

Gezamenlijk advies

Hervorming strategische adviesraden

Brussel, VLABEST, 10 december 2013

Brussel, MORA, 13 december 2013

Brussel, SERV, 16 december 2013

Brussel, SARIV, 16 december 2013

Brussel, SARC, 16 december 2013

Brussel, SARO, 18 december 2013

Brussel, VLOR, 19 december 2013

Brussel, VRWI, 19 december 2013

Brussel, Minaraad, 19 december 2013

Brussel, SAR WGG, 19 december 2013

Brussel, Vlaamse Woonraad, 19 december 2013

Brussel, SALV, 20 december 2013

De heer Geert Bourgeois
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands
Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

Arenbergstraat 7

1000 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_SARs_20131220_hervorming_SARs_BR_pvk

Brussel
20 december 2013

Hervorming strategische adviesraden

Mijnheer de minister

Op 18 november 2013 hebben de voorzitters van de strategische adviesraden in een brief aangeboden om opties naar voor te schuiven ter verbetering van zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de adviespraktijk en het advieslandschap. Zij engageerden zich om dit op korte termijn, met alle raden samen te doen.

De raden wensen de Vlaamse regering te bedanken voor de ruimte die werd geboden om het voorliggende gezamenlijke advies uit te werken. Daarin formuleren zij een aantal verbeteropties voor de adviesprocessen enerzijds en het advieslandschap anderzijds.

Wat de adviesprocessen betreft, stellen de raden een vijfpuntenprogramma voor dat voor alle adviesraden relevant is. Wat het advieslandschap betreft, zijn verdere analyse en overleg nodig om te bepalen welke van de mogelijke opties die in dit advies worden beschreven onder welke omstandigheden voor welke raden geschikt zijn. In elk van de opties moeten de autonomie en onafhankelijkheid van de raden blijvend worden verzekerd.

Naast dit gezamenlijk advies is er voor elke adviesraad die dat wenst ruimte om in een zgn. derde fase, volgend op de gezamenlijke brief en het voorliggende gezamenlijke advies, meer concreet in te gaan op de situatie, specifieke implicaties of uitrol in een bepaald beleidsthema of voor een bepaalde doelgroep of middenveldorganisatie.

Dit advies is voor de raden in elk geval geen eindpunt. Zij dringen aan op verdere dialoog hierover via een gestructureerd overleg tussen de Vlaamse regering en de voorzitters van de raden.

Met de meeste hoogachting,

Ann Vermorgen
voorzitter SERV

Harry Martens
voorzitter VLOR

Dirk Boogmans
voorzitter VRWI

Bert De Wel
voorzitter Minaraad

Jan De Maeseneer
Voorzitter SAR WGG

Daan Schalck
voorzitter MORA

Bernard Hubeau
voorzitter Vlaamse Woonraad

Filiep Loosveldt
voorzitter SARO

Herman Matthijs
voorzitter VLABEST

Luk Verschueren
voorzitter SARC

Piet Vanthemsche
voorzitter SALV

Jan Wouters
Voorzitter SARIV

Cc: Kris Peeters, Minister-President van de Vlaamse regering

Cc: Jan Peumans, Voorzitter Vlaams parlement

Krachtlijnen

In een conceptnota inzake beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie formuleert de Vlaamse regering tevens voorstellen voor de hervorming van de strategische adviesraden.

In het voorliggende *gezamenlijke advies* formuleren de strategische adviesraden zelf een aantal opties voor de verbetering van zowel de adviesprocessen als het advieslandschap.

Wat de **adviesprocessen** betreft, stellen de raden een vijfpuntenprogramma voor. Zij wensen hierop samen met de Vlaamse regering (verder) wezenlijke vooruitgang te kunnen boeken. Daarvoor is een cultuurwijziging en een reëel commitment nodig. De verbeteropties betreffen:

1. een betere planning van de beleids- en regelgevingsprocessen met een duidelijke rol voor de adviesraden;
2. het vroeger consulteren van adviesraden;
3. een sterkere dialoog en betere communicatie tussen de adviesraden onderling en met de Vlaamse regering/het Vlaams parlement;
4. transparante feedback op de adviezen;
5. versterkte aandacht voor beleidsonderbouwing en kwaliteitsbewaking.

Wat het **adviesradenlandschap** betreft, menen de raden dat een aantal modellen en samenwerkingsverbanden werkzaam kunnen zijn om de beoogde vereenvoudiging, synergieën en schaalvoordelen te realiseren. De verbeteropties situeren zich op het vlak van:

1. inhoudelijke informatie-uitwisseling en samenwerking tussen raden;
2. logistieke samenwerking;
3. clustering van secretariaten;
4. clustering of fusies van raden.

Eventuele hervormingen van het advieslandschap zullen complexer zijn en meer overleg vergen met de betrokken stakeholders naarmate de opties ambitieuzer zijn. Dat betekent dat sommige opties op korte termijn en andere slechts op langere termijn kunnen worden gerealiseerd. Essentieel is dat er sprake is van een duidelijke en robuuste achterliggende visie, die o.a. rekening houdt met de bevoegdheidsoverdracht naar aanleiding van de 6^e staatshervorming.

