
Advies over het Voorontwerp Bestuursdecreet

Voorontwerp van bestuursdecreet

Datum van goedkeuring	6/02/2018
Volgnummer	2018 006
Coördinator + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Pieter Noens, pieter.noens@minaraad.be Stefanie Corens, stefanie.corens@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Algemene beschrijving van wat voorligt	5
Adviesgedeelte	6
1 Algemene appreciatie	6
2 Werken aan transities vereist een ander type overheid	7
3 Naar een verbeterde structuur van de overheid?	9
3.1. Met wat voorligt lijkt men verkokering te bestendigen.....	9
3.2. Er is meer vernieuwing mogelijk met het oog op transities.....	11
4. Transparantie van de overheid, inspraak en advies	15
4.1. Transparantie en inspraak	15
4.2. Strategische adviesraden	17
5. Adequaat informatiebeheer	21
Bibliografie	24

Krachtlijnen

De Minaraad is positief over het gegeven dat er een coördinatie van twaalf bestaande decreten wordt doorgevoerd, maar stelt vast een reeks vernieuwingen die aangekondigd werden in het Groenboek en het Witboek niet meegenomen zijn in deze oefening. Zo beveelt de Raad aan om werk te maken van een regeringsbrede, programmatische visie op beleidsevaluaties *ex ante* en *ex post* en om deze visie te verankeren.

Met dit voorontwerpdecreet lijken de kenmerken van de verkokerde structuur en de werking van de Vlaamse administratie in belangrijke mate constant gehouden worden. Deze structuur volstaat evenwel niet om met voldoende legitimiteit tot een aanpak te komen van de zgn. “taaie” of “hardnekkige” maatschappelijke problemen, die de Vlaamse Regering wenst aan te pakken met de Visienota 2050. Om daadwerkelijk te komen tot een bestuurlijke organisatie in functie van een transitiebeleid, pleit de Minaraad voor een verbetering van de samenhang tussen de diverse planvormen, voor domeingrensoverschrijdende samenwerking via een proces vergelijkbaar met dat voor complexe projecten, voor een aanpassing van de deontologie van de medewerkers in functie van samenwerking en oplossingsgerichtheid, voor een inzet op leercapaciteit in verband met de op het getouw te zetten experimenten, en tot slot voor substantiële betrokkenheid, leiding en facilitatie t.b.v. lokale besturen, in verband met de op het lokale niveau plaatsgrijpende transitie-initiatieven.

De Minaraad adviseert om de geïntroduceerde definitie van privaatrechtelijke instellingen met publieke taak te aligneren met deze van art. 2.2. van de Europese Richtlijn 2003/4/EG, inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

Wat de strategische adviesraden betreft, vindt de Minaraad het positief dat er verbeteringen worden doorgevoerd, maar dat de geest van de bestaande regeling wordt gehandhaafd. De Minaraad vraagt enkele bijkomende wijzigingen: met name om een substantiële definitie in te voeren van wat als “strategisch” wordt gezien, om de bepaling weg te laten die er toe strekt dat er bij onenigheid gestemd moet worden, om vast te stellen dat een adviesraad ook kan inzetten op hoorzittingen, studiedagen en studies, en om actief betrokkenheid te organiseren inzake strategische Europese ontwikkelingen. Wat de samenstelling aangaat, is de Minaraad er positief over dat er nu expliciete erkenning wordt gegeven aan de rol die lokale overheden spelen in adviesraden. De Raad pleit er evenwel voor dat een adviesraad die zich met complexe maatschappelijke problemen inlaat, ook samengesteld zou zijn uit representanten van maatschappelijke organisaties.

De Minaraad is over het algemeen positief over het ICT- en informatiebeheerluik van dit voorontwerpdecreet en de consolidatie die hiermee plaatsvindt, maar vraagt wel om inspraak en advies in verband met strategische beslissingen dienaangaande. Er moet goed gewaakt worden over het realiseren van de kritische succesfactoren die nodig zijn voor een geslaagd informatiebeleid. Tot slot moet er, in alle fasen van de informatieverwerking, op gewaakt worden dat het vertrouwelijke karakter van stukken van een dossier, die bij de initiële inwinning/uitwisseling als vertrouwelijk werden aangemerkt, behouden blijft bij het interbestuurlijk elektronisch gegevensverkeer.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	Donderdag, 4/01/2018.
Naam adviesvrager + functie	Geert Bourgeois, minister-president, en Liesbeth Homans, minister voor Binnenlands Bestuur.
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, art. 4, §1, 4°.
Adviestermijn	30 dagen, verlengd tot 6 februari
Samenwerking	//
Overlegcommissie	Werkcommissie Strategie & Governance
Vergaderingen: soort + datum	➤ Informele overlegvergadering administratie/secretarissen adviesraden, 30 oktober 2017 ➤ Werkcommissievergadering 11 januari 2018 ➤ Werkcommissievergadering 17 januari 2018 ➤ Hoorzitting (SERV) 24 januari ➤ Raadszitting 25 januari ➤ Schriftelijke vaststellingsprocedure 26 januari – 2 februari

Algemene beschrijving van wat voorligt

- [1] **Stukken van het dossier.** Het voorgelegde dossier bestaat uit (1) een beslissingsfiche, (2) een nota aan de Vlaamse Regering (9 pagina's), (3) de tekst van het voorontwerp van Bestuursdecreet (63 pagina's), (4) de memorie van toelichting (191 pagina's), (5) een bijlage en twee concordantietabellen, en (6) een voorwaardelijk begrotingsakkoord.
- [2] **Te fuseren decreten.** In lijn met wat aangekondigd werd in het Witboek, beoogt men met dit Bestuursdecreet een fusie van (1) het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, (2) het Decreet Deugdelijk Bestuur, (3) het Decreet ter bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in de advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid, (4) het Decreet tot regeling strategische adviesraden; (5) het Decreet stuurorgaan Vlaams informatie- en ICT-beleid, (6) het Decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, (7) het Openbaarheidsdecreet; (8) het Klachtendecreet, (9) het Decreet normen overheidscommunicatie, (10) het Archiefdecreet, (11) het Decreet hergebruik overheidsinformatie, en (12) Decreet betreffende de Vlaamse openbare statistieken. Het gaat om een coördinatie-oefening, vergezeld van een aantal inhoudelijke vernieuwingen en technische verbeteringen. De aan het dossier toegevoegde concordantietabellen zijn er op gericht inzicht te verschaffen in de relaties tussen de bestaande, op te heffen, decreten, en het in te voeren, nieuwe, bestuursdecreet.
- [3] **Structuur van wat voorligt.** De inhoudstafel van wat voorligt is als volgt:
- TITEL I – Algemene bepalingen, met hoofdstuk 1, inleidende bepalingen; hoofdstuk 2, definities; hoofdstuk 3, toepassingsgebied; hoofdstuk 4, lokale overheden; hoofdstuk 5, privaatrechtelijke instellingen met een publieke taak en milieu-instanties.
 - TITEL II – Relatie tussen burgers en de overheid, met hoofdstuk 1, communicatie tussen burgers en de overheid; hoofdstuk 2, individuele bestuurshandelingen; hoofdstuk 3, toegang tot bestuursdocumenten; hoofdstuk 4, hergebruik van overheidsinformatie; hoofdstuk 5, klachten, meldingen en voorstellen.
 - TITEL III – Organisatorische bepalingen, met hoofdstuk 1, structuur van de Vlaamse administratie; hoofdstuk 2, deugdelijk bestuur; hoofdstuk 3, werking van de Vlaamse overheid (met meer dan 10 afdelingen, onder meer een afdeling over strategische adviesraden, maar ook, bv., een afdeling over de ICT-aansturing en een afdeling over experimentwetgeving en regelluwe zones).
 - TITEL IV – Wijzigings- en slotbepalingen.

