materies”).

Artikel 6

Paragraaf 1 bepaalt een vaste termijn van vier jaar voor de benoeming van de leden van strategische adviesraden. Enerzijds is een vierjarige periode voor de leden voldoende lang om de kennis van zaken over het beleidsterrein in kwestie ten volle tot haar recht te laten komen. Anderzijds is een vierjarige periode voldoende kort om eventuele verstarring of immobilisme te vermijden.

Het laten samenvallen van het lidmaatschap van een strategische adviesraad met de legislatuur van een Vlaamse regering wordt niet opportuun geacht. In essentie gaat het hierbij om een afweging tussen de onafhankelijke positie van de strategische adviesraad enerzijds en het politiek primaat anderzijds.

Indien een lid zijn of haar mandaat om een of andere reden niet kan beëindigen, wordt een nieuw lid benoemd, conform de bepalingen terzake. Dit lid zal het mandaat voltooien.

Herbenoeming is mogelijk.

Met de voorgestelde formule wordt een evenwicht bewaard tussen enerzijds de behoefte aan vernieuwing en anderzijds de wens om de kennis van zaken binnen een strategische adviesraad te behouden en de onafhankelijke positie van de strategische adviesraden ten opzichte van de overheid te waarborgen.

De verplichting tot de openbaarmaking van een vacature voor onafhankelijke deskundigen in een strategische adviesraad vloeit logischerwijs voort uit de klemtoon die gelegd wordt op de ongebondenheid van de onafhankelijke deskundigen (in de zuivere en de gemengde strategische adviesraden).

Vanuit het oogpunt van een goed bestuur is het aangewezen dat het maatschappelijk middenveld maximaal betrokken wordt bij de aanduiding van de leden van een strategische adviesraad. De vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld (in het model van de gemengde en de maatschappelijke strategische adviesraden) worden door dit middenveld voorgedragen en door de Vlaamse regering bekrachtigd.

Paragraaf 2 voorziet twee mogelijkheden tot aanwijzing van de voorzitter van de strategische adviesraad. Ofwel wordt de voorzitter door de Vlaamse regering aangewezen onder de leden van de strategische adviesraad, ofwel verkiest de strategische adviesraad zelf onder zijn leden een voorzitter. In het oprichtingsdecreet van de strategische adviesraad wordt nader gespecificeerd op welke wijze de voorzitter wordt aangewezen.

De voorzitter vertegenwoordigt de strategische adviesraad in rechte, onverminderd de mogelijkheid tot delegatie van deze bevoegdheid.

Artikel 7

Dit artikel bevestigt de onafhankelijke positie van de leden van strategische adviesraden ten opzichte van de overheid. Zij kunnen van geen enkele overheid instructies krijgen. In het verlengde hiervan worden een aantal onverenigbaarheden met het lidmaatschap van een strategische adviesraad vastgelegd.

Wat politieke mandatarissen betreft, gaat de Vlaamse regering er principieel van uit dat leden van de wetgevende macht wegens de onafhankelijkheid van de strategische adviesraad geen deel kunnen uitmaken van een strategische adviesraad. Evenmin kan het lidmaatschap van een strategische adviesraad gecumuleerd worden met een uitvoerend mandaat op Vlaams, federaal of hoofdstedelijk niveau. Zoniet kan afbreuk gedaan worden aan de onafhankelijkheid van de leden van de strategische adviesraad.

Personeelsleden van de diensten en instellingen van de Vlaamse overheid kunnen om deontologische redenen niet benoemd worden tot lid van een strategische adviesraad. Een dergelijke benoeming zou afbreuk kunnen doen aan de onafhankelijkheid van de adviesverlening of kunnen leiden tot belangenvermenging. Personeelsleden van de diensten en instellingen van de Vlaamse overheid hebben hun eigen rol in de beleids- en beheerscyclus. Deze rol mag niet vermengd worden met die van lid van een strategische adviesraad. De personeelsleden kunnen wel te allen tijde voor toelichting door de strategische adviesraad geraadpleegd worden.

Vermits de strategische adviesraden ook adviezen zullen uitbrengen aan het Vlaams Parlement, is het logisch dat ook de personeelsleden van het Vlaams Parlement en de bij het parlement opgerichte diensten uitgesloten worden van lidmaatschap van een strategische adviesraad.

Vanuit het principe van volledige onafhankelijkheid van de leden van de strategische adviesraad, is het verder logisch dat ook personeelsleden van het secretariaat van de strategische adviesraad niet tegelijk lid zijn van de strategische adviesraad.

De decreetgever kan bij de instelling van elke specifieke strategische adviesraad eventuele verdere onverenigbaarheden vaststellen die hij nodig acht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de uitsluiting van personen die in de privé-sfeer reeds een functie of opdracht vervullen in de sector in kwestie, waardoor gevaar voor belangenvermenging ontstaat.

De onverenigbaarheden gelden zowel voor de leden van de strategische adviesraad als voor de eventuele werkcommissies van de strategische adviesraad.

Artikel 8

Dit artikel voorziet in een ontslagregeling, al dan niet op eigen verzoek.

Wanneer een lid van een strategische adviesraad ontslag wenst te nemen, zal de Vlaamse regering dit ontslag ook verlenen. Eventueel kunnen wel, in overleg met de betrokkene, afspraken gemaakt worden over het tijdstip van ontslag, om de continuïteit en de goede functionering van de strategische adviesraad niet in het gedrang te brengen.

Een lid kan om ernstige redenen door de Vlaamse regering worden ontslagen. Met ernstige redenen worden onder meer bedoeld : zware ziekte, veelvuldige afwezigheid, het aanvaarden van een betrekking die afbreuk doet aan de onafhankelijke positie. Hoe dan ook moet er sprake zijn van een ernstige situatie, waarin het handhaven van een lid van een strategische adviesraad de uitoefening van de adviesfunctie ernstig in gevaar brengt. Ontslag, anders dan op eigen verzoek, zal in beginsel alleen toegepast worden nadat aan het betrokken lid een duidelijke waarschuwing werd gericht.

Een lid van een gemengde of maatschappelijke strategische adviesraad, dat is benoemd in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van een organisatie uit het maatschappelijk middenveld, maar om welke reden dan ook na diens benoeming door deze organisatie niet meer als representatieve vertegenwoordiger wordt erkend, zal door de Vlaamse regering worden ontslagen, nadat de voorzitter van de organisatie, door dewelke het betrokken lid gemandateerd was, een verzoek daartoe aan de Vlaamse regering heeft gericht en een plaatsvervanger heeft voorgesteld.

Artikel 9

De Vlaamse regering opteert voor een algemene regeling voor de presentiegelden en vergoedingen van de kosten voor de leden van strategische adviesraden, ter vervanging van het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 1983 houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de werking en van de presentiegelden en vergoedingen van adviesorganen.

Het systeem van verloning en vergoeding moet billijk zijn en in verhouding staan tot de geleverde prestaties en de hoge kwaliteitseisen, met inbegrip van de beschikbaarheidsvoorwaarden die aan de

leden van een strategische adviesraad gesteld worden.

HOOFDSTUK IV

Werking

Artikel 10

Strategische adviesraden regelen zelf hun interne werking. Ze geven hiervan kennis aan de Vlaamse regering. Voorbeelden van aangelegenheden die geregeld kunnen worden zijn : de praktische werkingsmodaliteiten van de strategische adviesraad, de wijze van beraadslaging, besluitvorming en stemming, de verslaggeving, enzovoort.

Er kunnen werkcommissies worden ingesteld. De samenstelling van de strategische adviesraad kan door het instellen van werkcommissies echter niet gewijzigd worden, noch kan de omvang van de strategische adviesraad worden vergroot. Bovendien moet een link voorzien worden tussen de strategische adviesraad en de werkcommissie. Concreet dient minstens één lid van de werkcommissie ook lid te zijn van de strategische adviesraad. Bovendien moet het voorzitterschap van de werkcommissie aan een lid van de strategische adviesraad toekomen.

Het instellen van werkcommissies is alleen mogelijk voor het voorbereiden van adviezen. Werkcommissies voeren op vraag van de strategische adviesraad een onderzoek uit, waarvan het resultaat een insteek vormt voor het formeel advies dat door de strategische adviesraad wordt uitgebracht aan de politieke overheid. Werkcommissies treden niet in de plaats van de eigenlijke strategische adviesraad en kunnen zich niet als zelfstandige adviesraden gaan ontwikkelen. A fortiori beschikken werkcommissies niet over rechtspersoonlijkheid.

Artikel 11

Voor de goede werking beschikt de strategische adviesraad over een secretariaat dat de werkzaamheden van de strategische adviesraad voorbereidt en ondersteunt, zowel inhoudelijk als administratief. Het personeel staat onder het gezag van de strategische adviesraad en wordt geleid door de algemeen secretaris.

De rechtspositie van het personeel van het secretariaat wordt vastgesteld door de Vlaamse regering.

Vermits de strategische adviesraden als publiekrechtelijke rechtspersonen worden opgericht, is het personeel van het secretariaat van een strategische adviesraad overheidspersoneel en onderworpen aan de regelingen van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

De Vlaamse regering wenst het raamstatuut voor de Vlaamse ambtenaren van toepassing te stellen op het ondersteunend personeel van de strategische adviesraden. Om het overheidspersoneel toe te laten voor een bepaalde periode een functie op te nemen in een strategische adviesraad (en later eventueel terug te keren naar de administratie), komt dit erop neer dat het secretariaatspersoneel van de strategische adviesraden mee onder de scope van de verruimde interne arbeidsmarkt zal vallen. Deze werkwijze heeft als voordelen dat er een maximale wederzijdse bevruchting tussen administratie en strategische adviesraden kan plaatsvinden, dat reële loopbaanperspectieven geboden worden voor het personeel van het secretariaat van de strategische adviesraden en dat er één uniform statuut van toepassing is.

Artikel 12

De strategische adviesraad beschikt over een jaarlijkse dotatie, die de kredieten voor zijn werking, huisvesting en de bezoldiging van het personeel omvat.

De strategische adviesraad zal, als autonome instelling, binnen de mogelijkheden van deze dotatie zijn personeelsplan bepalen, zijn personeelsadministratie en budgetbeheer organiseren, en dergelijke.

Artikel 13

De strategische adviesraad stelt jaarlijks een begroting en een rekening op. Hij voert een boekhouding. De Vlaamse regering zal de wijze, richtlijnen en concrete modaliteiten bepalen op basis waarvan de strategische adviesraad zijn begroting en rekening dient op te stellen en zijn boekhouding moet organiseren.

Het Rekenhof wordt gemachtigd om de rekening van de strategische adviesraad te controleren.

Artikel 14

Om degelijk werk te kunnen verrichten, moet de strategische adviesraad in de mogelijkheid zijn om te beschikken over alle noodzakelijke informatie om een adviesopdracht naar behoren te vervullen. De Vlaamse regering zal de daartoe noodzakelijke informatie bezorgen. Het voorgestelde artikel geeft aan de strategische adviesraad verder de bevoegdheid om zich ten behoeve van zijn adviesverlening te wenden tot (het personeel van) de diensten en instellingen van de Vlaamse overheid om de nodige inlichtingen in te winnen.

Anderzijds is het duidelijk dat van de leden van een strategische adviesraad wordt verwacht dat zij de informatie die de Vlaamse regering ter beschikking stelt en die noodzakelijk is voor de adviesopdracht, enkel en alleen aanwenden voor de goede uitoefening van de opdracht. De strategische adviesraad wordt niet verondersteld deze informatie actief openbaar te maken. Voor het overige is de regelgeving inzake de openbaarheid van bestuur van toepassing op de strategische adviesraden. De strategische adviesraad moet vertrouwelijk met de informatie omgaan, die als dusdanig door de opdrachtgever ook als vertrouwelijk wordt bestempeld.

Artikel 15

Dit artikel bepaalt dat een strategische adviesraad bij de vervulling van zijn opdracht collegiaal (in vergadering) beraadslaagt en hierbij in de regel streeft naar consensus. In de beraadslaging wordt dus gestreefd naar een standpunt waarmee elk lid kan instemmen. Indien dat niet mogelijk blijkt, wordt er gestemd. De stemverhouding wordt in het advies vermeld. Op verzoek kan een minderheidsnota toegevoegd worden. Dit biedt de garantie dat fundamentele verschillen in opinies in het advies terug te vinden zijn en dat een opinie niet onzichtbaar wordt gemaakt. Ook uit verdeelde adviezen kunnen immers nuttige elementen gehaald worden. De Vlaamse regering wenst geen enkele beperking op het indienen van minderheidsnota's in algemene zin in dit decreet in te schrijven. Desgewenst kunnen echter in het huishoudelijk reglement van een strategische adviesraad quota opgenomen worden aangaande een eventuele beperking van de mogelijkheid tot toevoeging van een minderheidsnota (bijvoorbeeld de beperking van deze mogelijkheid tot gevallen waarin een mini-

mum aantal leden de minderheidsnota ondertekenen).

Verdere regelingen inzake de wijze van beraadslaging, besluitvorming en stemming kunnen worden gemaakt in het huishoudelijk reglement van de strategische adviesraad.

Paragraaf 2 werd ingegeven door het oordeel van de Vlaamse regering dat een strategische adviesraad in de regel over één maand tijd moet kunnen beschikken om zijn advies uit te brengen. Op deze wijze wordt de strategische adviesraad geacht in staat te zijn om een gefundeerd en onderbouwd advies uit te brengen, zonder dat het besluitvormingsproces door een adviesvraag wordt afgeremd. Het spreekt echter voor zich dat de termijnen kunnen afgestemd worden op de aard van de concrete adviestaak. Zo kan tussen het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering of de individuele minister enerzijds en de strategische adviesraad anderzijds eventueel een langere termijn dan één maand afgesproken worden. Anderzijds wordt in de mogelijkheid voorzien dat strategische adviesraden, in geval van spoed, sneller het advies moeten uitbrengen. De hoogdringendheid moet dan wel voldoende gemotiveerd worden. Bovendien mag de termijn nooit tot minder dan vijf werkdagen ingekort worden.

Artikel 16

Het decreet bepaalt de mogelijkheid dat strategische adviesraden hun bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen en gemeenschappelijke adviezen uitbrengen. Dat kan op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse regering, maar strategische adviesraden kunnen ook op eigen initiatief samenwerken.

De meerwaarde van een gezamenlijke adviesverlening kan erin bestaan dat op deze wijze een geïntegreerde en multidisciplinaire visie op een gestelde problematiek wordt ontwikkeld, die het beleidsterrein van meerdere adviesraden bestrijkt, zonder dat hiervoor een nieuwe permanente strategische adviesraad moet worden opgericht.

Het wordt aan de betrokken strategische adviesraden overgelaten om de werkwijze voor hun samenwerking onderling af te spreken.