Verdere analyse en overleg zijn nodig om te bepalen welke opties onder welke omstandigheden voor welke raden geschikt zijn. Naast dit gezamenlijk advies is er daarom ruimte voor elke adviesraad die dat wenst om in een zgn. derde fase, volgend op de gezamenlijke brief van 18 november 2013 (zie bijlage) en het voorliggende gezamenlijke advies, meer concreet in te gaan op de situatie, specifieke implicaties of uitrol in een bepaald beleidsthema of voor een bepaalde doelgroep of middenveldorganisatie.

Inhoud

Krachtlijnen.....	4
Advies	6
1. Inleiding	6
2. De adviesprocessen	6
2.1. Situering.....	6
2.2. Opties ter verbetering.....	7
1. Een betere planning van de beleids- en regelgevingsprocessen met een duidelijke rol voor de adviesraden.....	7
2. Het vroeger consulteren van adviesraden.....	8
3. Een sterkere dialoog en betere communicatie tussen de adviesraden onderling en met de Vlaamse regering/het Vlaams parlement	8
4. Transparante feedback op de adviezen	9
5. Versterkte aandacht voor beleidsonderbouwing en kwaliteitsbewaking	9
3. Het adviesradenlandschap	10
3.1. Situering.....	10
3.2. Opties ter verbetering.....	11
1. Inhoudelijke informatie-uitwisseling en samenwerking	12
2. Logistieke samenwerking met behoud van rechtspersoonlijkheid	12
3. Inbedding of clustering van secretariaten zonder behoud van rechtspersoonlijkheid	13
4. Clustering of fusies van raden	14
Bijlage: brief van 18 november 2013	15

Advies

1. Inleiding

De conceptnota van de Vlaamse regering van 20 september 2013 inzake beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie bevat tevens voorstellen voor de **hervorming van de strategische adviesraden**.

De SERV werd hierover door de Vlaamse regering om advies gevraagd. De andere raden werden niet om advies gevraagd en/of in kennis gesteld van de conceptnota.

Verschillende raden hebben daarom op eigen initiatief en vanuit hun specifieke invalshoek reeds een advies of formele reactie uitgebracht. De SERV en mogelijks ook andere raden zullen na afronding van en voortbouwend op het voorliggende gezamenlijke advies van alle raden samen nog een eigen advies met hun specifieke aandachtspunten formuleren.

De raden hebben een gedeelde bekommernis om het bestaande systeem van overleg en advies structureel te verbeteren.

De SERV organiseerde als eerste stap een overleg met de voorzitters van alle strategische adviesraden. Dit resulteerde in een **gezamenlijke brief** aan de Vlaamse regering van 18 november 2013 (zie bijlage). Daarin werden enkele uitgangspunten vooropgesteld en hebben de raden aangeboden om opties naar voor te schuiven ter verbetering van zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de adviespraktijk en het advieslandschap. Zij engageerden zich om dit op korte termijn, met alle raden samen te doen. Zij pleitten ervoor dat hun bevindingen meegenomen kunnen worden in de verdere discussie op niveau van de Vlaamse regering en dus aan de raden de nodige ruimte te laten voor reflectie, overleg en concretisering.

Met het voorliggend **gezamenlijk advies** formuleren de raden verbeteropties voor de adviesprocessen enerzijds en het advieslandschap anderzijds. Omdat er belangrijke verschillen zijn tussen adviesraden en beleidsdomeinen of beleidsvelden moeten verbeteringen gebeuren via 'maatwerk'. Dit gezamenlijk advies van alle raden heeft daarom betrekking op algemene uitgangspunten, principes en verbeteropties.

Voortbouwend op de gezamenlijke brief en het voorliggende gezamenlijke advies, kunnen de adviesraden bijgevolg afzonderlijk of samen in een zogenaamde derde fase nog een meer gespecificeerd **SAR-advies** uitbrengen. Hierin kan meer concreet worden ingegaan op de situatie, specifieke implicaties of uitrol in een bepaald beleidsthema of voor een bepaalde doelgroep of middenveldorganisatie.

2. De adviesprocessen

2.1. Situering

In het pact 2020 werden "gestructureerd sociaaleconomisch overleg en maatschappelijke betrokkenheid, dialoog, consultatie, transparantie en tijdige **participatie** van middenveld en doelgroepen" beschouwd als centrale waarden en instrumenten voor een

effectief en efficiënt beleid. Zoals toegelicht in de gezamenlijke reactie van 18 november 2013 (zie bijlage) nemen strategische adviesraden een specifieke rol op in het participatielandschap. Zij wensen die rol actief verder te zetten.

De strategische adviesraden zijn vragende partij voor een goed werkend advies- en overlegmodel. Dit moet leiden tot een grotere betrokkenheid bij en een grotere **impact** op het beleid. Zij wensen zo efficiënt mogelijke advies- en overlegprocessen. Ook de raden zien op deze punten belangrijke mogelijkheden tot verbetering.

Het maatschappelijk middenveld en de strategische adviesraden hebben hierin zelf een belangrijke verantwoordelijkheid, die zij ook willen blijven opnemen. Maar oplossingen om de adviespraktijk effectiever en efficiënter te maken, vergen inspanningen langs beide kanten (overheid en raden/middenveld).

