



Vlaams
Parlement

stuk **2484** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 4 maart 2014 (2013-2014)

Gedachtewisseling

over het advies
van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
over de hervorming van strategische adviesraden en
overlegfora

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heren Jan Durnez en Marc Vanden Bussche

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Marnic De Meulemeester.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Chris Janssens, Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem;
de heren Marnic De Meulemeester, Marc Vanden Bussche;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Marius Meremans, Willy Segers;
mevrouw Patricia De Waele;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Sas van Rouveroi, mevrouw Khadija Zamouri;
mevrouw Fatma Pehlivan, de heer Jurgen Vanlerberghe;
mevrouw Lies Jans, de heer Karim Van Overmeire;
de heer Peter Reekmans;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Toelichting door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)	4
1.1. Uiteenzetting door de heer Jo Libeer	4
1.2. Uiteenzetting door de heer Peter Van Humbeeck	5
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	8
3. Antwoorden van de SERV	9

Bijlagen: zie [dossierpagina](http://www.vlaamsparlement.be/dossierpagina) op www.vlaamsparlement.be

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme hield op 18 februari 2014 een gedachtewisseling over het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over de hervorming van strategische adviesraden en overlegfora.

U vindt het advies van de SERV op de [dossierpagina](#) op www.vlaamsparlement.be samen met de brief van 18 november 2013 van de voorzitters van de strategische adviesraden en het gezamenlijk advies van 20 december 2013.

1. Toelichting door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

1.1. Uiteenzetting door de heer Jo Libeer

De heer *Jo Libeer*, voorzitter van de SERV, verklaart dat de SERV niet alleen adviezen verleent aan de regering, maar ook voor het Vlaams Parlement werkt. Dat moet de scope en informatie van waaruit gewerkt wordt, verdiepen en verbreden. Bijgevolg is ook het Vlaams Parlement sterk betrokken partij in de discussie over de hervorming van adviesraden.

De voorbije maanden zijn in het kader van de strategische adviesraden (SAR's) en overlegfora binnen de SERV drie zaken van wezenlijk belang gebeurd. Ten eerste is intern binnen de SERV geëvalueerd waar de organisaties zelf in behoren te zitten. De conclusie luidde dat er enige uitzuivering nodig is. De sociale partners willen van een bezettingsstrategie naar een impactstrategie gaan, waarbij men keuzes moet maken om wat men wil doen goed te blijven doen. Ten tweede is ingegaan op de vraag van minister Bourgeois om te adviseren over de door de Vlaamse Regering voorgestelde hervorming van het adviesradenlandschap. Ten derde heeft de SERV het initiatief genomen om met alle SAR's te overleggen om na te gaan in hoeverre men daar de ideeën van minister Bourgeois kan volgen. Dit heeft aanleiding gegeven tot een gemeenschappelijk advies van SAR's en SERV. In een eigen advies geeft de SERV aan hoe de raad zelf het advieslandschap ziet functioneren.

Met de bijkomende bevoegdheden naar aanleiding van de zesde staatshervorming, is het juiste ogenblik aangebroken om wijzigingen door te voeren en te voorkomen dat de werking nog complexer wordt. Er moet worden nagedacht over hoe de betrokkenheid van sociale partners in de diverse fora geoptimaliseerd kan worden. De waarde van advies en overleg blijft in ieder geval onverminderd overeind en wordt als cruciaal beschouwd. Grote bezorgdheid leeft er echter over de aspecten die verbetering behoeven en de ruimte daarvoor.

Het overleg binnen de SERV blijft cruciaal, maar ook het tripartiteoverleg in het Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité (VESOC) blijft prioriteit genieten. Over het verloop kan gediscussieerd worden, maar het principe zelf moet behouden blijven.

De SERV beseft dat het niet de enige speler op het middenveld is, dat er inzake adviesverlening met andere spelers overleg nodig is. Dat kan via functioneel overleg tussen de sociale partners in de SERV en een of meer middenveldorganisaties. In de SERV kunnen dus ook andere partijen uitgenodigd worden of er kan structureel genegotieerd worden tussen SERV en SAR's om tot gezamenlijke adviezen te komen. Of er kan gezorgd worden voor deelname van sociale partners in bepaalde SAR's. Er bestaan dus verschillende mogelijkheden.

De SERV vindt de insteek vanuit de regering om een aantal adviesraden te clusteren, een goed idee. Er zijn synergieën mogelijk. In de werksystemen en consultatieprocessen van de SAR's ziet de SERV ruimte voor verbetering. Daarover werden samen met de SAR's vijf ideeën ontwikkeld.