1 Algemene appreciatie

- [4] **Positieve ingreep, maar meer is mogelijk.** De Minaraad is positief over deze coördinatie-oefening, waarbij twaalf bestaande decreten gefuseerd worden, waarbij de doublures en fricties tussen deze decreten weg-gefilterd worden, en waarbij er bovendien een beperkt aantal vernieuwingen doorgevoerd worden – al blijft er een bezorgdheid bestaan dat de omschrijving van het toepassingsgebied van de diverse bepalingen nu erg ingewikkeld lijkt te zijn geworden (zie ook par. 22). Tegelijk moet vastgesteld worden dat een reeks vernieuwingen die aangekondigd werden in het Groenboek en het Witboek niet meegenomen zijn in deze oefening en gedeeltelijk naar volgende legislatuur doorgeschoven zouden worden. Vermits aldus veeleer een consolidatie doorgevoerd wordt, is het niet gegarandeerd dat er voldoende ingrepen verankerd worden om de nodige bestuurlijke vernieuwing te bewerkstelligen.
- [5] **Administratieve vereenvoudiging is positief – maar voor wie?** De Minaraad is er positief over dat er in het Groenboek en Witboek voornemens geuit werden inzake administratieve vereenvoudiging. Met wat nu voorligt worden er een aantal concrete vereenvoudigingsoperaties doorgevoerd. De Minaraad vraagt om er op te waken dat mogelijke vereenvoudigingsopties niet alleen beoordeeld zouden worden in functie van het functioneren van de Vlaamse Overheid, maar ook in functie van eenvoud voor de andere bestuursniveaus en voor de rechtsonderhorigen (bedrijven, burgers, verenigingen). Een reguleringsimpactanalyse had kunnen dienen om uit te testen of vereenvoudigingsoperaties daadwerkelijk de rechtsonderhorige ten goede kwamen.
- [6] **Beleidsevaluatie moet beter in beeld komen.** In het Witboek Open en Wendbare Overheid staat te lezen: *“We hervormen de regulerings-impactanalyse. We heffen de verplichting een afzonderlijk RIA-document op door een betere toepassing van de richtlijnen voor een memorie van toelichting. Zo sluit de regulerings-impactanalyse beter aan bij de juridische toetsing van de wetgevingskwaliteit op basis van de beginselen van legitimiteit, geschiktheid, noodzakelijkheid, evenredigheid, zorgvuldigheid en motivering”*¹. De Minaraad beveelt aan om wat dit betreft zeer behoedzaam en zorgvuldig te werk te gaan. Op dit moment is de regulerings-impactanalyse immers een van de weinige beleids-evaluatieve instrumenten die algemeen verankerd is. Bovendien zijn er belangrijke verschillen tussen de RIA en de memorie van toelichting, onder meer naar timing en doelstelling. Zo wordt een RIA in principe in een vroegere fase van het besluitvormingsproces opgesteld dan een memorie. Terwijl een RIA gericht is op het open onderzoeken van de relevante alternatieven beoogt een memorie, naast een

¹ VLAAMSE REGERING (2017), p. 23. Even voorheen staat dat de omzendbrief terzake zou geïntegreerd worden in één omvattende omzendbrief betreffende regelgevings- en beleidsprocessen.

verduidelijking van wat voorgesteld wordt, vooral een verantwoording van de in te voeren bepalingen wat betreft de opportuniteit ervan².

De Minaraad noteert in dit voorontwerp bestuursdecreet sporadische verwijzingen naar beleidsevaluatie. Zo kunnen beleidsevaluaties mee het voorwerp zijn van consultaties³, er wordt voorzien in een evaluatieprocedure met betrekking tot de ondernemingsplannen en de jaarrapporten⁴, en openbare statistieken worden onder meer gezien als zijnde relevant voor evaluatie van het Vlaamse beleid⁵. Dit neemt niet weg dat er in dit voorontwerp bestuursdecreet geen duidelijke, algemene verankering is opgenomen van beleidsevaluatie *ex ante* of *ex post*. In het Witboek staat “beleidsevaluatie” nochtans opgenomen als speerpunt.

In diverse thematische decreten zijn er vanzelfsprekend wél afzonderlijke evaluatiebepalingen opgenomen⁶, en op besluitniveau is momenteel algemeen geregeld dat de departementen met de beleidsevaluatie belast zijn⁷, maar het is in de meeste gevallen niet duidelijk over welk soort evaluaties dit hoort te gaan en welke positieve gevolgen er van deze evaluatie-oefeningen verwacht wordt. De Minaraad beveelt aan om werk te maken van een regeringsbrede, programmatische visie op beleidsevaluaties *ex ante* en *ex post* en deze visie te verankeren en te doen implementeren.

2 Werken aan transities vereist een ander type overheid

- [7] **Transitie-denken bij de Vlaamse Overheid.** De in de lente van 2016 uitgebrachte Visienota 2050 bevat de toekomstvisie van de Vlaamse Regering. De huidige Vlaamse Regering wil een beleid voeren dat er toe leidt dat Vlaanderen tegen 2050 een regio is die “sociaal, open, veerkrachtig en internationaal” is, die “welvaart en welzijn creëert op een innovatieve en duurzame manier”, en “waarin iedereen meetelt”. Deze algemene

² Zie <http://vademecum.vandenbroele.be/entity.aspx?id=123>; titel: Omzendbrief VR 2017/11: Samenwerking met het Vlaams Parlement.

³ Voorontwerp bestuursdecreet, art. II.7.

⁴ Voorontwerp bestuursdecreet, art. III.63.

⁵ Voorontwerp bestuursdecreet, art. III.107.

⁶ Een Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling hoort “een evaluatie van de uitvoering van de Vlaamse strategienota goedgekeurd in de vorige parlementaire legislatuur”, aldus art. 5, §1, 1° van het Decreet van 18 juli 2008 ter bevordering van duurzame ontwikkeling. Voor het Omgevingsdomein zie bv. Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, art. 2.1.3. en volgende, inzake het Milieuraapport; de reglementering inzake de plan-milieu-effect-rapportage moet gezien worden als een vorm van planevaluatie *ex ante*. Ook het Natuurrapport hoort een evaluatie *ex post* van het beleid te bevatten (Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, art. 10, §2). Eén van de verankerde beginselen van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het Integraal Waterbeheer is het principe van de evaluatie *ex ante* (art. 6, 11°); bovendien moeten de strategische stroomgebiedbeheerplannen een evaluatie *ex post* bevatten van het gevoerde beleid (bijlage I, n° 8.5., 2^{de}). In het ruimtelijk beleid zijn er diverse specifieke evaluatiemechanismen *ex post* voorzien, zoals bv. deze inzake de planbatenregeling (VCRO van 15 mei 2009, art. 2.6.19). De uitvoeringsplannen voor het beheer van materiaalkringlopen horen een evaluatie *ex ante* te bevatten (Decreet betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen van 23 december 2011, art. 18, §4 en §6, 1°) en de in te stellen overlegplatformen hebben een belangrijke functie bij het doorvoeren van allerhande evaluaties *ex post* (idem, art. 19). Het Omgevingsvergunningendecreet zal worden geëvalueerd “drie jaar na de inwerkingtreding ervan” (Omgevingsvergunningendecreet van 25 april 2014, art. 395).

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, art. 30, §1, 1°.

lange-termijn-doelen vereisen veranderingen – volgens de Minaraad gaat het ook om veranderingen binnen de Vlaamse Overheid.