Zoals toegelicht in de gezamenlijke reactie van 18 november 2013, is het essentieel adviesraden optimaal te kunnen inzetten om de inhoudelijke keuzes in het beleidsproces te versterken en te verbreden. Hierbij is een essentieel punt de betrokkenheid op (strategische) beleidsdossiers te kunnen afspreken en organiseren, en dit in een stadium waarin de bijdrage vanuit de raden in het besluitvormingsproces kan worden meegenomen. Er moet bijgevolg reële betrokkenheid zijn, waarbij overleg, consultatie en advies tijdig gebeuren om de nuttige inbreng in de beleidskeuzes te waarborgen. Er moet tevens voldoende tijd zijn om adviezen te onderbouwen en intern te overleggen. Verder is er transparante feedback nodig over het gevolg dat aan adviezen werd gegeven. Dit vergt maatwerk, een reëel politiek commitment en een afsprakenkader, waarbij in de onderscheiden beleidsdomeinen en voor de onderscheiden beleidsvraagstukken duidelijkheid wordt verschaft over het tijdstip, de rol en plaats van de verschillende participatiemogelijkheden in de verschillende fases van het beleidsproces. Kortom, er wordt gepleit voor een sterker samenwerkingsmodel waarbij het nut en de bruikbaarheid van de strategische adviesverlening voor het beleidsproces wordt gemaximaliseerd.

2.2. Opties ter verbetering

De raden stellen concreet het onderstaande **vijfpuntenprogramma** voor. Zij vragen dat zij hierop samen met de Vlaamse regering (verder) wezenlijke vooruitgang kunnen boeken. Daarvoor is een cultuurwijziging en een reëel commitment nodig.

1. Een betere planning van de beleids- en regelgevingsprocessen met een duidelijke rol voor de adviesraden

- Het is essentieel dat de stakeholders actief en **gestructureerd** betrokken kunnen zijn in het Vlaamse beleidsproces. Participatie is maatwerk, maar goede participatie is slechts mogelijk als die structureel wordt ingebouwd in het proces van beleidsontwikkeling en –uitvoering. Elk dossier moet goed worden voorbereid, met een duidelijke planning van de belangrijkste processtappen, incl. het participatieluik waarbij in de onderscheiden beleidsdomeinen en voor de onderscheiden beleidsvraagstukken duidelijkheid wordt verschaft over het tijdstip, de rol en plaats van de verschillende participatiemogelijkheden in de verschillende fases van het beleidsproces. Zo is het van belang o.a. bij aanvang van de legislatuur aan te geven en af te spreken welke beleidsdossiers of

thema's cruciaal zijn om via voorafgaande strategische toetsing de beleidskeuzes te verkennen;

- Het is belangrijk dat het ganse proces van wie, waarbij, wanneer en hoe betrokken wordt, transparant gemaakt wordt. Een concreet voorstel is om voor elk belangrijk dossier te werken met een **procesnota** (cf. 'roadmaps' op EU niveau). Zo'n procesnota geeft inzicht in de probleemstelling en doelstellingen en in de geplande aanpak (traject, procesorganisatie, timing, ...) met inbegrip van de participatiemomenten en participatiewijzen. Dat gebeurt best al in samenspraak met de belangrijkste actoren en partners in het veld, met ook aandacht voor moeilijker bereikbare doelgroepen.
- Een betere planning moet ook zorgen voor een goede spreiding van adviesvragen in de tijd, voor **voldoende tijd** om adviezen sterk te onderbouwen en het nodige onderlinge overleg met de achterban toe te laten. Hoeveel tijd nodig is, hangt af van de omstandigheden en moet voorwerp kunnen uitmaken van overleg (cf. infra, punt 3).

2. Het vroeger consulteren van adviesraden

- **Advisering** in de fase van de besluitvorming is en blijft belangrijk. Maar advisering mag niet in enge zin worden begrepen als louter reactieve adviesverlening op het einde van het besluitvormingsproces. Advisering moet ook kunnen plaatsvinden in een fase waarin er nog geen volledige duidelijkheid is over een problematiek en het beleid nog in de ontwikkelingsfase verkeert (fase van agendasetting en beleidsvoorbereiding) en in de fase van de beleidsevaluatie.
- Het gebruik van **conceptnota's** (visienota's, witboeken, groenboeken) tijdens de beleidsvoorbereiding verdient verdere aanmoediging omdat hierdoor reeds tijdens de conceptfase het overleg over de wenselijkheid en inhoud van een nieuwe beleidsrichting of beleidsmaatregel kan gebeuren. Betrokkenheid van stakeholders en adviesraden in eerdere fases van het beleidsproces vergemakkelijkt en versnelt bovendien de inspraak in een latere fase.

3. Een sterkere dialoog en betere communicatie tussen de adviesraden onderling en met de Vlaamse regering/het Vlaams parlement

- Dialoog met de Vlaamse regering/het Vlaams parlement over het **werkprogramma** van een adviesraad kan meer dan vandaag worden gebruikt om adviesvragen en adviezen op eigen initiatief goed in te plannen (voldoende tijd, voldoende tijdig). Adviesraden kunnen ook onderling hun werkprogramma's en de beleidsthema's waarop ze willen focussen beter afstemmen en zo beter mogelijkheden voor samenwerking benutten. Ook het gebruik van een meerjarenprogramma aan het begin van een nieuwe legislatuur is een mogelijkheid. Het opstellen van de werkprogramma's zou tevens moeten kunnen steunen op een overzicht van de bevoegde minister (evt. als onderdeel van de beleidsnota en of beleidsbrief) van de adviesvragen die zij/hij voorziet.
- De **communicatie** van de planning en de voortgang van alle belangrijke beleids- en regelgevingsprocessen zou moeten gebeuren via een publiek platform, zodat adviesraden tijdig op de hoogte zijn en kunnen beslissen om evt. op eigen initiatief een advies te formuleren. Met name moet worden gedacht aan één webpagina waarop alle informatie met inbegrip van de relevante documen-

ten wordt gecentraliseerd. In diverse landen wordt tevens gebruik gemaakt van een centrale consultatiepagina op het internet en van nieuwe media om de publieke informatieverbreiding over belangrijke voorgenomen regelgeving te verbeteren.