De Vlaamse Regering heeft tevens gevraagd of efficiëntiewinst mogelijk zou zijn door gebruik te maken van backofficesystemen. Dat kan, met het oog op de synergie tussen SAR's, maar de SERV beschouwt het niet als zijn opdracht om een soort van management-ondersteunende dienst te zijn van alle SAR's. De SERV koppelt het verlenen van ondersteunende diensten aan de aanwezige expertise binnen de SERV.

1.2. Uiteenzetting door de heer Peter Van Humbeeck

De heer *Peter Van Humbeeck*, studiedienst van de SERV, gaat dieper in op de drie documenten die de voorbije maanden aan de Vlaamse Regering en de voorzitter van het Vlaams Parlement zijn bezorgd. Twee ervan zijn gemeenschappelijk tot stand gekomen met de SAR's.

Brief van 18 november van de voorzitters van de SAR's aan de Vlaamse Regering

Een eerste document is op 18 november 2013 door alle voorzitters van de SAR's ondertekend. Het betrof een brief die de uitdrukkelijke wens meegaf om het debat over de toekomst van de adviesverlening ernstig te voeren. Men gelooft sterk in de plaats van de SAR's binnen het politieke en maatschappelijke debat. De raden willen mee nadenken, verantwoordelijkheid opnemen en veranderingen doorvoeren. Ze onderschrijven allemaal dat een herziening van het advieslandschap noodzakelijk is, en dat herschikking, samenbrengen of een andere invulling aangewezen kan zijn. Cruciaal noemen de adviesraden een goede onderbouwing daarvan en het feit dat alles dient te gebeuren in het kader van een goede dialoog met de raden en de partners die er deel van uitmaken en met het parlement. Er moet sprake zijn van reële efficiëntiewinst en synergie.

Een andere boodschap is dat men een hervorming van het adviesradenlandschap niet voldoende acht. De adviesraden vragen tevens een verbetering van de adviespraktijk, de bestuurscultuur en de manier waarop met adviesraden wordt omgegaan. Het moet erom gaan de baten van het bestaande stelsel te verhogen en de kosten te verlagen. Dat moet ook uitmonden in een grotere betrokkenheid en impact.

Gezamenlijk advies van 20 december 2013

De brief kondigde een gezamenlijk advies van de raden aan op korte termijn. De Vlaamse Regering liet daarvoor de nodige tijd. Het advies is op 20 december 2013 aan regering en parlement bezorgd. Het gaat in op twee aspecten: de verbetering van de adviesprocessen en de verbetering van de structuren of van het advieslandschap.

Wat de adviesprocessen betreft, willen de adviesraden het nut en de bruikbaarheid van hun adviezen geoptimaliseerd zien. Ze willen reële betrokkenheid en dat vergt maatwerk en politiek commitment. Dat is vertaald naar een vijfpuntenprogramma voor betere advies- en consultatieprocessen. De raden zouden graag de schouders daaronder zetten, samen met regering en parlement. Voor bepaalde van de vijf punten zijn al initiatieven genomen door de regering en het parlement, zoals feedback van de regering op adviezen. De punten dienen in elk geval bewaakt en blijvend gerealiseerd te worden.

Ten eerste moet de planning van advies- en consultatieprocessen beter, met een duidelijke rol voor de SAR's. Concreet wil men voor elk belangrijk dossier werken met een procesnota, een soort van roadmap, zodat duidelijk is wie wanneer op welke manier wordt betrokken. Dat past in het maatwerkconcept: men hoeft niet voor elk dossier geraadpleegd te worden.

Ten tweede moeten adviesraden vroeger geconsulteerd worden. Er wordt vooralsnog alleen verplicht om advies gevraagd wanneer een dossier al een eerste principiële goedkeuring heeft binnen de regering. De adviesraden zijn voorstander van het verder hanteren van conceptnota's en groenboeken. Ze vragen om de advisering mee te laten plaatsvinden op het ogenblik van de agendasetting en willen een rol bij de evaluatie.

Ten derde zien de raden de nood aan een sterkere dialoog en betere communicatie tussen adviesraden onderling, maar ook met de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Het gaat daarbij vooral over de momenten rond opmaak van werkprogramma's, regelgevingsagenda, publieke consultatiewebsite en een betere vraagarticulatie. Dat impliceert een meer gerichte adviesvraag die dan een doelgerichtere werking van de raden meebrengt. Er is dan een grotere impact op de punten ter zake omdat de regering dan werkelijk geïnteresseerd is in de feedback over de gerichte vraag.