HOOFDSTUK V

Programmering en verslaggeving

Artikel 17

De strategische adviesraad moet regelmatig (bij voorkeur jaarlijks) een werkprogramma opstellen en aanpassen, om de werkzaamheden te plannen. Het spreekt voor zich dat hierbij rekening moet worden gehouden met de planning en de prioriteiten die de Vlaamse regering stelt. De strategische adviesraden zijn immers in eerste instantie instrumenten van de uitvoerende macht bij de uitstippeling van haar beleid. Verder zal de planning ook ruimte moeten laten voor adviesvragen van het Vlaams Parlement en voor onverwachte adviesvragen, naast de mogelijkheid tot advisering uit eigen beweging.

Het werkprogramma dient minimaal volgende elementen te bevatten :

- een overzicht van de werkzaamheden die in het komende werkjaar verwacht worden (met inbegrip van een inhoudelijke situering en omschrijving), waarbij zowel diepgaande adviezen, die een uitgebreide tijdsinvestering of inzet van personeel en middelen vergen, als minder diepgaande en korter lopende adviezen, worden vermeld,
- een planning in de tijd van de advieswerkzaamheden,
- de samenstelling van eventuele werkcommissies.

In onderlinge afspraak tussen de strategische adviesraad en de functioneel bevoegde minister kunnen hieraan elementen worden toegevoegd (bijvoorbeeld tussentijdse rapporteringsmomenten aan de functioneel bevoegde minister). Het werkprogramma moet in zijn geheel door de functioneel bevoegde minister worden goedgekeurd.

Het werkprogramma moet een soepel en flexibel werkinstrument vormen, dat aan de strategische adviesraden voldoende ruimte biedt om te kunnen inspelen op actuele politieke en bestuurlijke vraagstukken.

Artikel 18

De strategische adviesraad moet ieder jaar een verslag opstellen. Het jaarverslag behandelt zowel de werking (activiteiten, organisatie) als de inhoudelijke aspecten. Dit verslag is openbaar en wordt aan de functioneel bevoegde minister bezorgd en wordt aangeboden aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK VI

Slotbepalingen

Artikel 19

Het spreekt voor zich dat strategische adviesraden, opgericht na de inwerkingtreding van dit decreet, onderworpen zijn aan de bepalingen van dit decreet.

Het is de uitdrukkelijke intentie van de Vlaamse regering dat de regelgeving met betrekking tot de bestaande adviesorganen, die reeds vóór de inwerkingtreding van dit decreet werden opgericht, [tegen uiterlijk 30 juni 2003] geconformeerd wordt aan de bepalingen van dit decreet. Sommige bestaande adviesorganen zullen dan ook afgeschaft worden, andere zullen zich moeten aanpassen aan de bepalingen van dit decreet.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAELE

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

tot regeling van strategische adviesraden

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse regering ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister-president van de Vlaamse regering is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Definities en toepassingsgebied

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder adviesraad : elk permanent orgaan, opgericht bij decreet, dat tot taak heeft om het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering of de individuele ministers te adviseren over strategische beleidsaangelegenheden.

HOOFDSTUK II

Oprichting en taakomschrijving

Artikel 3

Een adviesraad wordt opgericht en wordt rechtspersoonlijkheid toegekend bij decreet.

Het oprichtingsdecreet bepaalt de wijze van samenstelling, de opdracht en het werkterrein, de werking en het toezicht, onverminderd hetgeen bepaald is in dit decreet.

Artikel 4

Een adviesraad heeft de volgende opdrachten :

- 1° uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over de hoofdlijnen van het beleid ;
- 2° bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie ;
- 3° de maatschappelijke ontwikkelingen volgen en interpreteren ;
- 4° verplicht advies uitbrengen over voorontwerpen van decreet ;
- 5° uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering ;
- 6° reflecties leveren over de bij het Vlaams Parlement ingediende beleidsnota's.

HOOFDSTUK III

Samenstelling en organisatie

Artikel 5

Een adviesraad wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld en/of uit onafhankelijke deskundigen.

Artikel 6

§ 1. De leden van de adviesraden worden door de Vlaamse regering benoemd voor een termijn van 4 jaar. Voor onafhankelijke deskundige leden gebeurt dit na een openbare oproep tot kandidaatstelling.

§ 2. Onder de leden van de adviesraad wordt een voorzitter aangewezen, hetzij door de Vlaamse regering, hetzij door de leden van de adviesraad.

De voorzitter vertegenwoordigt de raad in rechte, onverminderd de mogelijkheid tot delegatie van deze bevoegdheid.

Artikel 7

Leden van adviesraden oefenen hun functie uit in volledige onafhankelijkheid.

Het lidmaatschap van een adviesraad of van een werkcommissie, zoals voorzien in artikel 10, is onverenigbaar met een mandaat in het Europees Parlement, de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, met het ambt van minister, staatssecretaris en hun kabinetsleden, met het ambt van personeelslid van de Vlaamse administratie en van personeelslid van de adviesraad.

Artikel 8

Leden van adviesraden worden door de Vlaamse regering ontslagen, op eigen verzoek of om ernstige redenen.

Artikel 9

De Vlaamse regering stelt de presentiegelden en de vergoedingen van de leden van adviesraden vast.

HOOFDSTUK IV

Werking

Artikel 10

Een adviesraad regelt zijn interne werking en kan ter voorbereiding van adviezen werkcommissies instellen.

Artikel 11

Een adviesraad beschikt over een eigen secretariaat dat onder het gezag van de adviesraad wordt geleid door een algemeen secretaris.

De regeling van de rechtspositie van het personeel van het secretariaat wordt vastgesteld door de Vlaamse regering.

Artikel 12

Een adviesraad beschikt over een jaarlijkse dotatie.

Artikel 13

De adviesraad stelt jaarlijks een begroting en een rekening op en voert een boekhouding volgens de wijze zoals door de Vlaamse regering bepaald.

Het Rekenhof is gemachtigd om de rekening van de adviesraad te controleren.

Artikel 14

§ 1. De Vlaamse regering stelt de adviesraad de informatie ter beschikking die noodzakelijk is voor de adviesopdracht.

§ 2. Een adviesraad kan de personeelsleden van de diensten en instellingen van het Vlaams overheidsapparaat verzoeken om de nodige technische toelichting te verschaffen.

Artikel 15

§ 1. Een adviesraad beraadslaagt collegiaal over de uit te brengen adviezen, volgens de procedure van de consensus.

Als geen consensus kan worden bereikt, wordt gestemd en wordt de stemmenverhouding in het advies vermeld.

Er kan een minderheidsnota aan het advies worden toegevoegd.

§ 2. De adviezen worden in de regel verstrekt één maand te rekenen vanaf de aanvraag. In geval van spoed, die met redenen wordt omkleed, kan de Vlaamse regering de termijn inkorten zonder dat hij minder dan vijf werkdagen mag bedragen.

Artikel 16

Adviesraden kunnen onderling samenwerken en gezamenlijk advies uitbrengen.

HOOFDSTUK V

Programmering en verslaggeving

Artikel 17

Een adviesraad stelt zijn werkprogramma vast, in overleg met de Vlaamse regering.

Artikel 18

Een adviesraad brengt elk jaar verslag uit van zijn werkzaamheden. Dit jaarverslag wordt gezonden aan de Vlaamse regering en aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK VI

Slotbepalingen

Artikel 19

§ 1. De bepalingen van dit decreet vinden toepassing op alle adviesraden die worden opgericht na de inwerkingtreding van dit decreet.

§ 2. Voor de adviesorganen die bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet, blijven de bepalingen die hun werking en organisatie regelen van toepassing tot op het moment dat hun organieke regelgeving aangepast is aan de bepalingen van dit decreet. Alle adviesorganen die zijn opgericht vóór de inwerkingtreding van dit decreet, moeten uiterlijk op *[datum te bepalen door de Vlaamse regering]* afgeschaft of aangepast worden om te voldoen aan dit decreet.

Artikel 20

Dit decreet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAELE

*De minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie,*

Steve STEVAERT

De Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen,

Mieke VOGELS

De Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Sport, Brusselse Aangelegenheden en Ontwikkelingssamenwerking,

Bert ANCIAUX

De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming,

Marleen VANDERPOORTEN

De Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme,

Renaat LANDUYT

De Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw,

Vera DUA

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening,

Dirk VAN MECHELEN

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid,

Paul VAN GREMBERGEN

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlandse Handel en Huisvesting,

Jaak GABRIELS

ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

MiNa-Raad
Milieu- en Natuurraad Vlaanderen

Advies

van 7 mei 2002

**over het voorontwerp van decreet tot regeling
van de strategische adviesraden**

Samenvatting

De MiNa-Raad is over het geheel genomen **positief over dit voorontwerpdecreet**. Hiermee zou als het ware een samenwerkingscontract gesloten worden tussen de politieke besluitvorming en de strategische adviesverlening. Ten gronde is de MiNa-Raad het eens met het uitgangspunt van het **primaat van de politiek**. De MiNa-Raad beveelt wel aan om aan het einde van het decreet het lijstje te maken van adviesraden waarop dit decreet van toepassing is.

Wat **de fusie** betreft van uitvoeringsgerichte commissies in één strategische domeinraad, merkt de MiNa-Raad op dat het einddoel erin bestaat dat de regering slechts één advies krijgt per kwestie. Dit komt erop neer dat de domeinraad een **evocatierecht** krijgt wanneer een technische commissie een strategische kwestie aansnijdt. Voor transversale kwesties – en het onderwerp “milieu” leidt vanzelf tot transversale kwesties – moet een regeling gevonden worden waarbij een adviesraad in zekere mate **“over het muurtje kan kijken”**. Voor echte metakwesties pleit de MiNa-Raad voor **samenwerking** tussen adviesraden.

De MiNa-Raad beklemtoont **“onafhankelijkheid”** als een belangrijke waarde voor adviesraden – waarbij het in essentie gaat om **onbevooroordeeldheid en afstandelijkheid**. Dit levert inderdaad wel wat onverenigbaarheden op, maar hangt voor het overige af van tal van andere factoren: medewerking van de raadsleden, positieve interesse bij de raadsleden voor het beleidsdomein, goede adviesvragen en een veiliggesteld budget.

De MiNa-Raad is er onzeker over of het goed is aan de adviesraden **rechtspersoonlijkheid** toe te kennen. De MiNa-Raad heeft er zelf geen, wat inderdaad wat onduidelijkheden doet rijzen. Tegelijk heeft de MiNa-Raad als instelling allicht niet voldoende “kritische massa” om erop een nuttige wijze rechtspersoonlijkheid aan toe te kennen. Een alternatief kan zijn om één **horizontale ondersteunende dienst** op te richten voor de adviesraden. Het is belangrijk werk te maken van een goede regeling van de **rechtspositie van secretariaatsleden** van een adviesraad – de krachtlijnen hierbij zijn: het permanent karakter van de opdracht, onafhankelijkheid en perspectief.

De MiNa-Raad pleit ervoor om de betrokken domeinminister zelf voorstellen te laten doen m.b.t. de vraag **hoeveel leden** de adviesraad zal hebben. De MiNa-Raad is eerder gewonnen voor **“gemengde adviesraden”**, maar pleit ervoor dat **deskundigheid** steeds voorop zou staan bij de samenstelling van een strategische adviesraad, ook als de deskundigen afkomstig zijn uit het maatschappelijk middenveld. Voor deskundigen uit maatschappelijke middens moet nagedacht worden over de wijze waarop **ontslag** kan gegeven worden.

Wat de opdrachtbepaling aangaat is de Raad bereid om ook in **vroegere fasen van de beleidsvorming** te adviseren, op voorwaarde dat de onafhankelijkheid van de adviesraad gevrijwaard blijft. De Raad vindt een **adviesvraagplicht** nuttig, zij het dat deze eerder op inhoudelijk substantiële stukken zou moeten slaan, veeleer dan op wat formeel als een voorontwerpdecreet bestempeld wordt. De MiNa-Raad pleit voor het behoud van zijn werkwijze die erin bestaat om bij verdeelde mening **de tegengestelde argumenten per aangeraakt onderwerp** bij elkaar te plaatsen. Een adviestermijn van **5 werkdagen** is maar haalbaar als de adviesraad intern uitzonderingen mag vastleggen op de “collegiale” beslissingswijze. De Raad plaatst vraagtekens bij de stelling in de memorie van toelichting dat adviezen maar **openbaar** kunnen zijn nadat de bevoegde minister een standpunt ingenomen heeft – in dat geval moet er een motiveringsplicht bij de minister gelegd worden

1. Inleiding

De MiNa-Raad ontving deze adviesvraag op 9 april 2002. Het advies van de MiNa-Raad werd binnen de 30 kalenderdagen gevraagd. De Raad brengt zijn advies uit op 7 mei 2002, wat tegemoet komt aan deze gevraagde adviestermijn.

De MiNa-Raad heeft al eerder advies gegeven over zijn eigen functioneren en toekomst, en dit met een advies van 7 december 2000, over de opdracht, functie en structuur van de MiNa-Raad.

De sociaal-economische partners in de MiNa-Raad onthouden zich bij dit advies.

Prof. Dr. R.F. Verheyen
voorzitter

2. Algemeen

2.1. Algemene appreciatie

- [1] **Positieve appreciatie voor dit kader.** De MiNa-Raad is over het geheel genomen positief gestemd over dit voorontwerpdecreet. Hiermee wordt eindelijk een algemeen beeld gevormd van strategische adviesraden en wordt als het ware een samenwerkingscontract geboden tussen enerzijds de politieke besluitvorming en anderzijds de strategische adviesverlening.

Wel doet de MiNa-Raad opmerken dat er heel wat bepalingen opgenomen staan in de Memorie van Toelichting. In de decreetstekst wordt dus een grote beleidsmarge gelaten. Voor een deel is dit “openlaten van beleidsmarge” positief, omdat de domeinministers aldus heel wat ruimte krijgen, wanneer die hun respectieve adviesraden oprichten, samensmelten of hervormen op een manier die aangepast is aan het betrokken beleidsdomein. Toch blijven nog een aantal vragen open, waarvan niet duidelijk is of men nu een bewuste keuze gemaakt heeft of niet – bv. de verhouding tussen advies en overleg, de figuur van de *ad hoc* adviesraden.

2.2 Primaat van de politiek

- [2] **Primaat van de politiek – adviesvraagplicht.** De MiNa-Raad is het eens met het uitgangspunt van het primaat van de politiek. Het ligt voor de hand dat dit leidt tot de afschaffing van bindende adviezen. Omgekeerd is het volgens de MiNa-Raad goed dat de adviesvraagplicht wél behouden blijft. Het is immers de rol van de adviesraden om een maximum aan ideeën, informatie, keuze-alternatieven en klijtlijnen aan te brengen zodanig dat de politieke besluitvorming alle elementen en argumenten in handen heeft om een beslissing te kunnen nemen.