- Daarnaast zijn beter gearticuleerde adviesvragen wenselijk. In adviesvragen zou de overheid beter kunnen aangeven op welke specifieke punten ze vooral de input van de adviesraad wil (zgn. **vraagarticulatie**, zonder dat een adviesraad zich daartoe hoeft te beperken). Dit kan mee zorgen voor een versterkte focus op belangrijke strategische kwesties en voor een versterkte relevantie en doorwerking van adviezen.

4. Transparante feedback op de adviezen

- Bij de agendering van een **voorontwerp van decreet of ontwerpbesluit** op de Vlaamse regering (en in een latere fase bij indiening van decreten in het parlement), zou de bevoegde minister steeds schriftelijk inzicht moeten geven in de ontvangen bemerkingen van de adviesraad en in het gevolg dat eraan werd gegeven (zonder dat dit een vormvereiste kan zijn in de verdere procedure). De bevoegde minister(s) geeft m.a.w. een repliek op het advies en motiveert formeel wanneer afgeweken wordt van het advies.
- Ingeval van een advies naar aanleiding van een **conceptnota** in de fase van de agendasetting of beleidsvoorbereiding zou de bevoegde minister steeds een schriftelijke repliek moeten geven aan de adviesraad met informatie over welke elementen van het advies zullen opgenomen worden in verdere beleidsvoering en welke niet (zonder dat dit een vormvereiste kan zijn in de verdere procedure). De minister motiveert m.a.w. de gemaakte keuzes.
- Ook bij niet gevraagde, **proactieve adviezen** in de fase van agendasetting of beleidsvoorbereiding is het wenselijk dat de bevoegde minister een reactie op het advies geeft aan de adviesraad.

5. Versterkte aandacht voor beleidsonderbouwing en kwaliteitsbewaking

- De efficiëntie van de advies- en overlegprocessen wordt ondersteund door goede beleidsonderbouwende **informatie** in de dossiers die de Vlaamse overheid voorlegt voor advies (cf. gebruik van de RIA-methodiek of soortgelijke 'evidence based' analyses) en door voldoende aandacht voor de legistische **kwaliteit van de regelgeving**. Hierdoor kunnen de raden zich in hun advisering meer toelagen op belangrijke strategische kwesties en beleidskeuzes.
- De samenwerking zou moeten worden versterkt tussen SAR's en (onderzoeks-) instellingen en steunpunten en de processen of programma's die bijdragen tot de wetenschappelijke **beleidsonderbouwing**. De stakeholders zouden via de adviesraden kunnen bijdragen tot de bepaling van de maatschappelijk relevante onderzoeksthema's en de formulering van de beleidsvragen.
- Dit wordt best gekoppeld aan een globale aanpak van de wetenschappelijke beleidsondersteuning, waarbij voor een periode van vijf jaar per beleidsveld/-domein een **onderzoeksprogramma** en beleidsevaluatieagenda wordt vastgelegd. Die agenda zou moeten slaan op het beleidsondersteunend onderzoek dat zowel intern gebeurt binnen de Vlaamse overheid zelf als op het onderzoek door de wetenschappelijke steunpunten beleidsrelevant onderzoek, door exper-

tisecentra voor monitoring en door andere instanties (academici, consultants, ...). Ook beleidsdomeinoverschrijdend onderzoek zou daarin een plaats moeten krijgen.

Het voorgaande vijfpuntenprogramma versterkt de effectiviteit en efficiëntie van de advies- en consultatieprocessen. Het bevordert reële inspraak, laat meer maatwerk toe, zorgt voor meer responsabilisering van de adviesraden, verlegt de focus van adviesraden op strategische kwesties en draagt bij tot het verruimen van het maatschappelijk draagvlak voor het Vlaams beleid.

3. Het adviesradenlandschap

3.1. Situering

Met BBB (2000 en later) was het de bedoeling om ook het adviesradenlandschap drastisch te hervormen. Een afslanking en herstructurering moest voordelen opleveren op het vlak van efficiëntie, effectiviteit en budgettaire kostprijs. Men wilde meer eenvoud, transparantie en toegevoegde waarde, en snelheid van besluitvorming verzekeren, en de onafhankelijkheid van adviesraden t.o.v. de overheid waarborgen.

Met de oprichting van strategische adviesraden is er duidelijk een integratiebeweging geweest. Via het kaderdecreet op de strategische adviesraden werd een stroomlijning doorgevoerd op maat van het BBB-traject en werd de onafhankelijkheid van de strategische adviesraden gewaarborgd. De strategische adviesraden hebben zich van bij hun oprichting in dit kader ingeschakeld. In sommige gevallen bleken afzonderlijke of samen acties noodzakelijk. De adviesraden hebben die op hun niveau genomen om zo efficiënt mogelijk te werken. De adviesraden wisselen ook kennis en ervaring uit en leren van elkaar.