Ten vierde wordt nogmaals de aandacht gevestigd op de nood aan meer transparante feedback op de adviezen. Dat is intussen verbeterd, maar nog altijd geen structurele praktijk. Er wordt gevraagd niet alleen feedback te geven over adviezen over voorontwerpen van decreet, maar net zo goed over uitvoeringsbesluiten, conceptnota's en de proactieve adviezen. Op die laatste ontvangt men zelden of nooit een reactie.

Tot slot vragen de adviesraden een versterkte aandacht voor beleidsonderbouwing en kwaliteitsbewaking zodat de adviesraden zich bij advisering kunnen richten op belangrijke strategische kwesties en beleidskeuzes. De dossiers die de SAR's ontvangen, bevatten jammer genoeg te weinig cijfers en feiten, ondanks de beschikbare instrumenten. Er gaat te veel tijd en energie in het verzamelen van dat basismateriaal. In die zin wil men graag ook de samenwerking tussen de adviesraden, beleidsondersteunende instanties en steunpunten verstevigd zien. Ook dat kan een betere afstemming van beleidsvoorbereidende informatie bewerkstelligen.

Wat het adviesradenlandschap betreft, bevestigen alle raden in het gezamenlijk advies dat er vandaag soms versnippering is en dat efficiënter werken mogelijk moet zijn. Daarbij merkt men op dat elk van de raden op eigen niveau wel al maatregelen heeft genomen om binnen de wettelijke mogelijkheden de efficiëntie te verhogen en zo veel als mogelijk samen te werken.

Een fundamentele opmerking luidt dat de conceptnota van de Vlaamse Regering focust op de strategische adviesraden, maar dat er tegelijk heel wat andere raden, commissies, en andere zijn, die bijdragen aan de complexiteit en veelheid van adviseringen. Louter focussen op een hervorming van de SAR's kan derhalve maar als een deel van de oplossing beschouwd worden.

In het advies is een aantal uitgangspunten en verbeteropties opgenomen. Als uitgangspunt wordt onder meer vooropgesteld dat de aanwezigheid van middenveld en expertise niet verloren mag gaan bij een hervorming van de adviesraden. Ze staan ook op hun autonome en onafhankelijke positie ten opzichte van de beleidsvoerders, en op het openbare en publieke karakter van de adviezen.

Verbeteropties behelzen onder meer een meer inhoudelijke informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de raden onderling, waar dat een meerwaarde kan opleveren. Logistieke samenwerking tussen de raden en andere diensten van de Vlaamse overheid behoort ook tot de mogelijkheden, met behoud van rechtspersoonlijkheid. Het inbedden of clusteren van de secretariaten kan ook, waarbij dan de rechtspersoonlijkheid vervalt voor de

raden die worden ingebed bij een andere raad of entiteit. Tot slot worden ook clustering of fusies van raden niet uitgesloten.

Voor elke optie worden in het advies ook praktijkvoorbeelden gegeven. Er wordt echter geen uitspraak gedaan over welke optie voor welke raad het meest aangewezen is. Daartoe is meer overleg nodig en er is afgesproken dat de adviesraden in een derde fase zelf kunnen aangeven hoe ze dat zien voor hun beleidsdomeinen en bevoegdheden. Tegelijk is gevraagd om bij beleidskeuzes duidelijk voor- en nadelen voor te leggen en te concretiseren, opdat er daadwerkelijke verbetering en efficiëntiewinst kan optreden. Men wil een klare en robuuste achterliggende visie.

SERV-advies van 22 januari 2014

Het SERV-advies van 22 januari 2014 moet in samenhang worden gezien met het gezamenlijke advies van de raden. Het beslaat vier delen, waarvan het eerste de waarde van advies en overleg benadrukt. De sociale partners willen een effectief en efficiënt overleg en geen adviezen pro forma. Er moet impact gerealiseerd kunnen worden. Het is de bedoeling de inzet van mensen en middelen te laten renderen.