- [3] **Primaat van de politiek – advies en overleg.** De MiNa-Raad stelt vast dat de notie “advies” onderscheiden wordt van “overleg” en dat binnen “overleg” onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds het “eigenlijke overleg” – dat plaatsvindt tussen regering en bepaalde in het domein betrokken maatschappelijke partners – en anderzijds het “intrinsieke overleg”, dat plaatsvindt tussen partners onderling. Hierover is verder niet veel bepaald:

- Volgens de nota van de bijzondere commissaris is “intrinsiek overleg” wél aan de orde in de context van adviesraden – vermits bepaalde maatschappelijke partners vanuit hun expertise in een adviesraad kunnen zetelen en dus onderling zullen moeten overleggen vooraleer tot een advies te kunnen komen.
- Wat het uitvoeringsgerichte “eigenlijke overleg” aangaat verneemt de MiNa-Raad dat het in kadervan de hervormingen van Beter Bestuurlijk Beleid de bedoeling zou zijn heel wat uitvoeringsgericht doelgroepenoverleg te verwezenlijken via de raadgevende comités bij de IVA's – op zich een positieve zaak.

De MiNa-Raad constateert evenwel dat er vooralsnog geen regeling voorzien is voor het “eigenlijke overleg” op strategische niveau; dat er bv. parallel met een regeling van de adviesorganen geen decreet(sdeel) voorzien is houdende regeling van de “overlegorganen”. Is het de bedoeling het “eigenlijk overleg” niet te institutionaliseren, is het de bedoeling hiervan niets te institutionaliseren behalve dan het sociaal-economische overleg, of is het de bedoeling een dergelijke institutionalisering per

domein *ad hoc* te bepalen, naargelang de inzichten van de domeinminister? De MiNa-Raad gaat ervan uit dat “eigenlijk overleg” hoe dan ook bestaat, en dat moet vermeden worden dat de besluiten van dit overleg een zwaarder gewicht krijgen dan politieke beslissingen van democratisch gekozen organen.

2.2. Rationalisering in het adviesradenlandschap

[4] **Ad hoc adviesraden.** De MiNa-Raad staat achter de benadering dat erin de toekomst een bepaald aantal (*c.q.* 13) beleidsdomeinen zouden zijn en dat er een één-op-één relatie nagestreefd wordt tussen beleidsdomeinen en adviesraden. De MiNa-Raad wijst echter op de mededeling in de Memorie van Toelichting dat er naast de permanente strategische adviesraden ook nog tijdelijk en *ad hoc* adviesraden kunnen worden opgericht. Niets sluit uit dat deze eveneens zullen moeten ingaan op strategische aangelegenheden. Mogelijk is hier dus een latent risico aanwezig dat het uitgangspunt van het decreet wordt uitgehold, m.n. om te rationaliseren. De MiNa-Raad meent dat de kaderregeling wellicht ook hiervoor enkele bepalingen en randvoorwaarden moet formuleren – wellicht is het beter om *ad hoc* adviesraden op te vatten als afzonderlijke commissies die tijdelijk gelokaliseerd worden bij een strategische adviesraad. In dat geval gelden de beschouwingen die hieronder geformuleerd worden in par. 5. Voor vraagstukken die meerdere beleidsdomeinen aangaan, zal de betere oplossing er dikwijls in bestaan om een beleidsvraag door te schuiven naar een samenwerkingsverband van adviesraden.

[5] **In één domein slechts één advies voor één kwestie.** De zgn. één-op-één relatie leidt ertoe dat een aantal adviesraden samengesmolten zouden moeten worden. In praktijk zullen een aantal eerder technische, uitvoeringsgerichte adviescommissies onderdeel gaan uitmaken van de strategische adviesraad – voor leefmilieu zouden bv. de Vlaamse Hoge Raad voor het Natuurbehoud, de Hoge Visserijraad enz. onderdeel gaan uitmaken van een vernieuwde versie van de MiNa-Raad. De MiNa-Raad wijst erop dat deze samensmelting inderdaad een mogelijke oplossing is om “minder adviezen per beleidskwestie” te verkrijgen. Het is evenwel een oplossing die, naast het vraagstuk van logistiek en ondersteuning, onmiddellijk ook statutaire en bevoegdheidsvragen oproept:

- worden het technische commissies binnen de strategische raad met een eigen samenstelling of moet de samenstelling van die commissies beantwoorden aan de samenstelling en de verhoudingen die gelden binnen de strategische adviesraad? De MiNa-Raad is eerder gewonnen voor het eerste. Het komt er dan op aan per specifieke commissie de samenstelling en opdracht te gaan bepalen – deze samenstelling kan verschillen van deze van de algemene strategische raad en moet bepaald worden door de specifieke opdracht. De MiNa-Raad pleit er wél voor om het aantal specifieke commissies te beperken – desnoods moeten ze samengevoegd worden.
- hebben deze technische of deelcommissies een eigen rechtstreekse adviesbevoegdheid of moet de overkoepelende strategische adviesraad zich als zodanig nog eens uitspreken over al de technische kwesties die er behandeld worden? De MiNa-Raad is ook hier gewonnen voor het eerste. Ook hier komt het erop aan te definiëren waarover in principe om advies gevraagd wordt aan deze specifieke commissies en welke adviezen er verlangd worden. Voor een maatschappelijke toets verwijst de MiNa-Raad evenwel naar het hierna vermelde evocatierecht van de plenaire vergadering; omgekeerd kan de MiNa-Raad technische onderwerpen doorverwijzen naar de technische commissies.

- heeft de strategische adviesraad een evocatierecht over de onderwerpen die behandeld worden in de technische of deelcommissies of niet? De MiNa-Raad is ook hier gewonnen voor de eerste mogelijkheid. Wat volgens de MiNa-Raad immers van belang is, is dat een domeinminister binnen één domein slechts één advies krijgt. De centrale vraag is dus niet of er gefuseerd wordt of niet – fusie is misschien zelfs niet eens nodig. Het belangrijkste is dat een technische commissie niet meer adviseert over een beleidskwestie zodra de kwestie een strategisch karakter krijgt of zodra het vraagstuk het blikveld van de technische commissie overschrijdt: in dat geval moet de strategische adviesraad het onderwerp tot zich nemen, desgevallend op basis van een pre-advies van de betrokken commissie.

Besluitend stelt de MiNa-Raad dat er per beleidsdomein maatschappelijk of strategisch advies gegeven moet worden (de strategische adviesraad), technisch advies gegeven kan worden (via de autonome commissies) en tot slot ook uitvoeringsgericht advies zal gegeven worden (via de eerder vermelde raadgevende comité's bij IVA's).

- [6] **Minder adviezen bij transversale kwesties.** Een aantal beleidsvragen gaan meerdere beleidsdomeinen aan: we hebben dan te maken met “transversale” beleidskwesties. Het is duidelijk dat de Vlaamse regering in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid ook hier tracht te rationaliseren, door deze transversale kwesties eerder als uitzondering te beschouwen en bijna afhankelijk te maken van expliciete vermelding voordat het bestaan ervan erkend wordt. Met deze transversale kwesties ontstaat een tweede vraagstuk van dubbeladvisering: hoe kan men het aantal dubbeladviezen over kwesties die meerdere beleidsdomeinen aangaan tot een minimum beperken? Het is immers de bedoeling te vereenvoudigen, wat zou moeten maken dat de Vlaamse regering liefst slechts één advies per beleidskwestie ontvangt.

Een element van de oplossing is om alle “verplichte” adviesvragen uit een domein voor te behouden voor de domeinraad – een domeinminister is dus niet meer verplicht om advies te vragen aan adviesraden uit andere domeinen, tenzij hij/zij dat zelf zou beslissen en zich daartoe per (ontwerp-)decreet zou verplichten.

Over andere beleidsdomeinen kan steeds op eigen initiatief worden geadviseerd. Voor het milieubeleid is het transversaal adviseren alleszins van betekenis, vermits de Vlaamse regering al eerder beslist heeft milieu- en natuurdoelstellingen op een proactieve manier te integreren in alle beleidsdomeinen¹. Dit strookt overigens met de basisbepalingen van het DABM², waaruit volgt dat de zorg voor milieu te integreren valt in alle relevante beleidsdomeinen. Voorbeelden van transversale vragen die opduiken naar aanleiding van milieubeleid zijn “integraal waterbeleid”, energiebeleid, “natuur- en milieu-educatie”, ruimte voor natuur en milieu, landbouw en plattelandontwikkelingsbeleid, mobiliteit en infrastructuurbeleid, wetenschapsbeleid en volksgezondheid.

Meer in het algemeen is de transitie van het sociaal, economisch en cultureel functioneren van onze maatschappij aan de orde in een richting waarbij de milieugebruiksruimte op een gepaste wijze in rekening wordt gebracht. Hiermee wordt de problematiek van de “duurzame ontwikkeling” aangesneden – in termen van het tot nu toe gevoerde debat een heus metavraagstuk. Indien er geen spiegel komt van dit soort metakwesties in het adviesradenlandschap, dan zullen er soms meerdere adviesraden “duurzame ontwikkeling” moeten adviseren, of zullen betrokken

¹ Regeringsbeslissing 16 maart 2001.

² Artikel 1.2.1. §3.

adviesraden moeten samenwerken.

2.4. Onafhankelijkheid en samenstelling

- [7] **Onafhankelijkheid.** De MiNa-Raad gaat ervan uit dat complete onafhankelijkheid niet bestaat – een adviesraad is immers afhankelijk van de inbreng van zijn leden, van de ernst van de geboden adviesvragen, van de mate waarin de adviezen ernstig worden genomen, van secretariaat en van het beschikbaar budget. In de context van het primaat van de politiek hebben strategische adviesraden evenwel maar zin als ze een grote mate aan inhoudelijke onafhankelijkheid hebben. Dat adviesraden “onafhankelijk” horen te zijn heeft volgens de MiNa-Raad dus de volgende betekenis: een adviesraad geeft geen uitvoering aan, versterking van of obstructie tegen de politieke agenda van de beleidsmaker, maar speelt er wel op in. Een adviesraad is dus noch per definitie “voor”, noch per definitie “tegen” de bestaande beleidslijnen. “Onafhankelijkheid” staat dus voor “afstandelijkheid” of “onbevooroordeeldheid” – deze kwaliteit is nodig t.b.v. de kwaliteitsverhoging van het beleidsproces. In tweede instantie, maar daaraan verbonden, is er ook nood aan commerciële en wetenschappelijke onafhankelijkheid: een adviesraad dient niet om bestaande commerciële belangen of wetenschappelijke agenda’s te gaan promoten op een ander niveau.

- [8] **Samenstelling van adviesraden.** Onafhankelijkheid hangt in grote mate samen met de samenstelling van de adviesraad – daarom is het ook goed dat hieraan een bepaling besteed wordt in het ontwerpdecreet (zie hierna, §17 van dit advies).

De samenstelling van een strategische adviesraad is ook om andere redenen een essentieel punt. Volgens de MiNa-Raad is het belangrijk dat er in elke adviesraad een panel bekomen wordt van personen en organisaties die zich willen inzetten voor en via de betrokken adviesraad. De samenstelling moet tegelijk ook voldoende divers zijn zodat een vruchtbare dialoog tot stand kan komen. Tot slot moet er ook een zekere sympathie bestaan voor het beleidsdomein – een economische adviesraad is hoofdzakelijk samengesteld uit leden die de economische groei genegen zijn, een landbouwrapraad bestaat uit mensen met banden in de landbouw, en evenzo verdient een milieuraad het om in hoofdzaak te bestaan uit mensen die voor het milieubeleid willen opkomen.

De wijze van samenstelling hangt tot slot samen met de opdracht van de strategische adviesraden. Indien de opdracht van deze adviesraden erin bestaat zich strikt tot hun domein te beperken, dan moeten alle voor een domein relevante maatschappelijke groepen ook in die domeinraad vertegenwoordigd zijn. Dit zou ertoe leiden dat de milieubeweging vertegenwoordigers zou moeten afvaardigen in de adviesraden inzake landbouw, economie, enz.

3. Artikelsgewijze commentaar

3.1. Opmerkingen bij Hoofdstuk I. Definities en toepassingsgebied

3.1.1 opmerkingen bij artikel 2 – definities

- [9] **Slechts één definitie.** De MiNa-Raad stelt vast dat in dit artikel slechts één notie gedefinieerd wordt, met name die van “adviesraad”. Er hadden nog andere zaken gedefinieerd kunnen worden: het onderscheid tussen “adviseren”, “overleggen” en “beslissen”, of het onderscheid tussen “strategische”, “permanente” en andere adviesraden. Toch kan het ook voordelig zijn zaken ongedefinieerd te laten. De MiNa-Raad verwijst naar zijn opmerking onder §1 van dit advies.

3.2. Opmerkingen bij Hoofdstuk II. Oprichting en taakomschrijving

3.2.1. Opmerkingen bij artikel 3 – statutaire grondslag

- [10] **Rechtspersoonlijkheid.** De MiNa-Raad stelt vast dat aan de strategische adviesraden onmiddellijk rechtspersoonlijkheid zou toegekend worden. Op dit moment bestaat de MiNa-Raad al 10 jaar en dit zonder rechtspersoonlijkheid. Hieruit zijn er inderdaad een aantal onduidelijkheden voortgevloeid, die gedeeltelijk opgelost werden – vooral inzake aansprakelijkheid, vermogen, financieel beheer en personeelsbeheer. Er zijn dus inderdaad een aantal argumenten die pleiten voor rechtspersoonlijkheid. Door de juridische onafhankelijkheid ontstaat er met name een bewegingsruimte om in alle helderheid eigen huurcontracten te sluiten, om aan vermogensbeheer te doen en om een eigen personeelsbeleid te voeren – op termijn weerspiegelt zich dat wellicht ook in een duidelijk inhoudelijk profiel. Daartegenover staat dat rechtspersoonlijkheid ook de instelling vergt van een raad van bestuur (wie zijn de leden daarvan?). Het verzorgen van personeelsbeleid, logistieke ondersteuning en dergelijke meer wordt de volledige verantwoordelijkheid van de rechtspersoon, wat ook maakt dat het een omvangrijkere activiteit wordt. Het is dus al bij al niet zeker of het de moeite waard is om aan een kleinschalige organisatie als de MiNa-Raad daadwerkelijk rechtspersoonlijkheid toe te kennen.

Een alternatieve benadering zou erin kunnen bestaan om aan de strategische adviesraden geen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Essentieel is dat de inhoudelijke onafhankelijkheid goed verankerd wordt en dat er een marge is waarin de adviesraad vrij kan beschikken over middelen om studiewerk, allerlei werkprocessen, colloquia en dergelijke meer te organiseren. Onder die voorwaarden kan men ermee volstaan om t.b.v. alle adviesraden een gezamenlijke horizontale dienst te voorzien, die in zou staan voor ondersteuning ervan in administratieve, logistieke en personeelszaken.

De Raad spreekt zich bij deze niet uit over deze kwestie, maar beperkt zich tot het aanbrengen van deze aandachtspunten.

- [11] **Aantal leden.** In de memorie van toelichting staat dat de Vlaamse regering als algemene regel zou stellen dat adviesraden bij voorkeur minstens 12 en maximaal 20 leden tellen. Deze algemene regel is niet opgenomen in het ontwerpdecreet, wat volgens de MiNa-Raad een goede zaak is. Voor zichzelf sluit de MiNa-Raad niet uit dat

het goed zou zijn om te komen tot een beperktere samenstelling dan de huidige 24 leden en 24 plaatsvervangers. Op dit moment kan evenwel niet met zekerheid gesteld worden dat deze vork (tussen 12 en 20) de goede is. Het is daarom belangrijk dat de oprichtingsdecreten van de onderscheiden strategische adviesraden elk hun eigen aantal raadsleden bepalen. Ook moet het aantal raadsleden het voorwerp zijn van regelmatig plaatsvindende evaluatie.