Het bestaande adviesradenlandschap is erg divers. Het kaderdecreet biedt daar ook ruimte voor. Tussen de strategische adviesraden onderling zijn er verschillen in opdrachten, taken en bevoegdheden, in de aard van de leden en organisaties die erin vertegenwoordigd zijn, in de organisatorische vormgeving en ambtelijke ondersteuning, in de adviespraktijk en –cultuur. Naast de SAR's zijn er diverse autonome overleg- en adviescommissies (gebleven) voor een specifieke doelgroep of problematiek (bv. VHC, VLC, Commissie Diversiteit, Commissie Sociale Economie, Jeugdraad, Ouderenraad, Vrouwenraad, Adviesraad Integrale Jeugdhulp, VLIR, VLHORA ...). Bovendien zijn ook nieuwe adviesraden of adviescommissies opgericht naast en buiten de strategische adviesraden (bv. CEEO, Industrieraad, Flanders Logistics...¹).

Mede hierdoor is er soms versnippering van advies en overleg. Een aantal middenveldorganisaties die in meerdere raden en commissies zetelen, zijn vragende partij om hun mensen zo efficiënt mogelijk in te zetten en dubbel werk te vermijden. Het is positief dat de Vlaamse Regering hierop inspeelt. De raden stellen wel vast dat de voorstellen enkel focussen op de strategische adviesraden terwijl het advieslandschap veel ruimer is.

¹ Recent is ook een conceptnota door de Vlaamse regering goedgekeurd waarin de oprichting van een nieuwe adviesraad handicap wordt voorgesteld

Vanuit de Vlaamse regering is er bovendien vraag naar verdere vereenvoudiging en een zekere clustering en opschaling van strategische adviesraden. Ten eerste vraagt de Vlaamse regering of er voor elk beleidsdomein wel een strategische adviesraad vereist is en of het aantal dus niet kan worden afgebouwd door eventuele afschaffing of integratie van sommige raden. Ten tweede vraagt de Vlaamse regering of de schaal van sommige secretariaten die de advies- en overlegprocessen begeleiden niet te klein is en of deze secretariaten dus niet beter worden ondergebracht in een groter geheel.

Zoals gesteld in de gezamenlijke reactie van 18 november 2013 (zie bijlage) is er volgens de raden niet enkel nood aan een herziening van de adviespraktijk en de bestuurscultuur op het vlak van participatie, maar ook van het advieslandschap. In het kader daarvan kan het dus ook aangewezen zijn adviesorganen te herschikken, desgevallend samen te brengen of anders in te vullen. Ook clustering van strategische adviesraden is een mogelijke piste om synergieën, schaalvoordelen en efficiëntiewinsten te boeken. Maar niet elke clustering zorgt voor effectiviteits- en efficiëntiewinsten of voor verbetering van het advieslandschap. Verschillende modellen en samenwerkingsverbanden zijn denkbaar. Belangrijk is dus dat dit goed onderbouwd en overlegd gebeurt, zodat sprake kan zijn van reële synergieën en efficiëntiewinsten. Bij logistieke clustering moet de autonomie en onafhankelijkheid blijvend worden verzekerd. Bij verdergaande inhoudelijke clustering (integratie of versmelting van bepaalde raden) is het essentieel dat er sprake is van een duidelijke en robuuste achterliggende visie.

Alvast menen de raden dat het huidige decretale kader een waardevol uitgangspunt vormt om het debat over het advieslandschap te voeren. Volgende sturende uitgangspunten blijven van groot belang: (1) de participatie, vertegenwoordiging en betrokkenheid van het middenveld op de beleidsprocessen wordt georganiseerd en gestructureerd; (2) de inbreng van de beschikbare deskundigheid op het terrein over een beleidsveld, beleidsdomein of beleidsthema wordt samengebracht in de raden; (3) de autonome positie van de raden ten aanzien van de beleidvoerders wordt verzekerd; (4) de openbaarheid en het publiek karakter van de adviezen en de raden wordt vastgelegd; (5) het lange termijn perspectief en de strategische werking worden in de adviesverlening inherent ingebouwd.

3.2. Opties ter verbetering

De raden menen concreet dat de onderstaande modellen en samenwerkingsverbanden werkzaam kunnen zijn om de beoogde vereenvoudiging, synergiën en schaalvoordelen te realiseren.

De raden benadrukken dat

- de onderstaande opties elkaar niet uitsluiten;
- veel afhangt van de concrete modaliteiten, wil men de potentiële synergiën en schaalvoordelen ook daadwerkelijk benutten;
- verdere analyse en overleg nodig zijn om te bepalen **welke opties onder welke omstandigheden voor welke raden geschikt zijn** (zie ook zgn. derde fase zoals vermeld in de inleiding bij dit advies), waarbij de voor- en nadelen van wijzigingen concreet gemaakt moeten worden;
- hervormingen complexer zijn en meer overleg nodig is met de betrokken stakeholders naarmate de opties ambitieuzer zijn.

Dat betekent ook dat sommige opties op korte termijn en andere slechts op langere termijn kunnen worden gerealiseerd.

1. Inhoudelijke informatie-uitwisseling en samenwerking

Verdere gerichte onderlinge samenwerking tussen adviesraden bij de behandeling van adviesvragen (waarvoor samenwerking een meerwaarde kan zijn) zorgt voor een betere benutting van de aanwezige expertise en vermijdt dubbel werk. Functioneel overleg, informatie-uitwisseling, gezamenlijke hoorzittingen e.d. tussen een of meer SAR's onderling gebeurt met succes. Samenwerking tussen adviesraden aan gezamenlijke adviezen is echter niet altijd evident, zeker niet binnen de normale adviestermijnen, door de verschillende invalshoeken en belangen, het grotere aantal partijen dat rond de tafel zit, en de uiteenlopende interne procedures, stijl en cultuur. Gezamenlijke adviezen zijn pas echt zinvol als ze meerwaarde bieden. Ze zouden geen aanleiding mogen geven tot vervlakking en het wegvallen van sectorspecifieke aandachtspunten in een meer generieke benadering.