Om te bekomen dat de deze veranderingen sneller doorgevoerd zouden worden, heeft de Vlaamse Regering in de Visienota 2050 zeven transitieprioriteiten bepaald⁸. De Minaraad merkt op dat het op deze wijze centraal stellen van de lange termijn en van bepaalde transities een *novum* is, wat in principe richtinggevend zou moeten zijn voor de hervorming van de structuur en de werking van de Vlaamse Overheid.

- [8] **Transitie-denken noodzaakt beleidsintegratie en wendbare overheid.** In de Visienota 2050 zelf wordt reeds aangegeven dat het, om de doelen van de nota waar te maken, belangrijk zal zijn om de *“verkokering te verbreken, verbinding te stimuleren en regelgeving aan te passen”*⁹. Hiertoe worden er voor elke transitieprioriteit afzonderlijke transitieruimtes ingesteld: *“partnerschappen, platformen [...], leergemeenschappen en experimenteerruimtes”*, waarin *“wordt bekeken welke spelers [...] op welk niveau [...] het beste aan zet zijn. [...] waar we ruimte moeten creëren voor experimenten.”* Hierbij zet de Vlaamse Regering een systeem op het getouw met onder meer *“transitiemanagers”* (binnen de overheid), *“vertegenwoordigers van de transitieruimte”* (bij de partners), en van *“delivery units”*.

Om de verlamming te doorbreken die samen kan hangen met verkokering, is het, aldus de Vlaamse Regering, per transitie *“essentieel [...] dat een [...] projectgroep van [...] ambtenaren uit verschillende beleidsdomeinen [...] het eigenaarschap opnemen van het transitieproces. [...] Daarbij zouden ze een meer dan traditionele ruimte krijgen [...] om de kortetermijnbelangen van hun eigen beleidsdomein te overstijgen, en mogelijk ook niet klassieke rollen op te nemen in projecten en initiatieven.”*¹⁰. Als kritische succesfactor wordt ook aangeduid dat de transitiemanagers voldoende worden *“vrijgesteld voor hun job”* en de vrijheid krijgen *“om samen te werken zonder steeds de hiërarchie te moeten raadplegen. Tot slot nemen ze bij de evaluatie ook de transversale beleidseffecten mee”*¹¹.

- [9] **De Visie 2050 werkt door in het Witboek wendbare en open overheid.** In het in de zomer van 2017 uitgebrachte Witboek wijst de Vlaamse Regering meteen ook op uitdagingen die hiermee verband houden¹²:
- Als eerste uitdaging wordt het doorbreken van de verkokering als thema hernomen, samen met de nood aan betere publiek-private en interbestuurlijke samenwerking.
 - De tweede uitdaging betreft investeringszekerheid, wat vereist dat men overstapt van *“vijffarenplanning naar een legislatuuroverschrijdende langetermijnaanpak”*.

⁸ Samenvatting van doelstellingen en relatie met transitieprioriteiten, zoals weergegeven op <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/visie-2050>. De zeven vooropgestelde transitieprioriteiten betreffen: de “Transitie circulaire economie”, het “Slim wonen en leven”, de “Industrie 4.0.”, de “Transitie levenslang leren”, de “Transitie zorg en samenleven”, de “transitie mobiliteit” en de “Energietransitie”.

⁹ VLAAMSE REGERING (2016), p. 87.

¹⁰ Voor dit alles, zie VLAAMSE REGERING (2016), p. 88-90.

¹¹ VLAAMSE REGERING (2016), p. 94.

¹² VLAAMSE REGERING (2017), pp. 6-8.

- Een derde uitdaging wordt onderkend in het genereren van transitietrajecten, waarbij succesvolle proefprojecten uitgetest worden in regelluwe zones.
- Een vierde uitdaging wordt gezien in het waarmaken, als overheid, van de rol *“als makelaar, inspirator en sociale begeleider in disruptieve veranderingsprocessen”*.
- Een vijfde uitdaging ligt in het bekomen van open datasets om inzicht te krijgen in systemen, om voortgang te meten en de vooruitzichten op te maken.
- Tot slot wordt gewezen op de blijvende nood aan administratieve vereenvoudiging en digitalisering.

Er wordt besloten, in het Witboek, dat het in verband met deze uitdagingen nodig zal zijn dat, onder meer, *“de nodige mensen en middelen vrijkomen voor de inzet van creatieve probleemoplossers met vrijheid van handelen en een duidelijk mandaat”*. De Minaraad vindt het positief dat er met het Witboek een dergelijke analyse voorlag van de uitdagingen voor het overheidsfunctioneren¹³.

[10] **Laat het transitie-denken doorwerken tot in de structuur van de overheid.** Reeds eerder had de Minaraad meegegeven zich in principe te kunnen verenigen met de langetermijnvisie van de Nota 2050¹⁴. Bovendien heeft de Raad eerder reeds aanbevolen om na te denken over de vraag hoe de zorg voor de lange termijn en inzake de grote strategische ontwikkelingen beter verankerd zou kunnen worden in de structuur en de processen van het bestuurlijk apparaat¹⁵. De Raad wenst daarom vanuit dit perspectief het advies over het voorliggende voorontwerp Bestuursdecreet op te bouwen. In de verschillende hoofdstukken hierna wordt er ingegaan op de met voorliggende wijzigingen bekomen structuur van de overheid (hierna hoofdstuk 3), op de problematiek van transparantie, inspraak en advies (hierna hoofdstuk 4) en op het streven naar een overheid die adequaat data beheert (hierna hoofdstuk 5).

3 Naar een verbeterde structuur van de overheid?

3.1. Met wat voorligt lijkt men verkokering te bestendigen

[11] **Duiding van de huidige situatie – *New Public Management*.** De Vlaamse administratie is momenteel opgevat als een constellatie van in hoofdzaak domeinen, departementen en agentschappen. Door in 2003 voor deze constellatie te kiezen, lijkt de Vlaamse Overheid zich bekend te hebben tot de benadering van de *New Public Management* theorie, en deze theorie in praktijk te hebben gebracht. De keuze voor deze benadering werd mede ingegeven door het feit dat er een plaats moest gegeven worden aan de diverse bevoegdheden die als gevolg van de opeenvolgende staatshervormingen in de loop der jaren aan de Vlaamse Overheid werden overgedragen.

¹³ De Minaraad had hier ook om gevraagd, zie MINARAAD (2016), p. 6.

¹⁴ MINARAAD (2015), zie bv. samenvatting; weliswaar met onthouding van Voka, Unizo en Boerenbond.

¹⁵ MINARAAD (2016), p. 9.

Het *New Public Management* denken is ontstaan in de Angelsaksische landen in de jaren '80 van vorige eeuw, en werd rond de eeuwwisseling sterk gepromoot binnen de OESO. Het was een poging om het functioneren van de overheid op te vatten als zijnde analoog aan het functioneren van een klassiek bedrijf (of, in zijn geheel beschouwd, als een *holding* van bedrijven), i.e. met een *top-down*-relatie tussen raad van bestuur en/of management versus uitvoeringsgerichte medewerkers; relatief autonoom opererend maar met een beperkte hoeveelheid hulpbronnen; gebonden aan bepaalde output- en/of kwaliteitsdoelstellingen; via marktconforme interacties in relatie tredende met andere overheidsentiteiten of met de buitenwereld en uiteindelijk met burgers, bedrijven en verenigingen als klanten¹⁶.