3.2.2. Opmerkingen bij art. 4 – opdrachten

- [12] **Productadvisering en procesadvisering.** De MiNa-Raad stelt vast dat de opdrachten van een strategische adviesraad in een drietal gevallen daadwerkelijk te maken hebben met het traditionele adviseren over een “product”: advies verlenen over voorontwerpen van decreet, over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering of over de bij het Vlaams Parlement ingediende beleidsnota's. In twee andere gevallen wordt een inbreng verlangd in een beleidsproces: de maatschappelijke ontwikkelingen volgen en interpreteren en bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie. Het adviseren over de hoofdlijnen van het beleid hangt tussen beide in.

Voor de MiNa-Raad is het op zich een positieve zaak dat er een plaats ingeruimd wordt voor procesadvisering. Hierdoor ontstaat wel de kans dat de betrokken adviesraad zichzelf in een latere fase van de beleidsvorming “nog eens tegenkomt”: in een eerdere fase heeft de adviesraad dan ideeën aangeleverd en in een latere fase krijgt hij bv. een ontwerpbesluit voorgeschoteld dat gebaseerd is op deze ideeën. Vooral bij de opdracht tot het “*bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie*” gaat de betrokkenheid van de adviesraad in het beleidsproces het verste. De strategische adviesraad wordt hier sterk geëngageerd in het proces, zelfs zodanig dat er wat het betrokken dossier aangaat misschien geen sprake meer is van onafhankelijkheid. Tot slot leunt deze procesadvisering in praktijk dikwijls aan bij “overleg”.

Op zich is dit alles niet direct negatief en in een aantal gevallen (bv. adviseren over intergewestelijke samenwerkingsakkoorden of MBO's) is het zelfs positief indien er vroegerin het proces geadviseerd zou kunnen worden. Een en ander moet wel duidelijk zijn. De MiNa-Raad verwijst hierbij naar de positieve ervaring met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, waarbij eerst de krachtlijnennota voor advies voorgelegd werd, en enkele jaren later het ontwerpplan voor advies voorgelegd werd. Voor de advisering over de milieubeleidsplannen heeft de MiNa-Raad reeds vroeger een gelijksoortige figuur aanbevolen³.

- [13] **Voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit.** De MiNa-Raad stelt met voldoening vast dat de plicht tot het vragen van adviezen over voorontwerpen van decreet zou blijven bestaan. Voor ontwerpbesluiten daarentegen is er de mogelijkheid tot het vragen van advies, maar niet de plicht – voor het milieubeleid min of meer een behoud van het *status quo*. De MiNa-Raad vraagt zich af of het niet beter zou zijn te bepalen dat er adviesvraagplicht geldt over alle voorontwerpdecreten en ontwerpbesluiten (of, bij uitbreiding, ook alle plannen en programma's) die een wezenlijke invloed hebben op het beleidsdomein – maar dat er geen plicht is tot dergelijke adviesvraag wanneer het duidelijk niet om een structurele wijziging gaat.

³ MiNa-Raad, Advies van 3 december 1998 over de bijsturing van de gewestelijke milieuplanning (het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid), §10.

3.3. Opmerkingen bij Hoofdstuk III. Samenstelling en organisatie

3.3.1. Opmerkingen bij art. 5 – middenveld of deskundigen

[14] **Deskundigheid en onafhankelijkheid.** Wat zijn commentaar bij de samenstelling van een strategische adviesraad aangaat, verwijst de MiNa-Raad in de eerste plaats naar §8 van dit advies. De Raad merkt op dat een adviesraad samengesteld zou kunnen zijn uit *“uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en/of uit onafhankelijke deskundigen”*. De mogelijkheid wordt dus opengelaten voor een gemengde adviesraad. De MiNa-Raad vindt dit positief, vermits hij voor het milieudomein een dergelijke gemengde adviesraad aangewezen acht⁴. Toch plaatst de MiNa-Raad enkele randbemerkingen:

- De Raad gaat ervan uit dat de leden van een adviesraad altijd deskundig moeten zijn – wat niet wegneemt dat ze hun deskundigheid opgebouwd kunnen hebben door hun activiteiten in het “middenveld”.
- Voor de bepaling “Onafhankelijke” deskundigheid verwijst de Raad naar zijn opmerkingen onder §7 van dit advies. Overigens, ook wetenschappelijke deskundigen hebben steeds wel hier en daar afhankelijkheidsrelaties – bv. t.a.v. de financiers van het onderzoek van hun faculteit of laboratorium of t.a.v. bepaalde doelgroepen.
- Wat de maatschappelijke organisaties betreft is het belangrijk om het aspect “representativiteit” van de voorgedragen raadsleden te benadrukken: het heeft geen zin iemand uit een “maatschappelijk midden” te engageren als die er niet in zekere mate of in zekere opzichten representatief voor kan worden geacht.

Om beide redenen samen is het misschien beter een en ander als volgt te formuleren: *“uit deskundigen uit maatschappelijke middens en/of uit deskundigen uit wetenschappelijke kringen”*.

Om lidmaatschap van academische deskundigen aantrekkelijker te maken, zouden zij hun activiteiten in een adviesraad ook volwaardig moeten kunnen inbrengen in hun academisch curriculum. De tijd die ze investeren in de werking van de adviesraad gaat immers veelal ten koste van prestaties die in academisch verband beter worden gehonoreerd (bv. artikels publiceren) – terwijl het meewerken aan en in een adviesraad beantwoordt aan de maatschappelijke opdracht van universiteiten en overigens een inhoudelijke verrijking betekent voor de betrokken academici.

3.3.2. Opmerkingen bij art. 6 – wijze van benoemingen en interne aanduidingen

[15] **De selectie van deskundigen.** In het voorontwerpdecreet wordt bepaald dat er voor de “onafhankelijke deskundigen” een openbare oproep zou gebeuren tot kandidaatstelling. De MiNa-Raad stelt hierbij de vraag of en op welke wijze de maatschappelijke leden/organisaties inspraak kunnen hebben bij de aanwijzing van de onafhankelijke deskundigen. De betrokken adviesraad is immers goed geplaatst om te oordelen welke deskundigheid nodig is. Bovendien vermijdt inspraak van de maatschappelijke groeperingen dat onafhankelijke experts “gedropt” worden.

Ook bij de selectie van de deskundigen uit het maatschappelijk middenveld moet de Vlaamse regering een zekere beoordeling kunnen doen, met name met het oog op

⁴ Advies 7 december.

kwaliteitsbewaking. Wanneer men “*deskundigheid vanuit een maatschappelijke achtergrond*” wil binnenhalen, dan kan het nuttig zijn aan de betrokken voordragende organisatie het CV van de voorgedragen kandidaat op te vragen en ook te vragen naar het mandaat en de positie van betrokkene binnen de maatschappelijke organisatie.

- [16] Functies binnen de adviesraad.** De voorzitter zou onder de raadsleden worden aangewezen en overigens de adviesraad in rechte vertegenwoordigen. Wellicht is het beter dat de Vlaamse regering de voorzitter aanduidt (maar niet noodzakelijkerwijze uit eigen midden), bij voorkeur uit academische kringen.

Dat de voorzitter de adviesraad in rechte zou vertegenwoordigen, veronderstelt dat het voorzitterschap voor de betrokkene meer is dan een randactiviteit die hij/zij als vrijwilliger uitoefent. Wellicht is het beter te stellen dat niet alleen de voorzitter, maar ook “*zijn gedelegeerde*” de adviesraad in rechte kunnen vertegenwoordigen.

Op te merken valt dat geen plaatsvervangende leden noch een ondervoorzitter wordt aangeduid. Het positieve hieraan is dat de werkende leden wellicht iets meer gemotiveerd worden om daadwerkelijk te komen – er is immers geen plaatsvervanger waarop ze kunnen terugvallen. Leden kunnen evenwel afwezig zijn omwille van diverse redenen: vakantie, ziekte, ongeluk, zwangerschap, enz. Bovendien zijn niet alle leden geïnteresseerd in alle voorgelegde onderwerpen en dat kan van hen ook niet geëist worden. Tot slot zullen de korte adviestermijnen (minimum 5 werkdagen, normaal gesproken 1 maand) leiden tot het onverwacht samenroepen van de adviesraden, waardoor niet alle leden effectief aanwezig kunnen zijn. Bij een beperkt aantal raadsleden kan een dergelijke afwezigheid van raadsleden het evenwicht in de adviesraad snel beïnvloeden – daarom is het te verkiezen om toch in plaatsvervangende leden en eventueel in een ondervoorzitter te kunnen voorzien.

3.3.3. Opmerkingen bij art. 7 – onafhankelijkheid

- [17] Onverenigbaarheden.** Zoals in §7 van dit advies reeds gesteld werd, gaat het bij “onafhankelijkheid” vooral om “onbevooroordeeldheid” en “afstandelijkheid”. Er worden geen belangen ingebracht die niet ingebracht horen te worden in een adviesraad. Daarom is het goed dat er onverenigbaarheden worden ingevoerd en in principe is het geboden lijstje een goede aanzet. Toch stelt de MiNa-Raad hier enkele vragen bij:

- Er zou onverenigbaarheid zijn met het ambt van personeelslid van de Vlaamse overheidsadministratie. Kunnen leraars en schooldirecteurs dan nog lid zijn van de onderwijsadviesraad?
- Hoe zit het met overheidspersoneel dat een of andere vrijwillige functie uitoefent bij een voor milieu belangrijke NGO?
- Moet er niet ook een bepaling toegevoegd worden in verband met commerciële onverenigbaarheden? Kan iemand uit de milieu-industrie een zetel innemen in een milieuadviesraad?

3.3.4. Opmerkingen bij art. 8 – wijze van ontslag

- [18] Ontslag op voordracht van de betrokken maatschappelijke groep.** Volgens het voorontwerp kunnen leden ontslagen worden op eigen verzoek of om ernstige redenen. Een eerste vraag is welke deze ernstige redenen zijn – in de memorie van toelichting wordt verwezen naar zware ziekte (!), veelvuldige afwezigheid en het aanvaarden van een betrekking die afbreuk doet aan de onafhankelijke positie. Hiermee wordt volgens de MiNa-Raad geen antwoord geboden op de vraag wat er moet gebeuren als een raadslid voorgedragen is geworden door een organisatie van het maatschappelijke middenveld en die organisatie te kennen geeft betrokkene niet

langer als vertegenwoordiger te beschouwen. Indien gevolg gegeven moet worden aan deze beslissing van de middenveldorganisatie, dan zijn de betrokken leden daadwerkelijk gemandateerd van die groep; in het andere geval gaat het om deskundigen die bindingen hebben met deze groep, maar er niet door gebonden zijn.

3.4. Opmerkingen bij Hoofdstuk IV. Werking

3.4.1. Opmerkingen bij art. 10 – regeling interne werking

- [19] **Kunnen experts niet uitgenodigd worden?** De MiNa-Raad verbaast er zich over dat een strategische adviesraad de werkcommissies maar zou kunnen instellen met leden “in zijn midden”. Het moet mogelijk zijn om ook externe experts voor een tijd te laten meewerken in een werkcommissie. Bij de regeling van de interne werking moet de betrokken adviesraad er wel over waken dat de werkcommissies voorgezeten worden door raadsleden of dat de raadsleden althans steeds “greep hebben” op het verloop van de werkzaamheden van de werkcommissie. Ook is het niet aangewezen dat externe experts structureel deel zouden gaan uitmaken van de plenaire raadsbijeenkomsten – in dat geval zou de adviesraad eenzijdig zijn samenstelling aan het wijzigen zijn.

3.4.2. Opmerkingen bij art. 11 - secretariaat

- [20] **Rechtspositie van de secretariaatsleden.** Secretariaatsleden van adviesraden die rechtstreeks betrokken zijn in de voorbereiding van een advies, hebben een specifieke deskundigheid. In essentie omvat deze drie elementen: (1) een hang hebben voor strategische visievorming, (2) soepel met mensen, organisaties en processen kunnen omspringen, (3) goed kunnen analyseren en heldere syntheses kunnen formuleren. Daarenboven vereist de functie een zekere onafhankelijkheid t.a.v. de domeinministers en t.a.v. de domeinadministraties waarover men adviseert. Een adviesraad hoort immers, zoals eerder gesteld, onbevooroordeeld en afstandelijk te kunnen adviseren.

Wellicht is het daarom aangewezen te komen tot een gezamenlijk statuut voor de secretariaatsleden van alle adviesraden. Op dit moment zijn de personeelsleden van de MiNa-Raad allen op contractuele basis aangesteld, terwijl het in feite om permanente functies gaat – indien men van plan is te komen tot permanente strategische adviesraden, dan lijkt het ook aangewezen om aan deze personeelsleden een statutaire baan te geven. Het zou goed zijn ook de uitwisselbaarheid op de Vlaamse interne arbeidsmarkt te kunnen garanderen – daarbij tegelijk ook de “bescherming” voor ogen houdend die men als adviessecretaris nodig heeft om onafhankelijk advies te kunnen geven.

3.4.3. Opmerkingen bij de artikelen 12 en 13 – dotatie en begroting

- [21] **Hoegrootheid van de dotatie.** De MiNa-Raad heeft de afgelopen jaren met een min of meer constant budget gewerkt waarin alle kosten begrepen waren: huisvesting, personeel, werkingsmiddelen, informatica, logistiek, onderzoek, evenementen en representatie. De vraag is hoe men in de toekomst de omvang van de dotatie zou willen bepalen.

- Men zou ervan uit kunnen gaan dat de hoegrootheid van dotatie in de toekomst bepaald wordt door de jaarprogrammatie (artikel 17) – alleen is het moeilijk om bij de opmaak van het budget (een half jaar voor het jaarbegin) al een betrouwbare

prognose te doen van de actualiteiten die zich het volgende werkjaar zullen aandienen.

- Men zou kunnen stellen dat de dotatie af moet hangen van de performantie van een adviesraad en dus van de verslaggeving (artikel 18), maar de performantie van een adviesraad hangt op zijn beurt deels af van de hoeveelheid adviesvragen (en de inhoud ervan).
- Een belangrijke vraag is tot slot hoe de werking bekostigd zal worden van de autonome commissies die er eventueel bij zouden komen ter vervanging en opvolging van de huidige Hoge Raden – op dit moment worden deze Hoge Raden ondersteund door de administratie.

