

Algemene Raad
6 februari 2018

Advies bij het voorontwerp van bestuursdecreet

Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 bevat verschillende engagementen voor een optimalisatie van de werking van de Vlaamse overheid. Zo zijn de contouren van een nieuw Vlaams bestuursdecreet opgenomen, de krachtlijnen van een vernieuwde verhouding tussen de overheid en haar klanten, een kwaliteitsvoller Vlaams advies- en overlegstelsel en een verbeterde interne werking van de Vlaamse overheid.

Op 28 oktober 2016 werd het 'Groenboek bestuur: 6 principes en 30 voorstellen voor een vernieuwende overheid' voorgesteld. Over dit groenboek werd een brede consultatie opgezet die liep tot en met 31 december 2016. De SARC formuleerde zijn [advies](#) bij het groenboek op 20 december 2016¹. Er volgde een uitgebreid consultatieverslag en meteen werd ook de opmaak van het witboek bestuur aangekondigd, onder meer om de inhoudelijke keuzes voor de opmaak van het bestuursdecreet te sturen. Op 7 juli 2017 keurde de Vlaamse Regering het witboek 'open en wendbare overheid goed'.

De Vlaamse Regering verleende op 22 december 2017 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van bestuursdecreet, dat 12 bestaande decreten bundelt. Ook het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden werd mee geïntegreerd. Het nieuwe decreet wordt voor advies voorgelegd aan de SERV, de Minaraad, de Vlaamse Woonraad, de SARO, de MORA, de SAR WGG, de SALV, de VLOR, de SARC, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging van Vlaamse Provincies.

Samenvatting bestuursdecreet

Het bestuursdecreet bevat generieke bepalingen die betrekking hebben op de relatie tussen de burger en de overheid enerzijds en op de organisatie en werking van de overheidsinstanties anderzijds. Veel van deze bepalingen bestonden al maar waren verspreid over verschillende decreten. Twaalf bestaande decreten zijn geëvalueerd en aangevuld met nieuwe bepalingen met het doel de dienstverlening van de overheid kwaliteitsvoller en de interne werking efficiënter te maken. Digitalisering en vermijden van administratieve lasten zonder meerwaarde waren daarbij een uitgangspunt.

¹ SARC-Algemene Raad, *Advies bij het Groenboek Bestuur*, 20 december 2016.
<https://cjsm.be/sarc/AR/adviezen/20161220-Advies-Groenboek-Bestuur.pdf>

Wat de relatie tussen de burger en de overheid betreft, wordt uitgegaan van een open overheid die nog meer werkt maakt van communicatie, die bereikbaar is via elektronische weg, die haar documenten informatie beschikbaar stelt voor burgers, en die openstaat voor participatie en inspraak van burgers bij het beleid maar ook bij haar eigen dienstverlening.

Wat de regulering van de overheid betreft, wordt niet geraakt aan de bestaande structuren of aan de voorschriften inzake deugdelijk bestuur. De regels die betrekking hebben op de werking van de overheid worden op elkaar afgestemd en vereenvoudigd. Het betreft regels over planning en rapportering, de organisatie van het communicatiebeleid en het statistiekbeleid, het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer, beheren en bewaren van overheidsinformatie, het strategisch adviesstelsel, de interne audit en over experimentregelgeving en regelluwe zones.

De 12 bestaande bestuurlijke decreten die worden gecoördineerd zijn de volgende:

1. Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid;
2. Decreet Deugdelijk Bestuur;
3. Decreet ter bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in de advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid (MEP-decreet);
4. Decreet tot regeling strategische adviesraden;
5. Decreet stuurorgaan Vlaams informatie- en ICT-beleid;
6. Decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer;
7. Openbaarheidsdecreet;
8. Klachtendecreet;
9. Decreet normen overheidscommunicatie;
10. Archiefdecreet;
11. Decreet hergebruik overheidsinformatie;
12. Decreet betreffende de Vlaamse openbare statistieken.

De SARC brengt onderstaand advies uit na bespreking op de Algemene Raad van 25 januari 2018. Het werd afgewerkt via een schriftelijke procedure. Het advies gaat niet in op het gehele bestuursdecreet, maar behandelt enkel de voor de SARC relevante punten.