[12] **Doelstellingen van *New Public Management* niet helemaal waargemaakt.** In het afgelopen anderhalve decennium *Beter Bestuurlijk Beleid* moet vastgesteld worden dat het ideaal van *New Public Management* in de context van de Vlaamse administratie niet helemaal waargemaakt is geworden. De domeinen zijn niet altijd homogeen afgebakend geworden¹⁷; er is een te groot aantal entiteiten ontstaan¹⁸; zowel de departementen als de agentschappen gingen zowel aan beleidsvoorbereiding als aan beleidsuitvoering doen, en de politieke aansturing had dan ook navenant betrekking op beide types entiteiten¹⁹; de jaarlijkse beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen hadden een ongelijkmatige kwaliteit²⁰; de door het systeem veroorzaakte versnippering en verkokering²¹ kwam de klantgerichtheid en de transparantie niet ten goede²²; het systeem leidde niet altijd tot de verhoopte inperking van middelengebruik of efficiëntieverhoging; de samenwerkingsrelaties tussen de entiteiten of met andere bestuursniveaus waren evenzeer op competitie als op coöperatie gericht²³.

[13] **De huidige structuur wordt geconsolideerd – inclusief de verkokering.** In het voor advies voorliggende Voorontwerp Bestuursdecreet²⁴ worden nu de essentiële kenmerken van de structuur en de werking van de Vlaamse administratie relatief constant gehouden. Als eerste wordt behouden dat de administratie wordt opgebouwd op basis van homogene beleidsdomeinen²⁵. Voor elk beleidsdomein wordt er, zoals voorheen, een beleidsraad opgericht, waarop overleg gepleegd wordt tussen het politiek en het administratieve niveau²⁶. Binnen de domeinen wordt de structuur dan,

¹⁶ Zie onder meer https://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management, voor een algemene inleiding; <http://www.managementstudyguide.com/new-public-management.htm>, voor meer duiding.

¹⁷ VERHOEST et al. (2013), p. 6.

¹⁸ VERHOEST et al. (2013), p. 5-6.

¹⁹ VERHOEST et al. (2013), p. 12 e.v.

²⁰ VERHOEST et al. (2013), p. 18.

²¹ VERHOEST et al. (2013), p. 6.

²² VERHOEST et al. (2013), p. 7.

²³ VERHOEST et al. (2013), p. 21 e.v.

²⁴ Voorontwerp Bestuursdecreet, Titel III, voornamelijk Hoofdstuk 1 en Hoofdstuk 3.

²⁵ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.1., eerste lid.

²⁶ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.1., vijfde lid.

zoals thans ook het geval is, verder gedifferentieerd in de vorm van departementen en diverse types agentschappen²⁷.

Met wat voorligt wordt er dus vastgehouden aan het in 2003 ingevoerde organisatiemodel, dat uitging van een taakverdeling tussen de departementen (beleidsondersteuning) enerzijds en de verzelfstandigde agentschappen (beleidsuitvoering) anderzijds²⁸, maar weliswaar wordt het strikt karakter van deze typische taakverdeling nu genuanceerd²⁹. De Minaraad wenst hierbij op te merken dat indien het niet mogelijk is of niet wenselijk wordt geacht om een helder onderscheid te definiëren en door te voeren tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering – dat de conceptuele splitsing tussen departementen en agentschappen dan zonder voorwerp riskeert te zijn en verkokering kan versterken. Er wordt weliswaar bepaald dat er *“in elk beleidsdomein [...] tussen de minister, het departement en de verzelfstandigde agentschappen een structurele samenspraak en samenwerking [worden] uitgebouwd, met het oog op de optimale realisatie van de beleidsdoelstellingen”*³⁰, maar het is niet duidelijk wie hier op welke wijze zal worden op afgerekend.

De agentschappen beschikken elk over een eigen operationele autonomie³¹. Bij elk van die administratieve entiteiten, zowel departementen als agentschappen, kunnen er adviesraden worden opgericht³². Als tegengewicht voor deze autonomie wordt er jaarlijks voor elk van die entiteiten een *“ondernemingsplan”* vastgesteld, met *“de beleids- en beheersdoelstellingen, zowel meerjarig als voor het komende jaar, en de operationele vertaling ervan.”*, waarna er ook gerapporteerd hoort te worden over de uitvoering van dat ondernemingsplan³³. De Minaraad meent dat de continuering van dit systeem van contractuele beleidsvorming en -voering kan leiden tot een continuering van het verkokeringsproces, aangezien elke afzonderlijke beslissing van elke ambtenaar in eerste orde afgetoetst hoort te worden aan de aldus voor de entiteit bepaalde doelen.

3.2. Er is meer vernieuwing mogelijk met het oog op transities

[14] **Transitiebeleid vereist beleidsverandering.** De Minaraad gaat er van uit dat de door de *New Public Management*-benadering gegeven focus op effectiviteit en efficiëntie op zich waardevol is, maar dat deze benadering niet volstaat voor de overheid om met voldoende legitimiteit tot een aanpak te komen van de zgn. “taaie” of “hardnekkige”

²⁷ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.1., tweede lid.

²⁸ Deze formulering uit memorie van toelichting bij voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.2. In die toelichting is een uitvoerige uiteenzetting begrepen van het onderscheid tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering.

²⁹ Zie Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.2., tweede lid.

³⁰ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.2., derde lid.

³¹ Deze operationele autonomie wordt, voor de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid omschreven in Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.5.

³² Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.1., derde en vierde lid. Zie verder Titel III, Hoofdstuk 2, Afdeling 4. In de Memorie van Toelichting wordt aangeduid: *“Een voorbeeld van een adviesraad die door dit artikel wordt gevat is de Vlaamse Adviesraad voor Innoveren en Ondernemen (VARIO).”*

³³ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.61 en art. III.63.

maatschappelijke problemen. Hierop poogt men met het transitiebeleid een antwoord te bieden. Dit beleid vereist (zie ook par. 9) een Vlaamse overheid die onder meer de lange termijn goed kan vatten, die verkokering kan doorbreken, die haar mensen oplossingsgericht kan laten werken, die het experimenteren aanmoedigt en die een productieve verhouding met de lokale overheden kan tot stand brengen.

[15] **Waar gebeurt de substantiële meerjarenplanning en hoe werkt ze door?** De Minaraad wijst op het bestaan van vier vormen van planning binnen de Vlaamse overheid: (1) de jaarlijks terugkerende begrotingscyclus, met daaraan verbonden de beleidsbrieven voor inhoudelijke duiding; (2) de jaarlijkse “ondernemingsplannen” per entiteit, en met een zeker contractueel aura (zie par. 13); (3) documenten met planwaarde zoals de Visienota 2050, die beschouwd wordt als equivalent met een Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling³⁴, en met daaraan verbonden diverse transitie-operaties (zie par. 7 e.v.); (4) de afzonderlijke thematische planningsdocumenten van beleidsdomeinen of beleidsvelden. De eerste twee planfiguren hebben in hoofdorde betrekking op de korte termijn, de twee andere behelzen in principe een langere termijn.

Wat de planning betreft die equivalent is met een Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling: deze meerjarenplanning is nu met de Visie 2050 gegeven. Voor de Raad staat nu centraal dat verzekerd moet worden dat deze Visienota 2050 door zou werken in de diverse andere planvormen. In het desbetreffende decreet wordt er evenwel omzeggens niets bepaald over de wijze van doorwerking van de daarin gedefinieerde strategie. De diverse transitie-operaties lijken daarom op dit moment geen algemene rechtsgrond te hebben.

Wat de thematische plannen betreft zijn er in het Beleidsdomein Omgeving diverse planvormen in omloop of in omloop geweest. Voorbeelden zijn onder meer het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – binnenkort vervangen door het schema van een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen³⁵ evenals het onlangs afgeschafte milieubeleidsplan³⁶. Op beleidsveldniveau vallen bijvoorbeeld te noteren: het klimaatbeleidsplan³⁷, de waterbeleidsnota en de stroomgebiedbeheerplannen³⁸, evenals de diverse plannen in verband met luchtkwaliteit³⁹ en in verband met afvalstoffen of materialenstromen⁴⁰.