Instrumenten of praktijken die mogelijks de **informatie-uitwisseling en de onderlinge samenwerking** tussen adviesraden verder kunnen vergroten zijn:

- ▀ verder informeel overleg tussen de secretariaten en/of voorzitters;
- ▀ het flexibeler maken van de interne besluitvormingsprocessen binnen de SAR's zodat er vlottere afstemming en samenwerking kan gebeuren tussen SAR's;
- ▀ het vastleggen van een onderling afsprakenkader tussen bepaalde adviesraden wanneer de samenwerking structurele vormen aanneemt;
- ▀ het organiseren van gemeenschappelijke startvergaderingen of hoorzittingen bij meervoudige adviesvragen;
- ▀ het adviseren onder leiding van één SAR aangevuld met gemandateerde leden van andere SAR's, zodat dubbelwerk in diverse SAR's wordt vermeden;
- ▀ (minder geformaliseerd) functioneel overleg tussen een SAR en een of meer andere middenveldorganisaties (bv. hoorzitting, deelname aan besprekingen of andere vormen van betrokkenheid);
- ▀ een gezamenlijk portaal dat kan zorgen voor een grotere toegankelijkheid van de adviezen.

2. Logistieke samenwerking met behoud van rechtspersoonlijkheid

De secretariaten van sommige strategische adviesraden moeten als aparte rechtspersonen voor managementondersteunende taken zelf instaan, diensten inhuren of soms gedeeltelijk terugvallen op ondersteuning door de Management Ondersteunende Diensten van de Vlaamse overheid. Door meer logistieke samenwerking tussen raden of met diensten van de Vlaamse overheid kunnen (beperkte) efficiëntiewinsten worden geboekt, vnl. door schaalvoordelen en doordat meer tijd vrijkomt voor kerntaken van een secretariaat van een adviesraad. Daarnaast kan gezamenlijke huisvesting van secretariaten waarvan de raden met thema's bezig zijn die inhoudelijk bij mekaar aanleunen ook zorgen voor inhoudelijke synergieën in de werking, doordat informatie en expertise vlot kan worden gedeeld.

Instrumenten of praktijken die mogelijks kunnen zorgen voor **logistieke samenwerking**, waarbij de adviesraad zijn rechtspersoonlijkheid behoudt, zijn:

- ▀ gebruik maken van de MOD van een beleidsentiteit (cf. bestaande situatie in een aantal raden);
- ▀ een gezamenlijke huisvesting met andere entiteiten behorende tot hetzelfde beleidsdomein, met gezamenlijk gebruik van gemeenschappelijke ruimtes en diensten van de beleidsentiteit (onthaal, vergaderruimte, ICT, personeelsdienst, informatiedienst, communicatiedienst, Vlimpers, Orafin...) (cf. bestaande situatie bij sommige SAR's);
- ▀ een gezamenlijke huisvesting van (verwante) adviesraden, met gezamenlijk gebruik van gemeenschappelijke ruimtes en diensten (bv. onthaal, vergaderruimte, ICT, informatiedienst, communicatiedienst...) of een gemeenschappelijke MOD (cf. het model van het decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges);

3. Inbedding of clustering van secretariaten zonder behoud van rechtspersoonlijkheid

Naast logistieke samenwerking en/of gezamenlijke huisvesting van secretariaten waarbij de adviesraad zijn rechtspersoonlijkheid behoudt, is ook inbedding of clustering van secretariaten zonder behoud van rechtspersoonlijkheid een mogelijkheid. Ook hier kunnen zo (beperkte) efficiëntiewinsten worden geboekt, vnl. door schaalvoordelen en doordat meer tijd vrijkomt voor kerntaken van een secretariaat van een adviesraad. Daarnaast kan ook **clustering van secretariaten** waarvan de raden met thema's bezig zijn die inhoudelijk bij mekaar aanleunen zorgen voor inhoudelijke synergieën in de werking, doordat informatie en expertise vlot kan worden gedeeld.

Hiertoe zijn er volgende instrumenten of praktijken:

- ▀ een administratieve inbedding van een secretariaat binnen de rechtspersoon van de Vlaamse overheid. Er moet dan een vergelijkbare situatie worden geschapen die onafhankelijkheid waarborgt, een sui generis figuur die zal gelijken op deze van een verzelfstandigd agentschap binnen de Vlaamse administratie (cf. Audit Vlaanderen);
- ▀ een administratieve inbedding bij een andere raad (cf. het model van de MORA en de SAR WGG). Dergelijke raden (blijven) beschikken over een eigen raad en een eigen bestuur die volledig autonoom hun werking regelen, hun werkprogramma bepalen, adviezen verlenen, hun secretariaatspersoneel inhoudelijk aansturen, enz. Er is dus nog steeds sprake van een autonome positie ten aanzien van het beleid. Er wordt geen afbreuk gedaan aan de ruimte en eigen verantwoordelijkheid om op te treden, te communiceren, advies te formuleren en in overleg te treden.
- ▀ adviesraden die afzonderlijk blijven bestaan, maar waarvan de secretariaten worden samengevoegd. M.a.w. ondersteuning van (verwante) adviesraden door één gebundeld secretariaat..