3.4.4. Opmerkingen bij art. 15 – werkwijze van de adviesraad

[22] **Collegiale beraadslaging.** In artikel 15 wordt in de eerste plaats gesteld dat een adviesraad collegiaal (d.i. in vergadering) beraadslaagt. Dit is volgens de MiNa-Raad inderdaad het juiste principe, maar het moet mogelijk zijn hiervan af te wijken in spoedeisende omstandigheden. Indien er bv. veel gebruik gemaakt zou worden van korte adviestermijnen, moet het mogelijk zijn dat de leden van een adviesraad via andere middelen dan een vergadering, (bv. e-mail, telefonisch, videoconferentie, ...) hun voorlopig akkoord verlenen bij een ontwerpadvies. Men zou ook kunnen komen tot een systeem waarbij een Bureau of een Bestuur in spoedeisende omstandigheden een advies voorlopig kan vaststellen. In beide gevallen dient de voltallige adviesraad het advies achteraf te bekrachtigen.

[23] **Wat bij niet consensus?** Als er geen consensus wordt bereikt, wordt er, zo stelt het ontwerpdecreet, gestemd en wordt de stemmenverhouding in het advies vermeld. De MiNa-Raad vindt de stemmenverhouding misschien wel belangrijk – ze is evenwel niet alleenzalmakend. Ook zou moeten aangegeven worden welke leden/organisaties zich al of niet aansluiten bij het standpunt van de meerderheid. Uit de huidige tekst kan afgeleid worden dat enkel het aantal stemmen dient genoteerd te worden (en niet wie de “stem” uitbrengt).

De MiNa-Raad is niet gewonnen voor het gebruik van een algemene minderheidsnota wanneer er onenigheid blijft onder de raadsleden. De term nota roept het idee op van een afwijkend advies van een minderheid van de Raad – een afwijkend advies dat een eigen structuur en gedachtegang heeft en dat a.h.w. achter het meerderheidsadvies wordt aangeplakt. Deze werkwijze geeft minder politieke informatie en is vooral minder transparant, vergeleken met de werkwijze waarbij per aandachtspunt in het advies aangegeven wordt of de raadsleden het onderling eens zijn of niet, en wat daarbij de argumenten en tegenargumenten zijn. De MiNa-Raad beveelt dat laatste dan ook aan.

[24] **Adviestermijn.** De adviestermijn bedraagt in dit voorontwerpdecreet in regel één maand en minimum 5 werkdagen. De memorie van toelichting geeft aan dat de termijnen kunnen afgestemd worden op de aard van de concrete adviestaak en dat er ook termijnen denkbaar zijn die verder gaan dan één maand. Deze nuanceringsen zouden ook beter in het decreet worden opgenomen. Een termijn van 5 werkdagen lijkt voor de MiNa-Raad als principe onhaalbaar en moet omgezet worden in de huidige 10 werkdagen – tenzij er bijzondere besluitvormingsprocedures ingeschreven kunnen worden in het raadsfunctioneren (zie §24 van dit advies).

[25] **Openbaarheid van de adviezen.** In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt gesteld dat adviezen niet actief openbaar mogen worden gemaakt

voordat de regering een definitief standpunt heeft ingenomen. Dit wijkt af van wat de MiNa-Raad nu al tien jaar toepast: adviezen worden verspreid zodra ze aan de bevoegde minister zijn meegedeeld. Indien de openbaarheid van adviezen op die manier zou ingeperkt worden, dan hoort daartegenover een motiveringsplicht te staan van de bevoegde minister: de minister hoort standpunt in te nemen binnen een bepaalde termijn en in dit verslag of dit standpunt aan te geven waarom bepaalde aanbevelingen wel of niet worden opgevolgd.

3.4.5. Opmerkingen bij art. 16 – onderlinge samenwerking

- [26] **Samenwerking en transversale beleidskwesties.** De MiNa-Raad vindt het logisch dat adviesraden kunnen samenwerken als ze dit willen – dit behoeft geen afzonderlijke bepaling. In de memorie van toelichting staat er dat de regering (of het Parlement) een samenwerking rond een bepaald thema kan opleggen. Voor een geïntegreerde aanpak van transversaal beleid is het volgens de MiNa-Raad zelfs denkbaar dat de Vlaamse regering (of Vlaams Parlement) genoodzaakt is een gezamenlijke benadering op te leggen (zie §6 aan het einde). Misschien is het nuttig hierover iets in het decreet te stellen. In dat geval moet de vraag om een gezamenlijke benadering het voorwerp uitmaken van een beslissing van de Vlaamse regering.

3.5. Opmerkingen bij Hoofdstuk V. Programmering en verslaggeving

3.5.1. Opmerkingen bij de artikelen 17 en 18 – programmering en verslaggeving

- [27] **Ook het Vlaams Parlement betrekken bij de jaarprogrammatie.** Net zoals ook aan het Vlaams Parlement een jaarverslag doorgezonden wordt, past het volgens de MiNa-Raad om ook de bevoegde Commissie in het Parlement ook te betrekken bij de jaarprogrammatie. Dit vergt een jaarlijkse hoorzitting of minstens een jaarlijks onderhoud met de voorzitter van de Commissie.

- [28] **Kwaliteitsvereisten voor het jaarverslag.** Misschien moeten ervoor het jaarverslag ook wat kwaliteitsvereisten opgenomen worden; bv. “dit jaarverslag bevat tenminste: samenvatting van uitgebrachte adviezen, aanwezigheden van leden van de adviesraad, aantal raadsbijeenkomsten, ...”).

3.6. Opmerkingen bij Hoofdstuk VI. Slotbepalingen

3.6.1. Opmerkingen bij art. 19 – Inwerkingtreding

- [29] **Een meer expliciete overgangsbepaling.** Er wordt in het voorontwerpdecreet bepaald dat het onmiddellijk van toepassing is op alle op te richten adviesraden en dat er binnen een bepaalde termijn een hervorming moet doorgevoerd worden bij de bestaande “adviesorganen”. Deze laatste term – “adviesorganen” i.p.v. “adviesraden” – laat vermoeden dat het hier om meer gaat dan om de strategische adviesraden. Het betekent dat alle adviesorganen, ook de technische adviescommissies die nu bestaan, aan de hervorming worden onderworpen. Sommige zullen afgeschaft worden, andere zullen aangepast worden. Hiermee is nog niet duidelijk wat op welk adviesorgaan van toepassing is. Ofwel is het aan de betrokken domeinminister om dit te regelen (maar dan moet dit in de memorie van toelichting of in het decreet verduidelijkt worden), ofwel is het nuttig om nu al in dit decreet een lijst voorop te stellen met in te voeren strategische domeinraden, en hun voorlopers aan te duiden.

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN

**ADVIES OVER HET VOORONTWERP VAN DECREET TOT
REGELING VAN STRATEGISCHE ADVIESRADEN**

Brussel, 15 mei 2002
PC_Advies_051501

INLEIDING

De minister-president van de Vlaamse regering vroeg de Raad advies over het voorontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden.

Gevraagd werd het advies te verstrekken binnen de maand.

Het voorliggend voorontwerp maakt deel uit van de globale hervorming die men beoogt voor het Vlaams bestuur, waarbij naast de advisering ook de Vlaamse administratie wordt hervormd.

In dit verband gaf de Raad eerder zijn advies over het voorontwerp decreet bestuurlijk beleid. Dit advies was opgebouwd rond een aantal krachtlijnen. Omwille van de samenhang met voorliggend voorontwerp van decreet synthetiseert de Raad kort deze krachtlijnen.

Ten eerste beklemtoonde de Raad de bestuurskracht en dienstverlening, wat zich in een nieuwe structuur moet uiten in een beter, effectief en efficiënt beleid. Ook de instrumenten om dit te kunnen meten moeten ontwikkeld worden.

Ten tweede ondersteunde de Raad de één op één relatie tussen beleidsdomein en beleidsverantwoordelijke, maar benadrukte de Raad tegelijkertijd de blijvende nood aan horizontale dwarsverbanden, zowel structureel als op projectniveau.

Ten derde beklemtoonde de Raad dat met het voorontwerp kaderdecreet bestuurlijk beleid slechts een deel van de totale beleidscyclus wordt gevat. Zo is er in de fase voor of gelijktijdig met de uit te bouwen beleidsondersteuning door de administratie de wetenschappelijke onderbouwing en maatschappelijke advisering en overleg. In de fase van de beleidsuitvoering is er de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld inzonderheid van de sociale partners in domeinen met belangrijke sociaal-economische impact, alsook van de commerciële en niet-commerciële privé-sector bij de uitvoering van publieke taken.

Tenslotte ging de Raad in op de verzelfstandigde agentschappen, waarvan de algemene principes werden ondersteund, maar waarbij het onmogelijk is om een juist oordeel te vellen over dit opzet omdat er geen zicht is op de concrete invulling van deze agentschappen en vooral ook omdat geen doorvertaling is gemaakt naar de huidige VOI.

AANPAK EN KERN VAN HET ADVIES

Zoals geschetst in het advies over het voorontwerp van decreet bestuurlijk beleid is de advisering van het beleid een belangrijk onderdeel van de totale beleidscyclus, wat zich situeert in de fase voor of gelijktijdig met de uit te bouwen beleidsondersteuning door de administratie. Het uitwerken van een gestroomlijnd en goed functionerend model van advisering is dan ook belangrijk.

In een eerste deel van het advies positioneert de Raad de SERV ten opzichte van het in het voorontwerp uitgetekende adviesmodel. In die positionering geeft de Raad aan hoe hij de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, inzonderheid de sociale partners, ziet bij de totstandkoming van het bestuur.

De Raad baseert zich hiervoor op een analyse van hoe in de Westerse landen het maatschappelijk middenveld, inzonderheid de sociale partners, bij het totstandkomen van het bestuur worden betrokken. Deze ontwikkelingen tonen aan dat er een duidelijke tendens is tot grotere betrokkenheid van de maatschappelijke stakeholders bij het totstandkomen van het bestuur. Men noemt dit een evolutie van 'government' naar 'governance'. In deze nieuwe manier van besturen komt het gehele bestuurlijk proces centraal te staan, waarbij de bijzondere betrokkenheid van de sociale partners internationaal wordt erkend.

Binnen deze context, alsook vanuit de huidige kerntaken van de SERV, vult de Raad de taak van de SERV in als het forum van sociaal overleg en maatschappelijk advies. De invulling van deze opdracht wordt vervolgens geconfronteerd met het voorontwerp van decreet. Uit deze confrontatie volgt duidelijk dat het voorontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden in zijn huidige vorm de SERV-opdracht niet kan vatten.

In een tweede deel van het advies formuleert de Raad zijn bemerkingen bij het concept van strategische adviesraden, zoals in het voorontwerp van decreet is ontworpen. De Raad ondersteunt hierbij de globale opties met betrekking tot de oprichting van strategische adviesraden waarbij hij de betrokkenheid van de doelgroepen van het beleid en de noodzaak van grondig beleidsvoorbereidend wetenschappelijk onderzoek beklemtoont, alsook een aantal specifieke opmerkingen formuleert.

1. POSITIONERING VAN DE SERV-OPDRACHT

1.1 VAN GOVERNMENT NAAR GOVERNANCE MET PARTNERSCHAP OVERHEID – SOCIALE PARTNERS: INTERNATIONALE CONSENSUS

Vooraleer de SERV-opdracht te positioneren, staat de Raad stil bij een belangrijke bestuurlijk ontwikkeling die in de westerse landen wordt waargenomen en die zowel door de OESO¹ als de Europese Commissie² als een nieuwe vorm van besturen wordt beschreven.

Er is inderdaad internationale consensus dat het besturen evolueert van het bestuur in de strikte zin van het woord ('government') naar een bestuur waar het bestuurlijk proces ('governance') centraal komt te staan. Governance legt in eerste instantie nadruk op het gehele bestuurlijk proces dat resulteert in het besturen van een gebied. In dit proces staat naast participatie van de maatschappelijke actoren, eveneens de afbakening van de rol van die actoren centraal, waardoor er eveneens sprake is van een vorm van subsidiariteit³.

Uiteraard is het bestuur in de strikte zin slechts één, weliswaar belangrijke, fase in de totale beleidscyclus. Zoals ook al aangegeven in zijn advies over het voorontwerp kaderdecreet bestuurlijk beleid, vormt het betrekken van de burger in het algemeen en de maatschappelijke stakeholders in het bijzonder bij het tot stand komen en de uitvoering van het bestuur, een andere belangrijke fase.

De OESO stelt vast dat 'governance', en hierin het overleg met de maatschappelijke stakeholders, in de OESO-lidstaten meer en meer centraal komt te staan in het totstandkomen van het bestuur, wat een actieve participatie impliceert van de sociale partners. Deze actieve participatie van de sociale partners heeft verschillende aspecten.

¹ Zie ondermeer: OECD (2001), *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*.

² Europese Commissie (2001), *European Governance*. Brussel 25 juli.

³ Het Europese Witboek (blz. 8) spreekt in dit verband van "Governance" heeft betrekking op de regels, processen en gedragingen die van invloed zijn op de manier waarop bevoegdheden op Europees niveau worden uitgeoefend, waarbij het met name gaat om openheid, betrokkenheid, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang."

Vooreerst kan men maar actief participeren als hiervoor structuren bestaan die de participatie onderbouwen. In het Internationaal Verdrag (nr 98) van de IAO van 1949, het Europees Sociaal handvest van 1961, alsook in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie van 2000 wordt het belang erkend van het intrinsieke sociaal overleg als basis voor de actieve participatie van de sociale partners. Bovendien is het de verantwoordelijkheid van de overheid om dit intrinsiek sociaal overleg te faciliteren⁴.

Ten tweede impliceert, zoals de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002⁵ duidelijk maken, actieve participatie de ontwikkeling van een partnerschap tussen de sociale partners en de overheden op de verschillende bestuurlijke niveaus, met gedeelde verantwoordelijkheid ondermeer voor de realisatie van het Europese werkgelegenheidsbeleid in het algemeen en voor een betere integratie van de werknemers in de kennismaatschappij in het bijzonder.

Als we hiertegenover de ontwikkelingen in Vlaanderen in beschouwing nemen, kan men stellen dat na de Tweede Wereldoorlog, inzake de betrokkenheid van de sociale partners bij het totstandkomen van het bestuur, door de instelling van een overlegeconomie, een governance avant la lettre is ontwikkeld. Binnen dit kader heeft de SERV bewezen dat via sociaal overleg een merkelijke meerwaarde wordt geboden m.b.t. de uitwerking van een geïntegreerd sociaal-economisch beleid in Vlaanderen. Dat ook andere Westerse landen deze richting hebben gekozen of in die richting evolueren geeft aan dat de betrokkenheid van de maatschappelijke stakeholders, inzonderheid van de sociale partners, ervaren wordt als een meerwaarde in het bestuur.

Er is bovendien niet alleen sprake van een meerwaarde. In het rapport 'Raad op Maat'⁶ maakt men de fundamentele vaststelling dat: *'Op geen enkel beleidsdomein is de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zowel de formulering als de uitvoering van het beleid zo groot. De overheid en de sociale partners delen niet alleen in de lusten van dit beleid, maar ook in de lasten'*. Dit maakt de relatie tussen de sociale partners en de beleidsverantwoordelijken bijzonder.