³⁴ De decretale verankering van deze Visienota hoort eigenlijk gezocht te worden in het Decreet van 18 juli 2008 ter bevordering van duurzame ontwikkeling.

³⁵ Voor beide, zie VCRO van 15 mei 2009, art. 2.1.5. e.v., resp. bestaande versie en in werking te treden versie.

³⁶ Zie Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, art. 2.1.7. e.v., opgeheven bij Decreet van 30 juni 2017 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw.

³⁷ Rechtsgrond in het Samenwerkingsakkoord van 14 november 2002 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto.

³⁸ Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, art. 32 e.v.

³⁹ Zie de desbetreffende bepalingen in het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.

⁴⁰ Decreet van 23 december 2011 betreffende duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen, art. 17 en 18.

Wat hun bestaan en hun inhoud betreft komen de meeste van deze aan een beleidsveld gebonden plannen in het omgevingsbeleid voort uit verplichtingen die gebonden zijn aan overeenkomstige Europese richtlijnen of verordeningen. Zo zal bv. het in opmaak zijnde wetgevingspakket, dat vorm moet geven aan het Europese klimaat- en energiebeleid (het zgn. *Clean Energy Package*), via implementatie en vertaling van de verordeningen, richtlijnen en richtsnoeren de Vlaamse overheid voor bijzondere wetgevende, bestuurlijke en administratieve uitdagingen stellen⁴¹.

De Minaraad vraagt om die redenen om in de memorie van toelichting te verduidelijken hoe men de verhouding tussen deze diverse plantypes – begrotingscyclus met beleidsbrieven, ondernemingsplannen, visienota 2050 en sectorale, substantiële plannen, evenals de daaronder plaatsgrijpende Europese ontwikkelingen – precies wenst vorm te geven. Voor het vertrouwen en de investeringszekerheid van de lokale besturen, evenals van de rechtsonderhorige burgers, bedrijven en verenigingen, is het immers wenselijk dat ze een zich een duidelijk beeld kunnen scheppen van wat de Vlaamse Overheid nu feitelijk van plan is.

- [16] **Waar wordt de verkokering daadwerkelijk doorbroken?** Voor de Minaraad is het niet duidelijk hoe men de bestaande verkokering structureel wenst te doorbreken. De Raad ontwaart weliswaar een verankering van intra-domein-samenwerking⁴², een vermelding van publiek-private samenwerkingsprojecten⁴³, en een belangrijke verankering van een beleidsdomein-overschrijdende informatiebeheer- en ICT-werking, maar geen algemene verankering van de domeingrensoverschrijdende samenwerkingsprojecten die nodig zullen zijn om transities waar te maken. Volgens de Raad zijn het net dit soort projecten die het wezen zullen uitmaken van de transitieactiviteiten, beschreven in par. 7-8.

De Minaraad beveelt daarom aan om te onderzoeken of er wat dit betreft in het Bestuursdecreet een regeling zou kunnen opgenomen worden die analoog is aan deze van complexe projecten, maar dan voor samenwerkingsprojecten tussen beleidsdomeinen: een regeling waarbij op basis van een regeringsbeslissing een proces-/projectverantwoordelijke vrijgesteld wordt en mandaat krijgt om, in samenspraak met aangewezen actoren, vanuit een bepaalde domein-overschrijdende probleemstelling van groot maatschappelijk belang, te werken aan de implementatie van een door de Vlaamse Regering ingedekte startnota met vervolgens een geselecteerde voorkeurspiste⁴⁴.

- [17] **Verankering van wendbaarheid en daadkracht.** Het aan dit voorontwerpdecreet voorafgaande Witboek had als titel “Open en Wendbare Overheid”, maar het is niet

⁴¹ Recente presentaties hierover van Jos Delbeke (Directeur-Generaal van DG CLIMA) en Stefanie Corens (adviseur secretariaat Minaraad), zie <https://www.minaraad.be/themas/klimaat/ets-en-lastenverdeling-non-ets-wat-brengt-hun-nieuwe-look-voor-het-klimaat-en-energiebeleid>.

⁴² Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.2.

⁴³ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.17 en III.18.

⁴⁴ Zie het Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten.

direct duidelijk hoe men op het individuele niveau van de afzonderlijke ambtenaar deze openheid en wendbaarheid wenst te realiseren.

Voor wat de individuele ambtenaar aangaat lijken er vooral defensieve voorzieningen te zijn: elke overheidsinstelling moet een eigen deontologische code opmaken; daarbij is er een korte bepaling over “klokkenluiders”⁴⁵. De Minaraad vraagt om op het niveau van de memorie van toelichting te verduidelijken welke deontologie de administratieve entiteiten horen te verlangen van hun medewerkers inzake probleemoplossende houding evenals entiteits- of domeingrensoverschrijdende samenwerking.

- [18] **Experimenteren voor verbetering.** In de Visienota 2050 werd ook gesteld dat er voorzien zou moeten worden in experimenteeruimte, zowel bij de partners als bij de overheid. Voor zover beschikbaar, zouden deze experimenten moeten aansluiten bij reeds bestaande “roadmaps, langetermijnplannen of transitiepaden”. Een en ander zou, aldus de Visie 2050, moeten “resulteren in nieuw beleid, aangepaste regelgeving en kaders, innovatieve producten en diensten en andere waarden en gedrag bij burgers en organisaties”, wat ervoor moet “zorgen dat het oude systeem evolueert naar een nieuw systeem, dat dicht bij ons toekomstbeeld staat”⁴⁶. Met wat nu voorligt wordt er een verankering geschapen voor experimentregelgeving en regelluwe zones⁴⁷. De Minaraad kan hier in principe achterstaan, schaart zich op hoofdlijnen achter de SERV-advisering in dit verband⁴⁸, en neemt akte van de diverse waarborgen die in wat voorligt reeds zijn ingebouwd.

De Raad vindt het niet meer dan logisch dat transitiebeleid met zich meebrengt dat er geëxperimenteerd wordt. Het zal hierbij gaan om beleidsexperimenten die zich deels binnen, maar in belangrijke mate ook buiten de regelgevende sfeer zullen bevinden. Vanuit dit oogpunt wijst de Raad op een drietal zaken die belangrijk kunnen zijn bij het generiek mogelijk maken van experimentwetgeving: (1) hoe verhoopt men, na afloop van experimenten, uit deze experimenten te leren en de eventueel positieve resultaten hiervan op te schalen? (2) zal er, waar dat relevant en wenselijk is, in voldoende inspraak en participatie worden voorzien bij de afzonderlijke experimentsituaties? (3) zal er na verloop van tijd (i.e. experimenteren met experimenten) ook een experimenteerbeleid ontwikkeld worden – en wat zal het verband hiervan zijn met transitiebeleid?

- [19] **Verbetering van de interbestuurlijke samenwerking.** De Minaraad herinnert er aan dat vele transities beginnen en eindigen op het lokale niveau, en dus in belangrijke mate geïnstigeerd en gemanaged worden door lokale besturen. Vele experimenten zullen op lokaal niveau plaatsgrijpen, en op dat niveau al of niet slagen. Voor de Vlaamse Overheid is het dan belangrijk dat de lokale overheden het daadwerkelijk aandurven om

⁴⁵ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.24.

⁴⁶ VLAAMSE REGERING (2016), p. 87.

⁴⁷ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.116 e.v.

⁴⁸ Zie <https://www.serv.be/serv/persberichten/serv-vraagt-kwaliteitsvolle-toekomstbestendige-regelgeving>.

dergelijke experimenten aan te gaan, en vervolgens om te (doen) leren uit deze ervaringen, deze ervaringen te delen en de meer succesvolle praktijken op te schalen.