Er kan worden benadrukt dat in elk van deze opties de voor- en nadelen van eventuele wijzigingen aan de bestaande situatie en de financiële implicaties ervan concreet gemaakt zouden moeten worden zodat er sprake is van daadwerkelijke verbetering. Bo-

vendien moeten in deze opties de autonomie en onafhankelijkheid van de raden zelf blijvend worden verzekerd, en mogen deze opties geen afbreuk doen aan de representatieve vertegenwoordiging in elke raad.

4. Clustering of fusies van raden

Er zou kunnen worden nagedacht over integratie van bepaalde adviesraden of van clustering van adviesraden onder een koepel. Dit kan leiden tot vereenvoudiging van het advieslandschap, schaaloptimalisatie, en een efficiëntere inzet van de middenveldorganisaties.

Instrumenten of praktijken die mogelijks kunnen zorgen **voor clustering of fusies van adviesraden** zijn:

- ▀ integratie van een adviesraad in een SAR;
- ▀ integratie van een adviesraad als een deelraad in een SAR (cf. het model van de SARC als koepel van vier autonome sectorraden);
- ▀ integratie van een adviesraad als een commissie in een SAR (cf. het model van de vier vroegere groene sectorraden die werden ingebed in de Minaraad als permanente werkcommissies);
- ▀ integratie van twee of meer adviesraden in een adviesraad (cf. een model zoals de Vlaamse regering lijkt te bedoelen met de omgevingsraad en de raad voor interbestuurlijk beleid).
- ▀ flexibilisering van de samenstelling van een (geclusterde) raad. Omdat bij verdergaande integratie van raden het aantal leden/middenveldorganisaties in een raad onwerkbaar hoog kan worden, kan eraan worden gedacht om te werken met een vaste kern van raadsleden/organisaties, en een (flexibele) pool van leden/organisaties die “op afroep” kan worden samengesteld in functie van het onderwerp dat wordt behandeld².

Er kan worden benadrukt dat ook hier in elk van de opties (die mekaar niet uitsluiten) de voor- en nadelen van eventuele wijzigingen aan de bestaande situatie concreet gemaakt zouden moeten worden zodat sprake is van daadwerkelijke verbetering. Bovendien is het essentieel dat er sprake is van een duidelijke en robuuste achterliggende visie.

² Concreet kan dit betekenen dat deze leden/organisaties zich kunnen aanmelden bij de raad (vaste kern van raadsleden) wanneer zij actief wensen mee te werken aan een advies, en hun inbreng ook duidelijk wordt vermeld in het advies. Omgekeerd kan de raad (vaste kern van raadsleden) deze leden/organisaties ook om medewerking verzoeken.

Bijlage: brief van 18 november 2013

De heer Geert Bourgeois
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands
Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

Arenbergstraat 7

1000 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbeeck
2013
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SARs_20131118_hervorming_SARs_BR_pvit.docx

Brussel
18 november

Hervorming strategische adviesraden

Mijnheer de minister

De SERV en de strategische adviesraden hebben kennis genomen van de conceptnota van de Vlaamse regering met voorstellen tot hervorming van het bestaande stelsel van strategische adviesraden.

De SERV werd hierover door de Vlaamse regering om advies gevraagd. De andere raden werden niet om advies gevraagd en/of in kennis gesteld van de conceptnota.

Verschillende raden hebben daarom op eigen initiatief en vanuit hun specifieke invalshoek reeds een advies of formele reactie uitgebracht. De SERV zal zijn advies uitbrengen na afronding van en voortbouwend op het hieronder toegelichte gezamenlijke initiatief van alle raden samen (dat geldt mogelijks ook voor andere raden).

De raden hebben immers een aantal gezamenlijke bekommernissen, die zij hierna formuleren vanuit een gedeelde bekommernis om het bestaande systeem van overleg en advies structureel te verbeteren.

- Strategische adviesraden nemen een specifieke rol op in het participatielandschap. Ze zijn een belangrijke partner van de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement om kwaliteitsvol beleid te ontwerpen en uit te voeren. Strategische adviesraden capteren signalen uit het werkveld en de academische wereld en vertalen die naar het Vlaamse beleid. Ze faciliteren het overleg tussen middenveldorganisaties onderling, met academische experts, de regering en met andere stakeholders. Het zijn fora waar draagvlak kan worden gecreëerd, individuele belangen kunnen worden overstegen en tegenstellingen kunnen worden overbrugd. Ze werken, ondersteund door een professioneel secretariaat, onafhankelijk van de beleidsmakers en op basis van duidelijke adviesprocedures, die resulteren in deskundige, gedragen en publiek beschikbare adviezen. De transparante, onafhankelijke advisering door strategische adviesraden heeft zo een onvervangbare functie in het politieke en maatschappelijke debat.