Een tweede deel schetst een beeld van hoe de sociale partners hun betrokkenheid zien in andere raden, agentschappen en dergelijke. De sociale partners beschouwen het overleg met andere middenveldorganisaties nog altijd als enorm belangrijk, vooral bij brede maatschappelijke thema's. Dat kan evenwel op verschillende manieren gerealiseerd worden. De sociale partners hoeven daarvoor niet effectief in elk van die raden te zitten. Er zijn legio mogelijkheden: betrekken van organisaties in de werking van de SERV, functioneel overleg tussen de SERV en andere raden zoals de Vlor (Vlaamse Onderwijsraad), gemeenschappelijke advisering tussen SERV en andere raden zoals vandaag met de Minaraad (Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen) al gebeurt, of uiteindelijk toch deelname van de sociale partners in een aantal raden. Alles dient vanuit een streven naar efficiëntie en effectiviteit te gebeuren. Vanuit die optiek hebben de sociale partners hun betrokkenheid in de diverse SAR's onder het licht gehouden. Ze hebben dat herbekeken of er voorwaarden aan gekoppeld. Ook de betrokkenheid in agentschappen en andere fora is zo beoordeeld.

Een derde deel gaat over betere adviesstructuren en consultatieprocessen. Het loopt grotendeels gelijk met de conclusies uit het gezamenlijk advies. Het advies van de SERV omvat iets meer achtergrond en onderbouwing. Het waarom van het niet-functioneren wordt onderzocht en er wordt ook een parallel getrokken met een aantal aanbevelingen die in het parlement zijn geformuleerd door de commissies-Berx en -Sauwens over de verbetering en versnelling van investeringen.

Een laatste deel behandelt de afgeleide vraag, met name het voorstel van de Vlaamse Regering om een aantal bestaande adviesraden bijkomend bij de SERV onder te brengen. De Mobiliteitsraad (MORA) en de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WGG) zijn er al ingebed. Over de inbedding bij de SERV blijken nog heel wat misverstanden te leven en men hoopt dit met het advies recht te kunnen zetten. Autonomie en onafhankelijkheid moeten blijvend verzekerd worden. Men is ook geen vragende partij om eender welke adviesraad op te nemen. Een inhoudelijke synergie is een vereiste. De secretariaten moeten met zaken bezig zijn die duidelijke linken hebben met het werkterrein van de SERV.

De kernboodschap luidt dat de sociale partners de nieuwe legislatuur en de zesde staats-hervorming het uitgelezen moment vinden om stil te staan bij de huidige werking van de advies- en overlegfora. Sociale partners, het brede middenveld, regering en parlement

moeten samen zoeken naar verbeteringsmogelijkheden voor het advieslandschap en de adviespraktijk en de consultatieprocessen.

Professor *Wouter Van Doren*, onafhankelijk lid van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST), merkt hierbij op dat VLABEST een van de adviesraden is die in het vizier is komen te liggen. VLABEST bestaat uit onafhankelijke deskundigen aangevuld met vertegenwoordigers van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging van de Vlaamse Provincies. Het rendement wordt goed geacht en er is één voltijds-equivalent aan personeelsbezetting. Het onderzoeksbudget is beperkt. De link met het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) is effectief. VLABEST haalt het onderzoek dat daar gebeurt in grote mate binnen. Dat versterkt de werking. Men is van oordeel dat de functie van VLABEST inzake interbestuurlijk advies gevrijwaard moet blijven. In welke constellatie dat gebeurt, maakt niet zoveel uit.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer *Jan Durnez* vraagt in welke mate de verstrekte adviezen naar waarde worden geschat. Stellen zij meer voor dan een papier dat aan een decreetsdossier moet worden toegevoegd? Is het vertrouwen tussen de SAR's en de regering over de waarde die aan de adviezen wordt gehecht, gegroeid?

De heer *Marc Vanden Bussche* kan zich vinden in de stelling dat adviezen vaak niet tijdig worden gevraagd. Moet de Vlaamse Regering niet verplicht worden opnieuw advies te vragen als een voorontwerp van decreet dermate gewijzigd wordt dat het na definitieve goedkeuring in niets nog lijkt op de oorspronkelijke tekst?

De heer Vanden Bussche vindt de onafhankelijkheid van de adviesraden essentieel en vreest dat beheersmatige concentratie en logistieke samenwerking afbreuk zouden kunnen doen aan de onafhankelijke positie.

Wordt met de adviezen in voldoende mate rekening gehouden? Is men van oordeel dat het niet volgen van een advies gemotiveerd moet worden? Zijn er statistische gegevens over de mate waarin adviezen al dan niet worden gevolgd? Is er sprake van concurrentie tussen adviesraden?