Om te komen tot een dergelijke productieve interactie beide bestuursniveaus, is het nodig dat de Vlaamse Overheid zijn rol als voogdijoverheid uit het Gemeente- en het Provinciedecreet – controle op financiën, op deugdelijk bestuur en op kwaliteit van de planning – kan overstijgen. De vraag is immers of de som van de acties van gemeenten kan leiden tot wat op Vlaams niveau wenselijk is. Voor de Minaraad wil dit zeggen dat de Vlaamse Overheid weliswaar veel ruimte moet laten aan de lokale overheden, maar ook substantiële leiding moet geven en betrokkenheid moet tonen, opdat het transitiebeleid zou slagen. Steden, gemeenten en provincies hebben behoefte aan een overzichtelijke en enigszins stabiele leidraad en substantiële, relevante terugkoppeling. Bovendien zal het voor het lokale niveau ook een stap vooruit betekenen indien de Vlaamse Overheid intern zijn verkokering kan doorbreken en tot meer beleidsintegratie kan komen.

De lokale overheden, evenals de bedrijven, burgers of verenigingen zijn er immers niet mee gediend als de Vlaamse Overheid onzekerheid, beleidsvacua of tegenstrijdigheden creëert, die dan op lokaal niveau op ongelijksoortige wijze worden ingevuld. Dit kan immers leiden tot een diverse behandeling ten velde die niet altijd gerechtvaardigd wordt door de variëteit van de lokale omstandigheden. Uiteindelijk komt de Vlaamse Overheid zelf in de problemen als ze dergelijke hiaten of tegenstrijdigheden laat bestaan en zelf niet voldoende substantiële inhoudelijke visie presenteert, trekt, promoot of faciliteert. Dit geldt in het bijzonder voor het omgevingsbeleid, gezien de vele Europese verplichtingen die het Vlaamse Gewest, vanuit zijn bevoegdheden, hoort te implementeren, en waarbij nauwe samenwerking met de lokale besturen essentieel is (luchtkwaliteit, waterzuiveringsbeleid, enz.).

4. Transparantie van de overheid, inspraak en advies

4.1. Transparantie en inspraak

- [20] **Beschrijving actieve openbaarheid.** Wat hernomen en/of geïntroduceerd wordt is de actieve communicatieplicht van de overheid⁴⁹ en plicht tot kwaliteitszorg⁵⁰. Bij dit laatste moet ook gewezen worden op de kwaliteitszorg die nu opgelegd wordt inzake websites en mobiele applicaties, die nodig wordt als gevolg van recente Europese regelgeving⁵¹. Er zijn instanties aan te wijzen die er voor zorgen dat milieu-informatie op een actieve, systematische en transparante wijze onder de burgers en doelgroepen verspreid

⁴⁹ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. II.1.

⁵⁰ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. II.2.

⁵¹ Voorontwerp Bestuursdecreet, Titel II, Hoofdstuk 1, Afdeling 3, vanwege Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties.

wordt⁵². Er komt een centraal informatievraagpunt⁵³. Rechtsonderhorige kan geconsolideerde staat van informatie over hem/haar zelf opvragen⁵⁴.

- [21] **Beschrijving toegang tot bestuursdocumenten.** Deze regeling betreft het recht om bestuursdocumenten⁵⁵ te raadplegen, er afschrift van te verkrijgen, er uitleg bij te krijgen of deze te verbeteren. Bij dit recht, meteen ook een plicht voor de overheid, is er een reeks uitzonderingsgronden voorzien, op grond waarvan overheid een aanvraag kan afwijzen. Deze uitzonderingsgronden kunnen deels zonder meer ingeroepen worden⁵⁶, deels na afweging van het belang van de openbaarheid tegenover typische andere belangen⁵⁷. Inzake de openbaarheid van bestuursdocumenten met milieu-informatie zijn evenwel alle uitzonderingsgronden aan die afwegingsplicht onderworpen – er zijn dus geen uitzonderingsgronden die zonder meer kunnen worden ingeroepen⁵⁸. Bij aanvragen voor informatie inzake emissies mag de overheid bovendien in zijn afweging geen gebruik maken van de uitzonderingsgronden i.v.m. persoonlijke levenssfeer, geheim van beraadslaging, als vertrouwelijk bestempelde en vrijwillig overgemaakte informatie, commerciële en industriële informatie, of vertrouwelijkheid i.v.m. handhaving⁵⁹.

- [22] **De contouren van de verzameling “overheidsinstanties”.** De Minaraad stelt vast dat men, met Titel I, Hoofdstukken 2 en 3, de contouren probeert vast te leggen van wat opgevat moet worden als “overheid” in de context van diverse onderdelen van het voorontwerp bestuursdecreet. In de Hoofdstuk 4, 5 en 6 wordt het toepassingsgebied dan verbijzonderd voor resp. lokale overheden, privaatrechtelijke instellingen met een publieke taak en milieu-instanties. Het zijn complexe hoofdstukken, die niet in een oogopslag het benodigde inzicht bieden.

De Minaraad merkt op dat het, met dit voorontwerp, zal volstaan om opgericht te zijn “met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn” en “voor meer dan de helft gefinancierd door de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere privaatrechtelijke instelling met een publieke taak”, om aangemerkt te worden als een privaatrechtelijke instelling met een publieke taak⁶⁰, en zodoende onder meer onder de regeling van openbaarheid van bestuur te vallen, waarbij weliswaar aangestipt wordt dat dit alleen betrekking heeft op “bestuursdocumenten die betrekking hebben op beslissingen die derden binden”⁶¹.

⁵² Voorontwerp Bestuursdecreet, art. II.3.

⁵³ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. II.5.

⁵⁴ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. II.6.

⁵⁵ I.e. “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”, zie Voorontwerp Bestuursdecreet, art. I.4.,2°.

⁵⁶ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. II.32.

⁵⁷ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. II.33.

⁵⁸ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. II 34, §1.

⁵⁹ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. II 34, §2.

⁶⁰ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. I.3.5°, a) en c), 1).

⁶¹ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. I.12.

De met dit voorontwerp geïntroduceerde definitie van privaatrechtelijke instellingen met publieke taak is afgeleid van een analoge definitie uit art. 2.4. van de Richtlijn 2014/24/EU, betreffende overheidsopdrachten, waar de analoge voorwaarde luidt dat men “*merendeels*” gefinancierd moet zijn door een overheid. In het huidige Openbaarheidsdecreet is de openbaarheidsregeling evenwel van toepassing op een beperktere groep, met name op “*een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen die in hun werking bepaald en gecontroleerd worden door [een rechtspersoon die is opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, decreet of ordonnantie]*”⁶². De Minaraad adviseert deze lijn aan te houden en dus de definitie over te nemen van art. 2.2. van de Europese Richtlijn 2003/4/EG, inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

- [23] **Het verschil tussen “informatie” en “drager van informatie”.** De Minaraad merkt op dat “*bestuursdocumenten*” in het voorliggende voorontwerp gedefinieerd worden als “*alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie*”⁶³, terwijl er in het nu bestaande Openbaarheidsdecreet net een omgekeerde definitie voorligt, met name “*de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt*”⁶⁴. De memorie van toelichting bevestigt dat de nadruk gelegd wordt op de informatie, en niet op de drager – zonder uit te leggen waarom. In de Europese Richtlijn 2003/4/EG, art. 1.1., ligt de nadruk eveneens bij de notie “informatie”. Niettemin wijst de Minaraad er op dat informatie een hoger niveau vertegenwoordigt dan eenvoudige dragers met niet verwerkte of ongeordende data.