Advies

1. Algemene appreciatie

De SARC waardeert de uitwerking van het groenboek en het witboek in voorliggend bestuursdecreet. Het opnemen en waar mogelijk samenvoegen of vereenvoudigen van 12 bestuurlijke decreten in één decreet is een titanenwerk. De SARC is tevreden met het open en participatieve traject, zowel formeel als informeel, dat met de strategische adviesraden en andere belanghebbenden is gevoerd.

Hij wil echter zijn bekommernis herhalen uit het advies bij het groenboek:

‘Deze goede voornemens moeten in de toekomst de praktijktest nog doorstaan: blijft het een louter ambtelijke oefening, of is er echte (politieke) wil om een culturomslag te maken en de (bestaande, verbeterde en nieuwe) instrumenten structureel, correct en maximaal in te zetten? De SARC merkt immers dat een aantal van de voorstellen zeer nuttig en nodig zijn, maar alvast op korte termijn zouden kunnen gerealiseerd worden door het goed toepassen van bestaande instrumenten. Hij denkt daarbij onder andere aan de RIA, de armoedetoets of de strategische adviesraden. Bestaande principes moeten breed insijpelen bij ambtenaren, ministers, kabinetten en ook worden ingezet. Het vertrouwen dat de Vlaamse overheid heeft in zijn burgers, organisaties, belanghebbenden, bedrijven, is een cruciale poot.’²

² Zie ook advies bij het Groenboek Bestuur (voetnoot 1), algemene opmerking (p. 4).

Wat betreft de opname van de verschillende bestuurlijke decreten en de eventuele aanpassingen daarvan, alsook de omzetting van Europese richtlijnen middels dit decreet, vraagt de SARC aandacht voor het blijven bewaren en bewaken van het evenwicht tussen het goed informeren of bedienen van de burger en de mogelijke planlast en kosten voor organisaties. De SARC vraagt daarbij voldoende aandacht voor de specifieke noden en omstandigheden van organisaties in de sectoren cultuur, jeugd, sport en media.

Eén voorbeeld betreft de omzetting van de richtlijn webtoegankelijkheid (zie ook punt 3 hieronder) waarbij veel gesubsidieerde organisaties onder het toepassingsgebied vallen: conformiteit aan de richtlijn vraagt vaak belangrijke investeringen (bv. online ticketsysteem, audiovisuele content, ...) waardoor de last voor kleinere organisaties disproportioneel kan zijn. Een ander voorbeeld is de specifieke context van de openbare omroep als enerzijds een overheidsinstantie en anderzijds een mediabedrijf.

Er moet over gewaakt worden dat de voorziene uitzonderingsmogelijkheden voldoende op maat van de CJSM-sectoren zijn.

2. Digitale dienstverlening: nieuwe Vlaamse procedures onmiddellijk digitaal

Het bestuursdecreet bepaalt:

‘Voorliggend bestuursdecreet bepaalt dat nieuwe procedures onmiddellijk digitaal aangeboden worden door Vlaamse en lokale instanties. Voor bestaande procedures moet de betrokken Vlaamse of lokale instantie bekend maken vanaf wanneer er een digitale variant van de procedure beschikbaar is.’ (Uit: memorie van toelichting)

Advies van de SARC:

De SARC staat positief tegenover de focus op digitale dienstverlening. Deze moeten in de eerste plaats ten dienste staan van de klantvriendelijkheid: de klant moet centraal staan, pas in tweede instantie de verbetering van de achterliggende processen voor de ambtenaar.

Specifiek vraagt de SARC ook voldoende en gegarandeerde aandacht voor de behoeften van kwetsbare groepen die nog meer dan anderen een laagdrempelige, bereikbare en persoonlijke dienstverlening nodig hebben. De al opgedane inzichten inzake e-inclusie moeten daarnaast gevaloriseerd worden.³

3. Inclusieve dienstverlening: richtlijn webtoegankelijkheid (artikel II.16 en II.17, met inachtneming van artikel I.11 §1 – derde lid)

Het bestuursdecreet bepaalt:

‘Tegen 23 september 2018 moet de Europese richtlijn inzake toegankelijkheid van overheidswebsites formeel omgezet zijn.’ (Uit: memorie van toelichting)

Op verschillende plaatsen in het voorontwerp van bestuursdecreet worden er uitzonderingen voorzien: voor de openbare omroep, musea, archieven en bibliotheken (art. II.17) en voor vzw's en stichtingen die diensten verstrekken die niet essentieel zijn voor het publiek of diensten die niet specifiek gericht zijn op de behoeften van, of bedoeld zijn voor, personen met een beperking (art. I.11 §1).