De heer *Bart Caron* is blij dat de adviesraden een gemeenschappelijk advies hebben uitgebracht. Het lid deelt hun bekommernissen en stelt dat een goede bestuurscultuur baat heeft bij sterk strategisch advies. Dat komt vooralsnog te laat in de procedure. Door pas te laten adviseren nadat alle kanalen voor compromisvorming gepasseerd zijn, is de impactruimte nagenoeg nihil. Het lid benadrukt dat de als 'lastig' beschouwde strategische adviesraden al veel hebben betekend voor de kwaliteit van het beleid.

De heer Caron vindt de globale kwaliteit van advisering en de professionaliteit van de meeste SAR's van hoog niveau. Een efficiëntie-oefening louter met het oog op besparingen, gaat voor hem niet op. Hij verdenkt de Vlaamse Regering er in enige mate van de slagkracht van de SAR's en hun invloed niet te willen vergroten, maar juist te verkleinen. Een dergelijke oefening dient overigens te gebeuren bij het begin en niet op het einde van een legislatuur.

Door de communicatie rond de adviesraden is de indruk ontstaan dat de SERV zou evolueren tot een soort van metaraad. Dat wekt de indruk dat het sociaal-economisch beleid allesoverheersend zou worden. In die zin is de spreker verheugd over de grote eensgezindheid tussen de adviesraden.

Tot slot stelt de heer Caron dat hij desgevallend bereid is zijn voorstel van resolutie betreffende de plannen van de Vlaamse Regering met betrekking tot de hervorming van de strategische adviesraden in te trekken (*Parl. St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2272/1). Hij nodigt de commissie uit om samen een eenduidige resolutie in te dienen die het globaal advies van de adviesraden zelf ondersteunt en versterkt.

3. Antwoorden van de SERV

De heer *Jo Libeer* stelt dat elke strategische adviesraad alvast moet beginnen met het eigen huiswerk te maken. Men moet goed weten wat men wil en welke plaats men inneemt.

Inhoudelijk is het de opdracht van de adviesraden om het debat te verrijken. Dat strookt niet met het feit dat de adviezen pas op het einde van een proces aan de orde zijn. De deadlines die dan worden vastgesteld zijn vaak onredelijk en het resultaat is vaak een werkstuk waarop men niet eens trots kan zijn. De adviesraden hopen dat ze stroomopwaarts in de besluitvorming alsnog de kans krijgen het debat te verrijken.

Wordt er voldoende rekening gehouden met de uitgebrachte adviezen en is er voldoende vertrouwen aanwezig? Door de aard van de procedure is het bijzonder moeilijk om rekening te houden met adviezen die pas op het einde van het besluitvormingsproces komen. Soms ontstaat dan het gevoel dat de adviesraden een soort van alibi leveren om te verantwoorden wat er gebeurt. Ofwel is er sprake van een broneffect, waarmee zeker rekening moet worden gehouden, of er is een alibi waarmee men zeker geen rekening moet houden. Alles hangt uiteindelijk af van het moment waarop men in het debat komt.

Adviesraden moeten wel hun plaats kennen. Ze maken geen deel uit van de wetgevende macht. Een motiveringsplicht afdwingen, lijkt de spreker dan ook sterk. Dat moet in het parlement gebeuren.

De heer *Peter Van Humbeeck* stelt dat men ooit geprobeerd heeft scores bij te houden van de mate waarin adviezen gevolgd zijn. Dat bleek niet vanzelfsprekend. De adviezen omvatten meer dan één item, waarvan men dan het ene wel en het andere niet volgt. Het is ook niet altijd duidelijk wat de reden van aanpassing is: het advies of een parlementaire tussenkomst. Men heeft wel geleerd dat de impact van de adviezen die op eigen initiatief worden geschreven en veel vroeger in de rit komen, veel groter is dan als de advisering op het einde gebeurt.

In die zin is het aangewezen dat de raden proactief en tijdig adviseren op eigen initiatief. De methode van conceptnota's en dergelijke is in die zin toe te juichen. Om tijdig en proactief adviezen te leveren moet het voor de adviesraden wel mogelijk zijn om kennis te nemen van beleidsagenda en beleidsdocumenten in een vroege fase, al hoeft dat geen formele wettelijke verplichting te zijn. Dat wijst op het belang van een goed gestructureerde regelgevingsagenda.

Ook het parlement kan een aantal zaken faciliteren, naast de regelgevingsagenda, met name het overleg met regering en parlement over de werkprogramma's. Zo weten de adviesraden wat eraan komt en waarin men geïnteresseerd is. Daarop slaat ook het concept van de vraagarticulatie.

Marnic DE MEULEMEESTER,
voorzitter

Jan DURNEZ
Marc VANDEN BUSSCHE,
verslaggevers