- De strategische adviesraden zijn en blijven bijgevolg vragende partij voor een goed werkend advies- en overlegmodel. Dit vergt op geregelde tijdstippen een reflectie over mogelijkheden ter verbetering van het advieslandschap en de adviespraktijk. De implementatie van de 6e staatshervorming en de huidige discussies over de toekomstige structuur van de Vlaamse overheid vormen daarvoor een uitgelezen moment. Het is cruciaal dat de Vlaamse regering deze belangrijke oefening goed aanpakt en ook in de nieuwe structuur zorgt voor een adequate structurele betrokkenheid van het middenveld en voor een duidelijke plaats voor de figuur van strategische adviesraden.
- Het maatschappelijk middenveld en de strategische adviesraden hebben zelf een belangrijke verantwoordelijkheid om te werken aan verbetering, die zij ook willen blijven opnemen. Ze hebben afzonderlijk op hun niveau reeds acties voor bijsturing en verbetering genomen. De adviesraden wisselen ook kennis en ervaring uit en leren van elkaar. Gerichte onderlinge samenwerking tussen adviesraden bij de behandeling van adviesvragen (waarvoor samenwerking een meerwaarde kan zijn) zorgt voor een betere benutting van de aanwezige expertise.
- De strategische adviesraden willen daarnaast ook bijdragen aan een bredere reflectie over mogelijkheden en manieren om de “baten” van het bestaande advies- en overlegstelsel (beter inhoudelijk beleid, meer betrokkenheid en draagvlak...) te vergroten en de “kosten” (voor de doelgroepen en de overheid in termen van tijd, middelen...) te verlagen. Oplossingen om het bestaande advieslandschap en de adviespraktijk effectiever en efficiënter te maken, gaan immers moeten komen van de overheid én van de stakeholders zelf.
- Essentieel is dat adviesraden op de juiste manier en op de juiste momenten worden ingezet in het beleidsproces. Het kernpunt is dat ze worden betrokken bij de dossiers en op de momenten die er echt toe doen. Er moet reële betrokkenheid zijn. Advies moet niet pro forma worden gevraagd, louter als en omdat dit formeel verplicht is. Overleg, consultatie en advies moeten tijdig gebeuren, op momenten dat een nuttige inbreng voor het maken van beleidskeuzes mogelijk is en niet pas nadat de beslissingen de facto al zijn genomen. Er moet voldoende tijd zijn om adviezen te onderbouwen en het nodige overleg te voeren. Er is transparante feedback nodig over het gevolg dat aan adviezen werd gegeven. Dit vergt maatwerk en een reëel politiek commitment, waarbij in de onderscheiden beleidsdomeinen en voor de onderscheiden beleidsvraagstukken duidelijkheid wordt verschaft over het tijdstip, de rol en plaats van de verschillende participatiemogelijkheden in de verschillende fases van het beleidsproces.
- Daarnaast is clustering van strategische adviesraden een mogelijke piste om synergieën, schaalvoordelen en efficiëntiewinsten te boeken. Maar niet elke clustering zorgt voor effectiviteits- en efficiëntiewinsten of voor verbetering van het advieslandschap. Verschillende modellen en samenwerkingsverbanden zijn denkbaar. Belangrijk is dus dat dit goed onderbouwd en overlegd gebeurt, zodat sprake kan zijn van reële synergieën en efficiëntiewinsten. Bij logistieke clustering moet de autonomie en onafhankelijkheid blijvend worden verzekerd. Bij verdergaande inhoudelijke clustering (integratie of versmelting van bepaalde raden) is het essentieel dat er sprake is van een duidelijk en robuust achterliggend concept.

Samengevat is er nood aan een grondige herziening van de adviespraktijk, het advieslandschap en de bestuurscultuur op het vlak van participatie. Dit moet leiden tot een grotere betrokkenheid bij en een grotere impact van het middenveld op het beleid. In het kader daarvan kan het ook aangewezen zijn adviesorganen te herschikken, desgevallend samen te brengen of anders in te vullen.

Dit debat over de verdere verbetering van de bestaande adviespraktijk en het bestaande advieslandschap moet echter goed onderbouwd gebeuren, in dialoog met de raden en de partners die er deel van uitmaken en met het Vlaams parlement. Deze dialoog mag niet beperkt blijven tot mogelijkheden voor clustering van strategische adviesraden, maar moet ook betrekking hebben op de voor- en nadelen van andere opties en verbetermogelijkheden, vanuit een gedeelde bekommernis om de beleidsparticipatie te versterken en het bestaande systeem van overleg en advies structureel te verbeteren.

De raden wensen hiervoor zelf een aanzet te kunnen doen. Zij bieden de Vlaamse regering aan om de analyse verder te verdiepen en te onderbouwen en om opties naar voor te schuiven ter verbetering van zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de adviespraktijk en het advieslandschap. Zij wensen dit op korte termijn, met alle raden samen te doen. Zij pleiten ervoor dat hun bevindingen meegenomen kunnen worden in de verdere discussie op niveau van de Vlaamse regering en dus aan de raden de nodige ruimte te laten voor reflectie, overleg en concretisering.

Met de meeste hoogachting,

Ann Vermorgen
voorzitter SERV

Harry Martens
voorzitter VLOR

Dirk Boogmans
voorzitter VRWI

Bert De Wel
voorzitter Minaraad

Gunter Naets
Secretaris SAR WGG, in opdracht

Daan Schalck
voorzitter MORA

Pol Van Damme
i.o. Bernard Hubeau
voorzitter Vlaamse Woonraad

Filiep Loosveldt
voorzitter SARO

Herman Matthijs
voorzitter VLABEST

Luk Verschueren
voorzitter SARC

Piet Vanthemsche
voorzitter SALV

Jan Wouters
Voorzitter SARIV

Cc: Kris Peeters, Minister-President van de Vlaamse regering
Cc: Jan Peumans, Voorzitter Vlaams parlement