³ Zie ook advies bij het Groenboek Bestuur (voetnoot 1), advies bij principe 1, voorstel 6 (p. 8).

Advies van de SARC:

De SARC is tevreden met de uitzonderingen voor de openbare omroep en voor de musea, archieven en bibliotheken. Het is belangrijk steeds rekening te houden met de eigenheid van de sectoren en de (vaak beperkte) draagkracht van de organisaties in het veld. De kosten en de baten moeten in verhouding blijven. Het kan niet de bedoeling zijn een buiten proportionele administratieve en financiële last te creëren.

4. Participatie: Meer toegankelijke adviesraden (artikel III.104 §3 en §4) en Participatie: consultatieportaal als een kruispunt voor participatiemomenten (artikel II.7 en artikel III.104 §3)

Het bestuursdecreet bepaalt:

‘Er is een decretale verankering die het principe van een centraal consultatieplatform verankert. Het gaat minstens om consultaties over visienota’s, conceptnota’s, groen- en witboeken en over belangrijke voorontwerpen van decreet en ontwerpen van uitvoeringsbesluiten (via ‘notice en comment’) maar ook over initiatieven van andere overheden met impact op Vlaamse bevoegdheden (bijv. EU, gewesten, federaal) of eventueel over evaluatie van belangrijke bestaande decreten of besluiten.

Burgers krijgen de mogelijkheid om zelf voorstellen te doen over het functioneren van de overheid, beleid of regelgeving. Dit is een aanvulling op de bestaande ‘parlementaire’ regeling voor verzoekschriften.’ (Uit: memorie van toelichting)

‘De advisering door de strategische adviesraden blijft een belangrijke rol spelen in het participatiebeleid van de Vlaamse Regering. Meer publieksconsultaties die open staan voor iedereen krijgen een plaats in de werking van de strategische adviesraden. Ze kunnen deze op eigen initiatief opstarten, maar dit kan ook op vraag van de Vlaamse Regering of een minister gebeuren. Deze publieke consultatie kan de strategische adviesraad dan als aanvullende input gebruiken bij de opmaak van haar advies. Vanuit dit streven naar een meer open overheid wordt ook aan de strategische adviesraden gevraagd om in hun adviezen duidelijk te vermelden op basis van welke informatie en welke contacten ze hun advies gebaseerd hebben.’ (Uit: memorie van toelichting)

Advies van de SARC:

De SARC vindt de verhoogde aandacht van de Vlaamse overheid voor participatieve beleidsvoering positief. De (strategische) adviesraden spelen al van oudsher een rol in het mee verwezenlijken van een op kennis gebaseerd en coherent beleid, met ruimte voor betrokkenheid en participatie. Deze rol wordt nu verder opengesteld naar burgers en andere organisaties, via de mogelijkheid van de Vlaamse overheid om open consultaties te organiseren.

Wat betreft de invulling die daaraan gegeven wordt in art. II.7, stelt de SARC dat een digitale open consultatie een middel blijft naast andere methoden van overleg en participatie, die niet (volledig) digitaal zijn. Belangrijkste functies van beleidsadvisering zijn informatie (bijdragen aan een kwaliteitsvol beleid) en legitimatie (bijdragen aan een draagvlak voor het beleid). Een effectief en efficiënt participatiemodel heeft daarom aandacht voor meerdere aspecten: naast openheid/transparantie (bij de digitale open consultatie) bijvoorbeeld ook representativiteit en expertise. Een echt participatief traject is op maat gemaakt en maakt idealiter gebruik van meerdere instrumenten die op elkaar aansluiten.

Daarnaast moet er verhoogde aandacht zijn bij elk participatief traject voor e-inclusie en het betrekken van kwetsbare groepen in de samenleving.⁴

De SARC vindt het voorbeeld van het traject rond de vernieuwing van de eindtermen, waarbij er een digitaal en een 'fysiek' luik was en waarbij er aandacht was voor representativiteit, in overleg kunnen gaan met elkaar en terugkoppeling, een goed voorbeeld van hoe een participatief traject ingevuld kan worden.

In art. III. 104 § 3 wordt gesteld dat SAR's ter voorbereiding van een advies een open consultatie kunnen organiseren. In dat geval moeten zij het ook via het consultatieportaal zoals vermeld in art. II. 7 bekend maken. In hetzelfde artikel wordt gesteld dat aan de SAR's ook *gevraagd* kan worden een open consultatie te organiseren. De adviestermijn wordt dan verlengd.