⁴ Zoals bepaald in de Conventie nr. 154 betreffende de bevordering van het collectief overleg van de Internationale Arbeidsorganisatie van 1981, en in het bijzonder art. 5, dat de Lidstaten verplicht maatregelen te nemen, aangepast aan de nationale omstandigheden, om het collectief overleg te bevorderen.

⁵ Besluit van de Raad van 18/02/2002 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2002

⁶ Raad op maat. Rapport van de bijzondere commissie Vraagpunten Adviesorganen. Tweede kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 29.

1.2 DE SERV ALS HET FORUM VAN SOCIAAL OVERLEG EN MAATSCHAPPELIJK ADVIES

1.2.1 DE SERV IS HET FORUM VAN SOCIAAL OVERLEG EN MAATSCHAPPELIJK ADVIES

In zijn opdracht en zijn specifieke samenstelling is de SERV per definitie een orgaan van sociaal overleg. Het advies dat uit het gevoerde sociaal overleg resulteert, is dus ook een maatschappelijk advies.

Vanuit deze invulling is het duidelijk dat het intrinsieke sociaal overleg integraal deel uitmaakt van de SERV-opdracht. Het kan dan ook niet gescheiden worden benaderd, zoals dat het geval is in het rapport⁷ van de bijzondere commissaris voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat. Deze scheiding wordt ook doorgetrokken in het voorontwerp van decreet.

Overigens omvat het sociaal overleg in hoofde van de SERV niet alleen de bestaande maatschappelijke adviesfunctie inzake alle dossiers met een sociaal-economische weerslag, maar versterkt het deze maatschappelijke adviesfunctie door de eigen inbreng en het eigen draagvlak van de Vlaamse sociale partners.

Het VESOC-overleg van 24 april 2002 bekrachtigde deze visie en de Vlaamse regering bevestigde de SERV in zijn huidige rol als advies- en overlegorgaan, zijn eigenheid en samenstelling. Gesteld wordt dat de Vlaamse regering die rol in de toekomst onverkort wenst te handhaven.

1.2.2 DE SERV ZORGT VOOR SOCIAAL-ECONOMISCHE TOETS VAN DE VLAAMSE REGELGEVING

Zoals eerder gesteld vertrekt goed governance van het gehele bestuurlijke proces. Dit geldt vanzelfsprekend ten aanzien van de voorbereiding van het beleid. Het is evenwel duidelijk dat het bestuurlijke proces niet stopt bij de opmaak van regelgeving en het instellen van beleidsmaatregelen. Integendeel ook de uitvoering van die regelgeving en maatregelen is een integraal onderdeel goed bestuur. De Regering heeft overigens van goed reguleringsmanagement een prioriteit gemaakt, met ondermeer 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. Dit resulteert ook in een samenhangende advisering over beleidsuitdagingen waarvoor inclusief sociaal-economisch beleid noodzakelijk is.

⁷ Beter bestuur. De herstructurering van het Vlaamse adviesstelsel. Rapport van de bijzondere commissaris voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat.

Gesteld kan worden dat de sociale partners en de SERV hierin een onvervangbare rol spelen. Uiteindelijk zijn de sociale partners belangrijke actoren in het verwerven van een maatschappelijk draagvlak voor en in de uitvoering van de Vlaamse reglementering. Dit bevestigt de reeds geciteerde vaststelling van het rapport 'Raad op Maat' dat op geen enkel beleidsdomein de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zowel de formulering als de uitvoering van het beleid zo groot is. Vanuit deze invalshoek is het evident dat de inbreng in en mening over alle terreinen met sociaal-economisch impact noodzakelijk blijft. Die terreinen overstijgen in belangrijke mate de sectorale afbakening van het beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme.

De SERV heeft in zijn werking tot op heden bewezen dat hij zijn rol in de sociaal-economische bewaking van de regulering, kan waarmaken. Gesteld kan worden dat dit in belangrijke mate kan dank zij de specifieke samenstelling als maatschappelijk adviesorgaan. In de 'sectorale' strategische adviesorganen die men voor ogen heeft, met veel engere focus, zullen belangrijke maatschappelijke criteria van goede regelgeving zoals economische efficiëntie, uitvoerbaarheid, haalbaarheid, ... onvoldoende afgewogen worden of niet meer in hun samenhang bekeken worden. Dit leidt uiteindelijk tot minder goede regelgeving, wat niet de bedoeling kan zijn van 'good governance.'

1.2.3 DE SERV-STRUCTUUR IS WAARBORG VOOR RUIMERE SOCIAAL-ECONOMISCHE INBEDDING

De huidige vorm van de SERV is geleidelijk tot stand gekomen, waarbij het onderbouwen van het overleg en de maatschappelijke advisering, alsook de verbreding van de kennis op terreinen met sociaal-economische impact centraal staan.

De structuur die hiervan het resultaat is met naast de Raad de in zijn schoot opgerichte commissies, de beroepsprofielenwerking, evenals de STV-Innovatie & Arbeid, staan dus niet op zich. Integendeel, door de wisselwerking wordt eveneens een meerwaarde toegevoegd, waardoor het geheel meer is dan de som van de onderdelen afzonderlijk. Deze structuur zorgt voor de integratie van de verschillende opdrachten van de SERV. Deze opdrachten kunnen samengevat worden als:

- (1) intrinsieke sociaal overleg en maatschappelijk advies;
- (2) de onderbouwing ervan door studie en onderzoek;
- (3) de verdieping door de STV-Innovatie & Arbeid rond de thematiek van technologische en organisatorische innovatie, en nieuwe vormen van inzet van arbeid;
- (4) de integratie van de intersectorale benadering via de SERV met de sectorale invalshoek van de commissies;

- (5) een vijfde onderdeel dat in de toekomstige werking nog moet versterkt worden is het samenspel van het Vlaamse overleg met het subregionale overleg. Concreet denkt de Raad hierbij aan de STC's en de streekplatformen, waaromtrent de Raad vroeger reeds zijn standpunten heeft kenbaar gemaakt.

In die zin kan men, zoals dat ook het geval is voor de SER in Nederland, vaststellen dat het maatschappelijk advies, alhoewel belangrijk ook naar de toekomst toe, een nevengeschikte rol krijgt in het geheel van de werking van de SERV, die vanuit de sociale overlegfunctie en de voeding daarvan, moet geïnterpreteerd worden.

Zoals al gezegd omvat het sociaal overleg in hoofde van de SERV dus niet alleen de bestaande maatschappelijke adviesfunctie inzake alle dossiers met een sociaal-economische weerslag. Deze maatschappelijke adviesfunctie wordt versterkt door de eigen inbreng en het eigen draagvlak van de Vlaamse sociale partners. Deze eigen inbreng en de verbreding van het draagvlak is alleen mogelijk dank zij de brede structuur van de SERV.

1.3 DE OPDRACHT VAN DE SERV EN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1.3.1 HET VOORLIGGEND CONCEPT VAN STRATEGISCH ADVIES GAAT VOORBIJ AAN HET INTRINSIEK SOCIAAL OVERLEG DAT EIGEN IS AAN DE SERV-OPDRACHT

Zoals gezegd is het intrinsiek sociaal overleg eigen aan de SERV-opdracht en werking. Dit intrinsieke overleg valt buiten het vizier van het voorontwerp van decreet. Vanuit de specifieke en concrete invulling van het sociaal overleg en de maatschappelijke advisering binnen de SERV, stelt de Raad dan ook vast dat het voorontwerp van decreet tot de regeling van strategische adviesraden, in zijn huidige vorm de SERV-opdracht niet kan vatten. Daardoor kan de SERV-opdracht niet gekaderd worden in het concept van strategische adviesraden, zoals dat in het voorontwerp van decreet is opgevat. Zo is het duidelijk dat het sociaal overleg tussen de Vlaamse sociale partners in de SERV, zoals al gesteld, ondermeer uitmondt in maatschappelijke adviezen en aanbevelingen aan de beleidsverantwoordelijken. Dit intrinsieke sociaal overleg vormt evenwel ook de basis van besprekingen binnen VESOC.

In dit verband wordt erop gewezen dat het secretariaat van VESOC wordt opgenomen door de SERV, wat niet op de helling kan gezet worden door de invoering van het voorontwerp van decreet.

Het feit dat de SERV het forum bij uitstek is voor intrinsiek sociaal overleg tussen de sociale partners uit zich verder onder meer in de sectorale commissies en de havencommissie die zijn ondergebracht bij de SERV.

Er is daarbij ook een – overigens noodzakelijke - wisselwerking tussen het sectorale overleg enerzijds en het interprofessionele sociaal overleg in de SERV anderzijds. Ook dit kan niet op de helling gezet worden door de invoering van het voorontwerp van decreet.

1.3.2 DE CONCRETE INVULLING VAN DE SERV-WERKING WORDT NIET GEVAT VIA HET VOORLIGGENDE VOORONTWERP

De Raad stelt vast dat de SERV, hetzij door de juridische inhoud ervan, hetzij door de verduidelijking in de memorie, het intrinsieke sociaal overleg via dit voorontwerp van decreet niet kan invullen.

Het gaat om de volgende kernelementen:

- De eigenheid van de SERV waar intrinsiek sociaal overleg en maatschappelijke advisering onlosmakelijk verbonden zijn
- De sociaal-economische bewaking van de regulering, waarin de verplichte adviesvraag over alle ontwerpen van decreet met sociaal-economische impact, essentieel is
- De SERV-structuur als waarborg voor de ruimere sociaal-economische benadering en waarvan de het geheel meer is dan de som van de onderdelen

Inzake de *eigenheid van de SERV waar overleg en maatschappelijke advisering onlosmakelijk verbonden zijn*, werd reeds in vorig punt duidelijk gemaakt dat de SERV-opdracht niet kan gevat worden met het voorliggend voorontwerp van decreet.

Inzake de rol van de SERV als *bewaker van de sociaal-economische coherentie* van de Vlaamse regelgeving stelt de Raad vast dat het voorontwerp van decreet op zich niet onverenigbaar met deze ruime opdracht van de SERV. Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat het niet de bedoeling is om permanente adviesraden op te richten of te behouden die vanuit verschillende beleidsdomeinen verplicht om advies zouden gevraagd worden, zoals het nu staat ingeschreven in het SERV-decreet. Met andere woorden de uitgangspunten van het voorontwerp van decreet zijn niet verenigbaar met de rol van de SERV als bewaker van de sociaal-economische coherentie van de Vlaamse regelgeving.

Om de eerder geschetste opdrachten te kunnen invullen kent de SERV-structuur verschillende onderdelen, met ondermeer de in de schoot van de SERV opgerichte commissies, de beroepsprofielenwerking, evenals de STV- Innovatie en Arbeid.

Inzake de Sectorale commissies, de Havencommissie, de Adviescommissie Private Arbeidsbemiddeling, de Begeleidingscommissie Herplaatsingsfonds en de beroepsprofielenwerking, is het niet duidelijk hoe die binnen de SERV-structuur zouden kunnen blijven functioneren wanneer het voorontwerp van decreet ongewijzigd van kracht zou worden.

STV is geen adviesorgaan en valt dus buiten het toepassingsgebied van het voorontwerp van decreet, maar het volgt niet onmiddellijk uit het voorontwerp van decreet dat de verankering van STV in de SERV kan behouden blijven. De inbedding van STV-Innovatie & Arbeid binnen de SERV is noodzakelijk en evident: de projecten van STV leveren onderzoeksmateriaal dat noodzakelijk is voor de wetenschappelijke onderbouwing van de verschillende SERV-initiatieven. Door haar inbedding in de SERV worden de STV-onderzoekresultaten paritair gedragen, waardoor ze ook tot op het niveau van sectoren en ondernemingen doorstromen.

Vanuit de onlosmakelijke verbondenheid en meerwaarde van de SERV-structuur en werking voor de invulling van het sociaal overleg, is het voor de Raad duidelijk dat de SERV-structuur en werking moeten behouden blijven.

Verder komt ook de autonomie van de SERV-werking in het gedrang. Vooreerst zijn er in het voorontwerp van decreet bepalingen die een andere regeling voorzien inzake besluitvorming (namelijk beperkingen inzake de samenstelling van de werkgroepen en het afstappen van de consensus) in de Raad en de openbaarmaking van die besluitvorming (namelijk een embargo op het naar buiten brengen van het advies).

Het spreekt vanzelf dat de SERV als overlegorgaan van de sociale partners onafhankelijk moet kunnen werken van de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Binnen die context moet hij ook zijn eigen wijze van besluitvorming kunnen vastleggen. Dit geldt zowel voor de voorbereiding van die besluitvorming, voor de besluitvorming in de Raad, als voor de wijze waarop die besluitvorming openbaar wordt gemaakt. Dit laatste volgt overigens ook uit de algemene principes van openbaarheid van bestuur.

Verder stelt het voorontwerp van decreet dat de Vlaamse regering een lid van een adviesraad kan ontslaan, terwijl er ook geen garanties zijn dat de sociale partners zelf hun delegaties kunnen samenstellen en een voorzitter in hun midden aanduiden. Vanuit dezelfde onafhankelijkheid kunnen alleen de sociale partners zelf hun vertegenwoordiging in de SERV aanduiden en wijzigen.

2. HET CONCEPT VAN STRATEGISCHE ADVIESRADEN

In het voorontwerp van decreet wordt gekozen voor de oprichting van strategische adviesraden per departement of onderdelen daarvan. Volgens de memorie verkiest de regering hierbij gemengde (deskundigen en maatschappelijk middenveld) of maatschappelijke raden.

2.1 GLOBALE BEOORDELING

De SERV ondersteunt de keuze van de Vlaamse regering dat in principe wordt geopteerd voor gemengde of maatschappelijke raden die verplicht advies uitbrengen over voorontwerpen van decreet. In strategische adviesraden is het inderdaad belangrijk dat de doelgroepen van het beleid op representatieve en gemandateerde wijze vertegenwoordigd zijn, waarbij deskundigheid gegarandeerd is vanuit de opgebouwde ervaring. Aldus wordt ook een strategisch advies geformuleerd dat voeling heeft met wat leeft in de maatschappij. Conform de keuze voor gemengde of maatschappelijke raden die blijkt uit de memorie, meent de Raad dat adviesraden waarin enkel deskundigen zetelen niet opportuun zijn.

De Raad meent verder dat strategische advisering betrekking heeft op zowel globale, lange en middellange termijnvraagstukken en beleidsontwikkeling van het betrokken beleidsdomein of een relevant onderdeel daarvan, als op strategische keuzen die op korte termijn moeten gemaakt worden.

Bovendien kan dit advies verstrekt worden aan (leden van) de Vlaamse regering en het Vlaams parlement.

Het is binnen bovenstaande context dat de Raad de oprichting van strategische adviesraden kan ondersteunen, waardoor het hele beleidsveld ondersteund kan worden door strategische advisering. Bovendien vormt dit voorontwerp een basis voor een stroomlijning van het huidig versnipperde advieslandschap.

De Raad stelt wel vast dat de strategische advisering van lokale besturen (steden, gemeenten, intergemeentelijke samenwerking en provincies), niet in dit voorontwerp van decreet wordt geregeld. De Raad meent dat in het kerntakendebat de basis moet gelegd worden voor een actieve en gegarandeerde betrokkenheid van maatschappelijke stakeholders bij de beleidsvoorbereiding op het lokaal bestuursniveau.