4.2. Strategische adviesraden

- [24] **Vergelijking van wat nu voorligt met het bestaande S.A.R.-decreet.** Met de tekst die voorligt zal het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden worden opgeheven⁶⁵, en worden vervangen door Titel III (“*Organisatorische bepalingen*”), Hoofdstuk 3 (“*Werking van de Vlaamse Overheid*”), Afdeling 7 (“*strategische adviesraden*”). Inhoudelijk worden de bepalingen van het decreet van 18 juli 2003 grotendeels hergebruikt, maar vallen volgende wijzigingen te noteren:
- Het principe “*lex specialis derogat legi generali*” wordt duidelijker aangehouden, i.e. het oprichtingsdecreet van een afzonderlijke adviesraad kan afwijken van de in het Bestuursdecreet vastgelegde standaardregeling voor strategische adviesraden⁶⁶.
 - Dat een strategische adviesraad rechtspersoonlijkheid heeft wordt weggelaten⁶⁷.

⁶² Openbaarheidsdecreet, art. 3.1°.

⁶³ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. I.4.2°.

⁶⁴ Openbaarheidsdecreet, art. 3, 4°.

⁶⁵ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. IV.4., 3°.

⁶⁶ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.93, tweede lid.

⁶⁷ Decreet 18 juli 2003, art. 3, eerste lid.

- De orde van de adviesopdrachten wordt logischer gemaakt (beginnende met het meest algemene, i.e. de maatschappelijke ontwikkelingen), en er wordt de taak aan toegevoegd te “*adviseren over [...] ingediende beleidsnota’s, groen- en witboeken*”⁶⁸.
- Bij de adviesvraagplichten wordt weggelaten dat de aanspreekbaarheid van een adviesraad overeenkomt met de opdeling in beleidsdomeinen. De adviesvraagplicht inzake instemmingsdecreten m.b.t. internationale verdragen wordt afgeschaft. Er wordt toegevoegd dat aan de adviesvraagplicht kan worden voldaan door advies te vragen vooraleer over het stuk principieel beslist werd in de Vlaamse Regering.⁶⁹
- De plicht adviezen openbaar te maken wordt gespecificeerd: adviezen moeten gepubliceerd worden op de website van de adviesraad⁷⁰.
- De mogelijkheid wordt open gelaten een adviesraad samen te stellen uit één of meerdere van volgende categorieën: vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, van lokale overheden en/of onafhankelijke deskundigen⁷¹.
- De onafhankelijkheid van de raadsleden heeft nu in hoofddorde betrekking op onafhankelijkheid van de *Vlaamse* overheid (voorheen *de gehele* overheid)⁷².
- In de nieuwe regeling bedraagt de adviestermijn zonder meer dertig dagen – uitzonderingen zoals spoedprocedures of consultatieprocessen daargelaten. In de vorige regeling was het zo die adviestermijn “*in de regel*” dertig dagen bedroeg⁷³.
- Wat de adviesvoorbereiding betreft wordt de lijst van types experts uitgebreid die geïnviteerd kunnen worden, wordt de mogelijkheid verschaft consultaties te organiseren, en wordt de plicht geïntroduceerd transparant te zijn over de expertise die men bij een concrete adviesvoorbereiding binnengelaten heeft⁷⁴.
- De verplichting het jaarverslag in te dienen voor 15 mei volgende op het werkjaar, wordt, wat die datum betreft, opgeheven⁷⁵.

[25] **Positieve algemene appreciatie van het deel over strategische adviesraden.** De Minaraad meent dat de met Titel III, Hoofdstuk 3, Afdeling 7, doorgevoerde wijziging van de regeling inzake strategische adviesraden positief is: de geest van de bestaande regeling wordt gehandhaafd, maar er worden verbeteringen doorgevoerd op het vlak van belangrijke details. Het lijkt dat hiermee een stap gezet worden in de richting van een situatie waarbij “... *alle spelers van de maatschappelijke vijfhoek (bedrijven,*

⁶⁸ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.94, §1.

⁶⁹ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.94, §2.

⁷⁰ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.94, §4.

⁷¹ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.95.

⁷² Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.97, eerste lid.

⁷³ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.103, §2; te vergelijken met Decreet 18 juli 2003, art. 16, §2.

⁷⁴ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.104.

⁷⁵ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.106.

overheden, kennisinstellingen, financiële instellingen en burgers en verenigingen) hun verantwoordelijkheid [kunnen] opnemen.”⁷⁶.

- [26] **Maatschappelijke problemen vereisen een maatschappelijke adviesraad.** In de bestaande regeling moet een strategische adviesraad worden samengesteld hetzij uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, hetzij uit zowel vertegenwoordigers van dat middenveld zowel als onafhankelijke deskundigen (dus niet: uitsluitend uit onafhankelijke deskundigen)⁷⁷. Met wat nu voorligt ontstaan er nu in principe zeven mogelijkheden: een raad (1) uitsluitend uit middenveldvertegenwoordigers, (2) uitsluitend uit onafhankelijke deskundigen, (3) uit representanten van lokale overheden, (4) uit middenveld gecombineerd met deskundigen, (5) uit middenveld gecombineerd met lokale overheden, (6) uit deskundigen gecombineerd met lokale overheden, (7) uit de drie categorieën samen.

De Minaraad is er positief over dat er met deze wijziging nu expliciete erkenning wordt gegeven aan de rol die lokale overheden feitelijk al spelen in diverse adviesraden. De Raad pleit er evenwel voor dat een strategische adviesraad die zich met complexe maatschappelijke problemen inlaat, in hoofddorde samengesteld zou zijn uit representanten van maatschappelijke organisaties. Mogelijkheid (1) en (5) zijn in die benadering dus de meest wenselijke. In de context van een maatschappelijke adviesraad moeten experts dan betrokken worden op basis van de inhoud en de aard van de afzonderlijke dossiers die in de raadswerkzaamheden aan de orde zijn.

- [27] **Bijkomende wijzigingen wenselijk.** De Minaraad vraagt om, additioneel op wat nu voorligt, toch ook volgende wijzigingen in overweging te nemen, in vergelijking met wat geldt op grond van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden:
- De bepaling is behouden dat een ontwerpbesluit moet worden beschouwd als zijnde van strategisch belang indien het gaat over *“ontwerpen van reglementair of organiek besluit die uitvoering geven aan de inhoud van een decreet en waarvan de Vlaamse Regering beslist dat het basisuitvoeringsbesluiten zijn”*⁷⁸. Hiermee is slechts een procedurele definitie gegeven aan de notie “strategisch belang”, en bovendien is het niet duidelijk of de Vlaamse Regering in de praktijk ooit al expliciet een dergelijke beslissing heeft genomen. Beter is het om een substantiële definitie in te voeren wat er als strategische thema’s kunnen worden beschouwd, als voorwerp van de werkzaamheden van een strategische adviesraad. De Minaraad heeft eerder al volgende definitie gesuggereerd: *“Met strategische thema’s wordt bedoeld: beslissingsvraagstukken en/of ontwikkelingen die van betekenisvolle invloed zullen zijn op de structuur of de algemene toekomst van een geheel werkveld.”*⁷⁹. Met “werkveld” wordt een verband gelegd met de notie “beleidsveld”, zonder het

⁷⁶ VLAAMSE REGERING (2016), p. 87.

⁷⁷ Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, art. 5.

⁷⁸ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.94, §2, tweede lid; zie ook art. 2, 2° van het Decreet van 18 juli 2003.

⁷⁹ MINARAAD (2016), p. 12.

daarom strikt hiertoe te beperken. Door een dergelijke substantiële definitie te introduceren, verschaft men de Raad van State de mogelijkheid om marginaal te toetsen of een besluit (of een andere beleidsingreep) met strategische impact daadwerkelijk voor advies had moeten voorgelegd worden.