De SARC is tevreden dat beide vormen van consultatie kunnen gelijklopen en dat de raad aan de slag zou kunnen met de resultaten van consultaties. Hij meent echter dat het welslagen ervan afhangt van enkele voorwaarden:

- de timing van een consultatie en van een adviesvraag moet op elkaar afgestemd zijn, zodat de raad ook wanneer het geen zelf georganiseerde bevraging betreft voldoende tijd heeft de resultaten te incorporeren in zijn besluitvormingsproces;
- indien de raad gevraagd wordt een consultatie te organiseren, moeten er goede afspraken gemaakt worden over de kosten die dat met zich meebrengt;
- de consultatie moet op het meest geschikte moment en in de meest geschikte vorm voor het onderwerp georganiseerd worden;
- de consultatie moet op voldoende wijze gecommuniceerd worden en het consultatieportaal moet helder, gebruiksvriendelijk en voldoende bekend zijn.

5. Participatie: meer 'strategische' strategische adviesraden (artikel III.94 §1, 8° en §2)

Het bestuursdecreet bepaalt:

'Tijdig consulteren wordt de norm. Advies over conceptnota's, groen- en witboeken wordt daarom uitdrukkelijk toegevoegd aan de opdracht van strategische adviesraden. Advisering van dergelijke documenten stellen de strategische adviesraden immers meer in staat om bij te dragen aan een strategische visie of advies dan over reeds uitgeschreven voorontwerpen van decreet. Tegelijkertijd krijgen de leden van de Vlaamse Regering meer ruimte om over beleidsdossiers zelf advies te vragen of participatiemomenten te organiseren nog voor de Vlaamse Regering een formeel akkoord over de inhoud ervan heeft gegeven. Ook deze vernieuwing zal de strategische adviesraden in staat stellen om een meer strategische rol op te nemen.' (Uit: memorie van toelichting)

Advies van de SARC:

De SARC waardeert de uitdrukkelijke toevoeging van het uitbrengen van advies over conceptnota's, groen- en witboeken aan de opdracht van de SAR's. De Vlaamse overheid heeft nu nog explicieter de mogelijkheid om bij de uitwerking van mogelijk beleid in overleg met de belanghebbenden de juiste vragen te stellen, op het juiste moment, in de juiste volgorde en deze informatie te communiceren naar beleidsmakers en publiek.⁵

⁴ Zie ook advies bij het Groenboek Bestuur (voetnoot 1), advies bij principe 3, voorstel 18 (p. 12).

⁵ Zie ook advies bij het Groenboek Bestuur (voetnoot 1), advies bij principe 1, voorstel 1 (p. 5).

Een uitgelicht aspect daarvan is het vragen van advies op het juiste moment van de beleidscyclus. Hierover wordt in het voorontwerp van bestuursdecreet bepaald dat de leden van de Vlaamse Regering de verplichte adviezen (bij voorontwerpen van decreet of ontwerpen van besluit van strategisch belang) kunnen vragen op een moment vóór de Vlaamse Regering erover collegiaal heeft beraadslaagd. De memorie van toelichting verduidelijkt daarbij nog dat als er in de tekst die vervolgens voor principiële goedkeuring wordt voorgelegd fundamentele wijzigingen worden aangebracht die niet voortvloeien uit het advies van de SAR, het ontwerp een tweede keer voor advies moet worden voorgelegd.

De vraag naar betrokkenheid in een vroeg(er) stadium van de beleidscyclus leeft al langer bij de SARC. Hij is dan ook blij dat daar in dit voorontwerp van decreet aandacht voor is. Hij adviseert voorzichtig positief, waarbij volgende bedenkingen of bekommernissen door zowel de raad zelf als de adviesvrager moeten opgevolgd worden:

- Zoals de memorie van toelichting bij art. III. 94 §2 stelt, is het heel belangrijk dat er per dossier afgewogen wordt welk moment het meest geschikt is om de strategische adviesraad te raadplegen. De SARC wenst daar nog aan toe te voegen dat dit in overleg moet gebeuren. Naast het werk- of jaarprogramma is een geregelde ontmoeting of overleg met de minister en/of zijn medewerkers gewenst. De SARC heeft hiermee enkele goede ervaringen gehad: bv. m.b.t. het voorontwerp van decreet bovenlokale cultuurwerking of het Globaal Sportinfrastructuurplan Vlaanderen. Deze goede ervaringen mogen niet afhangen van ad hoc-beslissingen of toevalligheden, maar zulke niet-formele overlegmomenten moeten wel systematisch ingebed zitten in de werking. Ook in komende legislaturen moet het gesprek gevoerd kunnen worden.
- Het is niet duidelijk wat 'fundamentele wijzigingen' zijn, wie dat beslist en op welk moment.
- Als er fundamentele wijzigingen zijn die niet voortvloeien uit het advies van de SAR, dan zou er geen advies meer moeten gevraagd worden. Dit is niet wenselijk: de adviesraad zou – los van de mogelijkheid die hij heeft om advies op eigen initiatief uit te brengen – over die gewijzigde tekst moeten geconsulteerd worden.
- De raad wijst er – hopelijk ten overvloede – ook op dat het advies dat wordt bedoeld, nog steeds verplicht wordt gevraagd. Een wijziging in het moment waarop het advies gevraagd wordt, ontslaat de adviesvrager dus niet van de verplichting duiding en toelichting te geven over het gevolg dat aan het advies wordt gegeven. Deze duiding en toelichting wordt des te belangrijker nu het al dan niet vragen van een advies na principiële goedkeuring afhangt van de mogelijke fundamentele wijzigingen die werden aangebracht na advies in een eerder stadium. De SARC vraagt dan ook dat de beleidsmakers deze stap tijdig en voldoende uitgewerkt (blijven) ter harte nemen.

Samenvatting advies

De SARC waardeert de uitwerking van het groenboek en het witboek in voorliggend bestuursdecreet. Hij wil wel benadrukken dat dit geen louter ambtelijke oefening mag blijken te zijn, maar dat een cultuuromslag nodig zal zijn.

De raad vraagt eveneens aandacht voor de mogelijke specifieke noden en omstandigheden van organisaties in de sectoren cultuur, jeugd, sport en media wat betreft dit decreet.

In het kader van de focus op digitale dienstverlening vraagt de SARC in het algemeen aandacht voor klantvriendelijkheid en specifieke aandacht voor de noden van kwetsbare groepen in de samenleving.

De raad adviseert positief over de uitzonderingen die voorzien zijn voor de openbare omroep en voor musea, archieven en bibliotheken bij de omzetting van de richtlijn rond webtoegankelijkheid.

Tot slot gaat de SARC verder in op enkele artikels over de adviesraden en over de mogelijkheden m.b.t. consultatie.

De SARC vindt de verhoogde aandacht van de Vlaamse overheid voor participatieve beleidsvoering positief. De (strategische) adviesraden spelen al van oudsher een rol in het mee verwezenlijken van een op kennis gebaseerd en coherent beleid, met ruimte voor betrokkenheid en participatie. Deze rol wordt nu verder opengesteld naar burgers en andere organisaties, via de mogelijkheid van de Vlaamse overheid om open consultaties te organiseren. De SARC stelt dat een digitale open consultatie een middel blijft naast andere methoden van overleg en participatie, die niet (volledig) digitaal zijn. Een echt participatief traject is op maat gemaakt en maakt idealiter gebruik van meerdere instrumenten die op elkaar aansluiten. Daarnaast moet er verhoogde aandacht zijn bij elk participatief traject voor e-inclusie en het betrekken van kwetsbare groepen in de samenleving. Bij het gebruik maken van de digitale open consultaties stelt de raad enkele voorwaarden voor m.b.t. timing, communicatie en overleg.

De SARC waardeert daarnaast de uitdrukkelijke toevoeging van het uitbrengen van advies over conceptnota's, groen- en witboeken aan de opdracht van de SAR's en de mogelijkheid om in een vroeger stadium om advies gevraagd te worden. Hij adviseert voorzichtig positief, waarbij enkele bekommernissen door zowel de raad zelf als de adviesvrager moeten opgevolgd worden: het systematisch inbedden van overleg tussen de adviesraad en de minister en zijn medewerkers, het vragen van een tweede advies als er bij de principiële goedkeuring wijzigingen zijn, en blijvende aandacht voor voldoende en tijdige duiding en toelichting bij hoe de adviezen van de raad verwerkt worden.

Namens de Algemene Raad,
Luk Verschueren, algemeen voorzitter
Gaëtan Poelman, algemeen voorzitter