De Raad vindt het tenslotte belangrijk dat het beleid kan stoelen op grondig beleidsvoorbereidend en beleidsevaluerend wetenschappelijk onderzoek. Dit moet voorbereid worden via beleidsvoorbereidende onderzoeksprogramma's alsook via de

bestaande en nog op te richten steunpunten. De Viona-structuur die vandaag reeds bestaat kan mogelijk hierbij als model fungeren.

2.2 STRATEGISCH ADVIES VOOR BELEIDSDOMEIN EWT

Eerder drukte de Raad⁸ de wens uit dat de SERV ook aangeduid wordt als strategische adviesraad voor het domein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme.

Vermits de doelgroepen van het beleid de sociale partners zijn is het logisch dat strategisch advies binnen dit domein gevraagd wordt aan de SERV. Het is dus volgens de Raad onnodig om voor het beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme, een afzonderlijke strategische adviesraad op te richten, noch in de schoot van de SERV noch daarbuiten.

Zoals al gesteld bevestigde VESOC reeds dat de SERV de nu reeds bestaande maatschappelijke adviesfunctie inzake alle dossiers met een sociaal-economische weerslag zal behouden. Dit geldt uiteraard ook voor het beleidsdomein EWT. Dit impliceert dat het verplicht strategisch advies ten aanzien van het beleidsdomein EWT moet slaan op belangrijke besluiten of voorgenomen acties binnen dit beleidsdomein alsook over ontwerp van samenwerkingsakkoorden met federale overheid en/of andere Gewesten, wat eveneens decretaal moet verankerd worden.

2.3 BEMERKINGEN BIJ HET VOORONTWERP VAN DECREET

De Raad ondersteunt de onafhankelijke werking van de strategische adviesraden, wat tot uiting komt door de loskoppeling van de duur van het mandaat met de duur van de legislatuur alsook door de ondersteuning met een eigen secretariaat, los van de administratie.

De Raad meent verder dat strategisch advies eveneens moet kunnen handelen over voorontwerp van besluiten van Vlaamse regering die van strategisch belang zijn, over ontwerp van samenwerkingsakkoorden met federale overheid en/of andere Gewesten, alsook over het begrotingsbeleid van het betrokken beleidsdomein. Dit dient dan ook decretaal te worden verzekerd.

Verder wordt de mogelijkheid geopend om ook voor deeldomeinen van een beleidsdomein strategische adviesraden op te richten. De Raad meent dat het alleszins mogelijk moet zijn om beleidsdomeinen die onderscheiden deeldomeinen bevatten afzonderlijk te adviseren.

⁸ Schrijven gericht aan de minister president van de Vlaamse regering van 12 maart 2002

De Raad stelt vast dat de strategische adviesraden zullen geregeld worden met specifieke decreten. De Raad ondersteunt deze optie, maar stelt zich vragen bij het gegeven dat deze decreten niet kunnen afwijken van dit decreet, gezien bijkomende regelgeving volgens artikel 3 enkel kan "onverminderd" wat bepaald is in het kaderdecreet.

Vooreerst moeten voor specifieke situaties specifieke oplossingen kunnen. Bovendien stelt zich de juridische vraag of de toekomstige decreetgever kan gebonden worden.

Verder stelt de Raad vast dat het voorontwerp de autonomie van de werking van de strategische adviesraden hypothekeert. Vooreerst zijn er in het voorontwerp van decreet bepalingen die beperkingen opleggen inzake de samenstelling van de werkgroepen, die de besluitvorming in de Raad vastleggen en die de openbaarmaking van die besluitvorming verhinderen.

Het spreekt vanzelf dat de strategische adviesraden onafhankelijk moet kunnen werken van de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Binnen die context moeten de raden ook hun eigen wijze van besluitvorming kunnen vastleggen.

Dit geldt ten eerste voor de voorbereiding van die besluitvorming in werkgroepen, waarbij de mogelijkheid moet bestaan om hierin externe leden op te nemen, inclusief deskundigen van de administratie. Dit geldt ten tweede voor de besluitvorming in de Raad alsook voor de wijze waarop die besluitvorming openbaar wordt gemaakt. Dit laatste volgt overigens ook uit de algemene principes van openbaarheid van bestuur.

Verder stelt het voorontwerp van decreet dat de Vlaamse regering een lid van een adviesraad kan ontslaan, terwijl er ook geen garanties zijn dat de vertegenwoordigers van de doelgroepen van het beleid zelf hun delegaties kunnen samenstellen. Vanuit dezelfde onafhankelijkheid kunnen alleen de doelgroepen zelf hun vertegenwoordiging in de strategische adviesraden aanduiden en wijzigen.

De Raad meent ook dat de adviestermijn van 1 maand te kort is en dat die zou moeten worden opgetrokken naar 2 maanden. Ook dient het beroep op hoogdringendheid uitzondering te blijven.

Tenslotte stelt de Raad dat het evident is dat de autonomie van de strategische adviesraden inzake rechtspositie van het personeel en de personeelsformatie op het zelfde niveau staat van de EVA.

PROTOCOL

HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN
VAN 16 EN 23 APRIL 2002 DIE GEVOERD WERDEN IN HET SECTORCOMITÉ XVIII
VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

SECTORCOMITE XVIII
VLAAMSE GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

protocol nr. 177.534

PROTOCOL HOUDENDE DE CONCLUSIES VAN DE ONDERHANDELINGEN VAN 16 EN
23 APRIL 2002 DIE GEVOERD WERDEN IN HET SECTORCOMITE XVIII VLAAMSE
GEMEENSCHAP EN VLAAMS GEWEST

over

voorontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden:
artikelen 7, 11 en 12

door de afvaardiging van de overheid, samengesteld uit:

vaste leden

1. de heer Patrick Dewael, minister-president van de Vlaamse regering, voorzitter;
2. de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, ondervoorzitter;
3. de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening.
4. de heer Steve Stevaert, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie.
5. mevrouw Mieke Vogels, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen.
6. de heer Bert Anciaux, Vlaams minister van Cultuur, Jeugd, Sport, Brusselse Aangelegenheden en Ontwikkelingssamenwerking.
7. mevrouw Marleen Vanderpoorten, Vlaams minister van Onderwijs en Vorming.
8. de heer Renaat Landuyt, Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme.
9. mevrouw Vera Dua, Vlaams minister van Leefmilieu en Landbouw.
10. de heer Jaak Gabriëls, Vlaams minister van Economie, Buitenlandse Handel en Huisvesting.

enerzijds,

en de afvaardigingen van de twee representatieve vakbonden:

- de Algemene Centrale der Openbare Diensten, vertegenwoordigd door:

de heren Richard De Winter
 Hilaire Berckmans
- de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten die onder meer de Christelijke Centrale van de Openbare Diensten en de ACV-Transport en Communicatie groepeerde, vertegenwoordigd door:

de heer Stefaan Van de Kerckhove
mevrouw Ann Vermorgen
- het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt, vertegenwoordigd door:

mevrouw Michèle Claeys

Werd een éénparig akkoord afgesloten over bijgaand voorontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden: artikelen 7, 11 en 12, mits rekening wordt gehouden met het volgende. Bijgaand document maakt integraal deel uit van dit protocol.

In artikel 7 wordt de onverenigbaarheid tussen lidmaatschap adviesraad en personeelslid adviesraad toegevoegd. In hetzelfde artikel wordt overheidsadministratie" vervangen door "Vlaamse administratie".

artikel 11

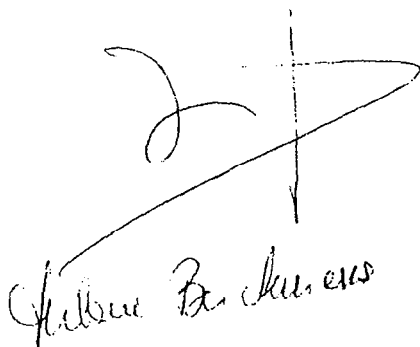
Wat de toekomstige rechtspositie van het ondersteunend personeel van de strategische adviesraden betreft ligt het volgens de afvaardiging van de overheid in de bedoeling dat de Vlaamse regering het raamstatuut voor de Vlaamse ambtenaren van toepassing zal stellen op dit personeel. Om het overheidspersoneel toe te laten voor een bepaalde periode een functie op te nemen in een strategische adviesraad (en later eventueel terug te keren naar de administratie) komt dit erop neer dat het secretariaatspersoneel van de adviesraden mee onder de scope van de verruimde interne arbeidsmarkt moet vallen.

De afvaardiging van de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten wenst op te merken dat er steeds wordt verwezen naar het raamstatuut waarover er op dit ogenblik nog geen duidelijkheid bestaat wat dit zal inhouden. Om die reden is het voor deze afvaardiging niet duidelijk op welke wijze ambtenaren ter beschikking zullen gesteld worden van deze adviesraden (verlof voor opdracht).

Brussel, 23-08-2002

DE AFVAARDIGING VAN DE
REPRESENTatieve
VAKORGANISATIES:

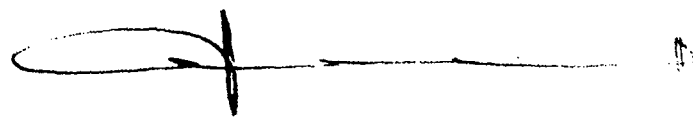
Voor de Algemene Centrale der
Openbare Diensten:



Gilbert Baekens

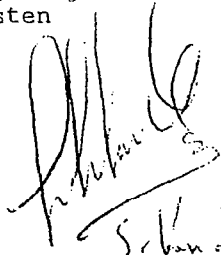
DE AFVAARDIGING VAN DE OVERHEID

De Voorzitter,



Patrick Dewael
minister-president van de Vlaamse
regering

Voor de Federatie van de Christelijke Syndicaten der Openbare Diensten

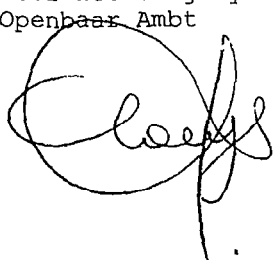


S. Van der Kerkhof



Paul Van Grembergen
Vlaams minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en
Buitenlands Beleid

Voor het Vrij Syndicaat van het Openbaar Ambt




Dirk Van Mechelen
Vlaams minister van Financiën en
Begroting, Innovatie, Media en
Ruimtelijke Ordening



Steve Stevaert
Vlaams minister van Mobiliteit,
Openbare Werken en Energie



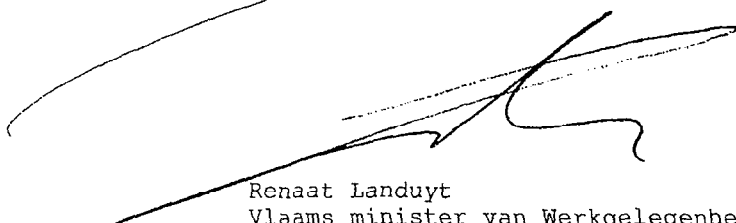
Mieke Vogels
Vlaams minister van Welzijn, Ge-
zondheid en Gelijke Kansen



Bert Anciaux
Vlaams minister van Cultuur, Jeugd,
Sport, Brusselse Aangelegenheden en
Ontwikkelingssamenwerking



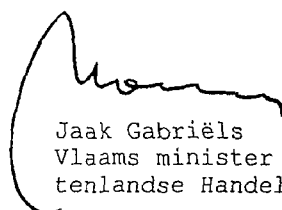
Marleen Vanderpoorten
Vlaams minister van Onderwijs en
Vorming



Renaat Landuyt
Vlaams minister van Werkgelegenheid
en Toerisme



Vera Dua
Vlaams minister van Leefmilieu en
Landbouw



Jaak Gabriëls
Vlaams minister van Economie, Bui-
tenlandse Handel en Huisvesting

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.759/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 1 juli 2002 door de minister-president van de Vlaamse regering verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot regeling van strategische adviesraden", heeft op 1 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een kaderregeling tot stand te brengen inzake de strategische adviesraden.

Het ontwerp definieert een "(strategische) adviesraad" als "elk permanent orgaan, opgericht bij decreet, dat tot taak heeft om het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering of de individuele ministers te adviseren over strategische beleidsaangelegenheden" (artikel 2). De bedoelde adviesraden "vormen een ondersteunend element in de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie. Ze worden in principe niet betrokken bij de beleidsuitvoering" (memorie van toelichting, commentaar bij artikel 2).

Het ontwerp bevat algemene bepalingen met betrekking tot de oprichting van de adviesraden en hun taakomschrijving (artikelen 3 en 4), de samenstelling en de organisatie ervan (artikelen 5 tot 9), de werking (artikelen 10 tot 16) en de programmering en verslaggeving (artikelen 17 en 18).

Luidens artikel 19 van het ontwerp zal het ontworpen decreet van toepassing zijn op alle (strategische) adviesraden die worden opgericht na de inwerkingtreding ervan. Voor de adviesorganen die bestaan op het ogenblik van die inwerkingtreding wordt in een overgangsregeling voorzien.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, moet, wat het toepassingsgebied van het ontworpen decreet betreft, een onderscheid worden gemaakt tussen "enerzijds strategische adviesraden en anderzijds andere (technische) raden, commissies of comités".

"(Het ontworpen) decreet richt zich enkel op de eerste categorie ... Het gaat om een beperkt aantal permanente adviesraden van hoog niveau, die als taak hebben om beleidsverantwoordelijken te adviseren over strategische beleidsvraagstukken over de hoofdlijnen van het beleid", die "steeds bij decreet (worden) opgericht" ⁽¹⁾. Uit de bepalingen van het ontwerp blijkt dat die strategische adviesraden rechtspersoonlijkheid hebben.

⁽¹⁾ Algemene toelichting, punt 2.3.1.

"Het decreet geldt ... niet voor organen, commissies, raadgevende comités, en dergelijke meer, die advies verlenen aan de diensten van de Vlaamse regering of aan Vlaamse openbare instellingen. Het decreet geldt evenmin voor organen die het parlement, de regering of een Vlaams minister adviseren over beleidsuitvoering of technische aangelegenheden" ⁽²⁾.

De ontworpen regeling blijkt dus geenszins afbreuk te willen doen aan de bevoegdheid van inzonderheid de Vlaamse regering om "eigen" adviesorganen op te richten. Het zou de decreetgever overigens niet toekomen om beperkingen te stellen aan die bevoegdheid, welke de Vlaamse regering ontleent aan de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen die haar belasten met de uitvoerende macht en met de organisatie van haar diensten.

2. Luidens artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt het decreet waarbij een specifieke strategische adviesraad wordt opgericht, de wijze van samenstelling ervan, de opdracht en het werkterrein, de werking en het toezicht, "onverminderd hetgeen bepaald is in (het ontworpen) decreet".

Luidens artikel 19, § 1, van het ontwerp "(vinden) de bepalingen van (het ontworpen) decreet ... toepassing op alle (strategische) adviesraden die worden opgericht na de inwerkingtreding van (het ontworpen) decreet".

Zoals die bepalingen geformuleerd zijn, lijken ze ervan uit te gaan dat het ontworpen decreet primeert op de later vast te stellen specifieke oprichtingsdecreten, in die zin dat in die laatste decreten niet zou kunnen worden afgeweken van het ontworpen kaderdecreet.

Zulks blijkt evenwel niet de bedoeling te zijn van de stellers van het ontwerp. Blijkens de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de leden van de Vlaamse regering zijn de stellers van het ontwerp zich er integendeel van bewust dat "(er) juridisch ... geen hiërarchie van decreten (bestaat en dat) de toekomstige decreetgever dus niet (kan) gebonden worden".

⁽²⁾ Memorie van toelichting, commentaar bij artikel 2; zie eveneens algemene toelichting, punten 2.3.1 en 3.2.

Omtrent de verhouding tussen het ontworpen decreet en de later vast te stellen specifieke oprichtingsdecreten, wordt in de memorie van toelichting voorts gesteld wat volgt :

"(Het ontworpen) decreet bepaalt een aantal generieke basisbeginselen die gelden voor alle adviesraden over strategische beleidsaangelegenheden. ... Bij de instelling van de nieuwe adviesraden kan in principe worden volstaan met een regeling van de aangelegenheden die niet in (het ontworpen) decreet voorzien worden" ⁽³⁾.

"Het is niet de bedoeling van (het ontworpen) decreet om volledige uniformiteit op te leggen voor het Vlaamse adviesstelsel. Voor een aantal aangelegenheden, zoals de termijn waarbinnen de adviezen moeten worden verstrekt, wordt de mogelijkheid gelaten voor een gediversifieerde regeling die toelaat rekening te houden met de specificiteit van de beleidssector in kwestie" ⁽⁴⁾.

"Op basis van het generieke kader zullen de concrete adviesraden bij specifiek decreet worden opgericht. Deze specifieke decreten zullen in principe alleen bepalingen moeten bevatten over de aangelegenheden die niet uitdrukkelijk in (het ontworpen) decreet worden opgenomen" ⁽⁵⁾.

"Het oprichtingsdecreet kan een aantal bepalingen bevatten met betrekking tot de werking van de adviesraad. Indien het bijvoorbeeld nodig geacht wordt om specifieke termijnen op te leggen waarbinnen een advies moet worden geformuleerd (verdergaand dan de termijnen, voorzien in artikel 15), moeten die bij voorkeur in het oprichtingsdecreet opgenomen worden" ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Algemene toelichting, punt 2.2, in fine.

⁽⁴⁾ Algemene toelichting, punt 3.1.

⁽⁵⁾ Ibidem.

⁽⁶⁾ Commentaar bij artikel 3.

Het ontworpen decreet is dus bedoeld als een louter suppletoire regeling : de bepalingen ervan zullen alleen toepassing vinden op de op te richten strategische adviesraden in zoverre in de oprichtingsdecreten geen afwijkende bepalingen zijn opgenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

In dit artikel wordt bepaald wat, voor de toepassing van het ontworpen decreet, moet worden verstaan onder "adviesraad". Om elke dubbelzinnigheid uit te sluiten, verdient het aanbeveling in artikel 2 het begrip "strategische adviesraad" te definiëren en die term ook in de overige bepalingen van het ontwerp te hanteren.

Artikel 3

1. Luidens het eerste lid van dit artikel wordt een (strategische) adviesraad opgericht en wordt er rechtspersoonlijkheid aan toegekend bij decreet.

Dat de adviesraden worden opgericht bij decreet, blijkt reeds uit de definitie opgenomen in artikel 2. Het eerste lid van artikel 3 zou daarom beter worden geredigeerd als volgt :

"Het decreet waarbij een strategische adviesraad wordt opgericht verleent daaraan rechtspersoonlijkheid."

2. Gelet op de algemene opmerking 2, dienen de woorden "onverminderd hetgeen bepaald is in dit decreet", in fine van het tweede lid, te worden weggelaten. In de plaats daarvan kan dan een nieuw derde lid worden toegevoegd aan artikel 3, dat kan worden geredigeerd als volgt :

"De bepalingen van dit decreet zijn van toepassing op de op te richten strategische adviesraden, tenzij ervan afgeweken wordt in het oprichtingsdecreet."

Artikel 4

In dit artikel worden de opdrachten van de strategische adviesraden opgesomd. In de bepalingen sub 1° en 5° wordt gesteld dat de strategische adviesraad "uit eigen beweging of op verzoek" advies geeft over respectievelijk de hoofdlijnen van het beleid en de ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering. Luidens de bepaling sub 4° heeft een strategische adviesraad tot taak "verplicht advies" te geven over voorontwerpen van decreet ⁽⁷⁾. Zoals door de gemachtigde van de regering werd bevestigd, wordt met die laatste bepaling bedoeld, niet zozeer dat de strategische adviesraad verplicht is advies te geven over voorontwerpen van decreet, maar wel dat de Vlaamse regering verplicht is dat advies te vragen. Om dat duidelijker tot uiting te doen komen, zou artikel 4 beter worden ingedeeld in twee leden (of paragrafen). In een eerste lid (of paragraaf) zouden dan alleen de opdrachten van de strategische adviesraad kunnen worden opgesomd. In een tweede lid (of paragraaf) zou kunnen worden bepaald dat de in het eerste lid (of paragraaf), 1° en 5°, bedoelde adviezen worden gegeven uit eigen beweging of op verzoek van ... (de Vlaamse regering, het Vlaams Parlement, ...), en dat de Vlaamse regering verplicht is om advies te vragen over de in het eerste lid (of paragraaf), 4°, bedoelde voorontwerpen van decreet.

Artikel 7

In het tweede lid van dit artikel zouden de woorden "personeelslid van de Vlaamse administratie" beter worden vervangen door "personeelslid van de diensten of instellingen van de Vlaamse overheid".

⁽⁷⁾ Allicht moet ook worden voorzien in de mogelijkheid voor de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement om advies te vragen over voorstellen van decreet. Eventueel moeten ook amendementen op ontwerpen en voorstellen vermeld worden.

Artikel 14

In paragraaf 2 zouden de woorden "van het Vlaams overheidsapparaat" beter worden vervangen door "van de Vlaamse overheid".

Artikel 15

In paragraaf 2 van dit artikel wordt een regeling opgenomen inzake de termijn waarbinnen de strategische adviesraad advies moet geven. In de regel moeten adviezen worden gegeven binnen één maand. De Vlaamse regering kan evenwel de termijn inkorten zonder dat hij minder dan vijf werkdagen mag bedragen.

Het is niet duidelijk of het werkelijk de bedoeling is om de mogelijkheid om de termijn in te korten alleen toe te kennen aan de regering, en niet aan de andere adviesaanvragers (bijvoorbeeld het Vlaams Parlement). Voorts rijst de vraag of het niet de voorkeur verdient aan de adviesaanvragers de mogelijkheid te geven om zelf de termijn te bepalen waarbinnen ze het advies wensen te ontvangen. Paragraaf 2 zou dan bijvoorbeeld kunnen worden geredigeerd als volgt :

"§ 2. De adviezen worden gegeven binnen de door de adviesaanvragers bepaalde termijn, die niet korter mag zijn dan één maand of, in geval van spoed (van een gemotiveerd verzoek om spoedbehandeling ?), vijf werkdagen."

Artikel 19

1. Luidens paragraaf 1 van dit artikel vinden de bepalingen van het ontworpen decreet "toepassing op alle adviesraden (lees : alle strategische adviesraden) die worden opgericht na de inwerkingtreding van dit decreet".

Gelet op de algemene opmerking 2, dient die bepaling te worden genuanceerd, bijvoorbeeld door te schrijven : "Behoudens afwijkingen in het oprichtingsdecreet, vinden de bepalingen ...".

2. Paragraaf 2 voorziet in een overgangsregeling voor de adviesorganen die bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ontworpen decreet. Op die adviesorganen blijven de vigerende bepalingen van toepassing tot op het moment dat hun organieke regelgeving aangepast is aan de bepalingen van het ontworpen decreet. Voorts bepaalt paragraaf 2 dat alle adviesorganen die zijn opgericht vóór de inwerkingtreding van het ontworpen decreet, uiterlijk op een door de Vlaamse regering te bepalen datum moeten worden afgeschaft of aangepast om te voldoen aan het ontworpen decreet.

Rekening houdend met het beperkte toepassingsgebied van het ontworpen decreet (zie algemene opmerking 1), kan de regeling vervat in paragraaf 2 logischerwijze alleen toepassing vinden op bij decreet opgerichte adviesorganen die als strategische adviesraden in de zin van het ontworpen decreet kunnen worden aangemerkt. Dat blijkt overigens ook uit de toelichting welke in de nota aan de leden van de Vlaamse regering wordt verstrekt over artikel 19 van het ontwerp. Volgens die toelichting moet onder "adviesorganen" in de zin van artikel 19, § 2, worden verstaan "alle bestaande (advies)organen, die op dit ogenblik taken vervullen die aan de toekomstige strategische adviesraden toekomen". De bepaling van artikel 19, § 2, eerste volzin, zou in die zin moeten worden aangevuld.

De in de tweede volzin van paragraaf 2 vervatte bepaling, waarbij de decreetgever zichzelf de verplichting oplegt om binnen een door de regering te bepalen termijn te voorzien in de afschaffing of aanpassing van de bedoelde adviesorganen, kan beter worden weggelaten. De decreetgever kan zichzelf immers niet binden.

Artikel 20

Luidens dit artikel zou het ontworpen decreet in werking treden op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Aangezien er geen redenen voorhanden blijken te zijn om af te wijken van de normale regels inzake de inwerkingtreding van decreten, dient die bepaling te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

HOOFDSTUK II

Oprichting en taakomschrijving

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse regering ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister-president van de Vlaamse regering is ermee belast, in naam van de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Definities en toepassingsgebied

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewest-aangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder strategische adviesraad : elk permanent orgaan, opgericht bij decreet, dat tot taak heeft om het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering of de individuele ministers te adviseren over strategische beleidsaangelegenheden.

Artikel 3

Het decreet waarbij een strategische adviesraad wordt opgericht verleent daaraan rechtspersoonlijkheid.

Het oprichtingsdecreet bepaalt de wijze van samenstelling, de opdracht en het werkterrein, de werking en het toezicht, onverminderd hetgeen bepaald is in dit decreet.

Artikel 4

§ 1. Een strategische adviesraad heeft de volgende opdrachten :

1° uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over de hoofdlijnen van het beleid ;

2° bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie ;

3° de maatschappelijke ontwikkelingen volgen en interpreteren ;

4° advies uitbrengen over voorontwerpen van decreet ;

5° uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering ;

6° reflecties leveren over de bij het Vlaams Parlement ingediende beleidsnota's.

§ 2. De Vlaamse regering is verplicht om advies te vragen over de in § 1, 4°, bedoelde voorontwerpen van decreet.

HOOFDSTUK III

Samenstelling en organisatie

Artikel 5

Een strategische adviesraad wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld en/of uit onafhankelijke deskundigen.

Artikel 6

§ 1. De leden van de strategische adviesraden worden door de Vlaamse regering benoemd voor een termijn van 4 jaar. Voor onafhankelijke deskundige leden gebeurt dit na een openbare oproep tot kandidaatstelling.

§ 2. Onder de leden van de strategische adviesraad wordt een voorzitter aangewezen, hetzij door de Vlaamse regering, hetzij door de leden van de adviesraad. De voorzitter vertegenwoordigt de raad in rechte, onverminderd de mogelijkheid tot delegatie van deze bevoegdheid.

Artikel 7

Leden van strategische adviesraden oefenen hun functie uit in volledige onafhankelijkheid.

Het lidmaatschap van een strategische adviesraad of van een werkcommissie, zoals voorzien in artikel 10, is onverenigbaar met een mandaat in het Europees Parlement, de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, met het ambt van minister, staatssecretaris en hun kabinetsleden, met het ambt van personeelslid van de diensten en instellingen van de Vlaamse overheid, van personeelslid van het Vlaams Parlement en de bij het Vlaams Parlement opgerichte diensten, en van personeelslid van de adviesraad.

Artikel 8

Leden van strategische adviesraden worden door de Vlaamse regering ontslagen, op eigen verzoek of om ernstige redenen.

Artikel 9

De Vlaamse regering stelt de presentiegelden en de vergoedingen van de leden van strategische adviesraden vast.

HOOFDSTUK IV

Werking

Artikel 10

Een strategische adviesraad regelt zijn interne werking en kan ter voorbereiding van adviezen werkcommissies instellen.

Artikel 11

Een strategische adviesraad beschikt over een eigen secretariaat dat onder het gezag van de strategische adviesraad wordt geleid door een algemeen secretaris.

De regeling van de rechtspositie van het personeel van het secretariaat wordt vastgesteld door de Vlaamse regering.

Artikel 12

Een strategische adviesraad beschikt over een jaarlijkse dotatie.

Artikel 13

De strategische adviesraad stelt jaarlijks een begroting en een rekening op en voert een boekhouding volgens de wijze zoals door de Vlaamse regering bepaald.

Het Rekenhof is gemachtigd om de rekening van de strategische adviesraad te controleren.

Artikel 14

§ 1. De Vlaamse regering stelt de strategische adviesraad de informatie ter beschikking die noodzakelijk is voor de adviesopdracht.

§ 2. Een strategische adviesraad kan de personeelsleden van de diensten en instellingen van de Vlaamse overheid verzoeken om de nodige technische toelichting te verschaffen.

Artikel 15

§ 1. Een strategische adviesraad beraadslaagt collegiaal over de uit te brengen adviezen, volgens de procedure van de consensus.

Als geen consensus kan worden bereikt, wordt gestemd en wordt de stemmenverhouding in het advies vermeld.

Er kan een minderheidsnota aan het advies worden toegevoegd.

§ 2. De adviezen worden in de regel verstrekt één maand te rekenen vanaf de aanvraag. In geval van spoed, die met redenen wordt omkleed, kan de Vlaamse regering de termijn inkorten zonder dat hij minder dan vijf werkdagen mag bedragen.

Artikel 16

Strategische adviesraden kunnen onderling samenwerken en gezamenlijk advies uitbrengen.

HOOFDSTUK V

Programmering en verslaggeving

Artikel 17

Een strategische adviesraad stelt zijn werkprogramma vast, in overleg met de Vlaamse regering.

Artikel 18

Een strategische adviesraad brengt elk jaar verslag uit van zijn werkzaamheden. Dit jaarverslag wordt gezonden aan de Vlaamse regering en aan het Vlaams Parlement.

HOOFDSTUK VI

Slotbepalingen

Artikel 19

§ 1. De bepalingen van dit decreet vinden toepassing op alle strategische adviesraden die worden opgericht na de inwerkingtreding van dit decreet.

§ 2. De adviesorganen die bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit decreet zullen aangepast of aangepast worden om te voldoen aan dit decreet.

Brussel, 6 december 2002.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Patrick DEWAELE