- De bepaling is behouden dat er binnen een adviesraad gestemd moet worden wanneer er geen consensus bereikt wordt, en dat de stemmenverhouding in het advies moet worden vermeld⁸⁰. Deze bepaling is verouderd. Doorvoering ervan (het ter raadszitting tellen van een stemmenverhouding bij concrete onenigheden) kan irritatie wekken en maakt de zetelverdeling in een adviesraad disproportioneel belangrijk. Om die reden wordt dit tellen van de stemmen in de praktijk nu niet doorgevoerd. Het echte belangrijke is dat minderheidsnota's kunnen worden toegevoegd die explicatie verschaffen over het wat en hoe van het punt van onenigheid – alleen is ook hier de notie “*minderheidsnota*” niet behulpzaam om onderhandelingen in de schoot van een adviesraad positief te laten verlopen. De Minaraad pleit daarom voor de afschaffing van die stemplicht. Beter is het om te bepalen dat er, als er geen consensus wordt bereikt rond een bepaald punt, een weergave moet worden overgemaakt van de diverse standpunten in de adviesraad over dat punt.

[28] **Consultaties als rolverschuiving voor strategische adviesraden.** Met wat voorligt houdt men vast aan het gegeven dat adviesraden adviezen produceren, waarbij het soms belangrijker kan zijn dat een adviesraad consensus produceert dan dat dit in een advies terecht komt. Hier komt het onderscheid tussen “dragers” en “informatie” terug. Adviesraden produceren in wezen vooral belangenvertolking, consensus, argumenten, synthese, inzichten, dialoog en overleg: het gaat om productie van specifieke vormen van informatie, waarmee het maatschappelijk debat wordt gevoed en waaruit dan weer informatie voortkomt die voor de overheidsbesluitvorming nuttig kan zijn. Op die manier kunnen heikele kwesties worden gedetecteerd en gearticuleerd, en kunnen oplossingsrichtingen worden gesuggereerd. De dragers bij deze informatieproductie zijn in eerste orde adviezen, maar kunnen in tweede orde ook studiedagen en hoorzittingen zijn, samen met de verslaggeving hierover, alsook overlegmomenten en de resultaten hiervan, studies en de publicaties van deze studies. De mogelijkheid die nu geconstrueerd wordt om adviesprocessen te verrijken met consultatieprocessen, evenals de plicht om alle bronnen van inputs te expliciteren, sluiten aan bij dit gegeven.

[29] **Participatie bij internationale verdragen.** De Minaraad gaat akkoord met de afschaffing van de adviesvraagplicht inzake instemmingsdecreten. De Raad wijst er wel op dat niet alle verdragen inzake omgevingsbeleid even betekenisloos zijn [zie bv. Klimaatverdrag en de daaruit voortvloeiende Europese regelgeving]. Ook blijft het een feit dat minstens 80% van het omgevingsbeleid zijn strategische oorsprong vindt in deze Europese regelgeving. Over dergelijke processen zou er actief geconsulteerd moeten worden en om advies moeten gevraagd worden, en dit dan met betrekking tot twee aspecten: (1)

⁸⁰ Voorontwerpdecreet Bestuurszaken, art. III.103, §1, tweede lid; te vergelijken met Decreet 18 juli 2003, art. 16, §1, tweede lid.

de Vlaamse Regering pleegt standpunten in te nemen betreffende de ontwerpverdragen en -regelgeving, die opgeladen worden door de multilaterale instanties resp. door de Europese Commissie; (2) eenmaal vastgesteld, hebben deze verdragen en regelgeving, vanwege de implementatie die erop hoort te volgen, dikwijls een strategische impact op de Vlaamse regelgeving en het Vlaamse beleid – het is belangrijk deze impact tijdig maatschappelijk ter discussie te stellen.

5. Adequaat informatiebeheer

[30] **Adequaat informatiebeheer is nodig voor het realiseren van een transparante overheid.** In dit voorontwerp bestuursdecreet worden bepalingen samengebracht inzake het informatiebeheer van de overheid en inzake transparantie. Algemeen hangt Titel II (relatie burger en overheid), hoofdstuk 1 (communicatie) heel nauw samen met Titel III organisatorische bepalingen, hoofdstuk 3 (werking van de overheid). Er worden dan ook diverse concrete verbanden gelegd tussen de informatiebeheer en transparantie – en dit is terecht. Met name is adequaat informatiebeheer nodig voor de elektronische uitwisseling van berichten bij individuele bestuurshandelingen⁸¹, de toegang tot bestuursdocumenten⁸², het recht op het hergebruik van overheidsinformatie door de burger⁸³, alsook voor het bestuurlijk en interbestuurlijk elektronisch gegevensverkeer⁸⁴, met zijn authentieke bronnen die geselecteerd en erkend worden, en nadien verplicht te gebruiken zijn.

De Minaraad is over het algemeen positief over het ICT- en informatiebeheerluik van dit voorontwerpdecreet en de consolidatie die hiermee plaatsvindt. Met het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid⁸⁵ en de Vlaamse Statistische Autoriteit⁸⁶ worden er bovendien een aantal interessante instellingen bestendigd/opgericht. Deze instellingen hebben belangrijke strategische taken, met name het opmaken van resp. een strategisch plan informatie- en ICT-beleid⁸⁷ en een jaarlijks statistisch programma⁸⁸. De Minaraad merkt wel op dat er hierbij niet direct voorzien wordt in inspraak, klankbord of advies in verband met deze strategische beslissingen⁸⁹, en adviseert om dit manco weg te werken.

⁸¹ Voorontwerp Bestuursdecreet, Titel 2, Hoofdstuk 2.

⁸² Voorontwerp Bestuursdecreet, Titel 2, Hoofdstuk 3.

⁸³ Voorontwerp Bestuursdecreet, Titel 2, Hoofdstuk 4.

⁸⁴ Voorontwerp Bestuursdecreet, Titel III, Hoofdstuk 3, Afdeling 3.

⁸⁵ Voorontwerp Bestuursdecreet, Titel III, Hoofdstuk 3, Afdeling 4.

⁸⁶ Voorontwerp Bestuursdecreet, Titel III, Hoofdstuk 3, Afdeling 8.

⁸⁷ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III 78.

⁸⁸ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III 111

⁸⁹ Voorontwerp Bestuursdecreet, art. III.74., derde lid, bepaalt weliswaar: “Het stuurorgaan organiseert op regelmatige tijdstippen een overleg met de verschillende belanghebbenden om de eenvormigheid in beraadslagingen na te streven ter bevordering en bestendiging van de samenwerking tussen de Vlaamse administratie, lokale overheden en externe overheden op het vlak van het informatie- en het ICT-beleid.”, maar dit lijkt te slaan op belanghebbendenmanagement binnen de kring van de publieke overheden.

[31] **Factoren van falen en succes.** De Minaraad wil wijzen op enkele kritische succesfactoren voor een geslaagd informatiebeheer:

- Het is belangrijk expliciet een duidelijke algemene doelstelling of missie te definiëren voor het informatiebeheer en het “elektronisch gegevensverkeer”. Ook een visie is belangrijk: waarom is goede ICT van zo’n centraal belang voor een moderne, efficiënte overheid en welk soort informatiebeheer heeft de overheid nodig? In tweede orde kunnen dan meer concrete “targets” geformuleerd worden: welke bestuursniveaus en welke domeinen wil men op welk moment in de tijd op een bepaald niveau van interactie krijgen?
- Het toewerken naar een verplicht gebruik van *open* standaarden, vergezeld van een degelijk systeem van metagegevens, binnen de overheid is belangrijk, omdat slechts op die manier de benodigde interoperabiliteit tussen informatiesystemen van overheden kan worden bekomen – wat de basis vormt van hergebruik voor interne en externe gegadigden. In het voorontwerp bestuursdecreet staan open standaarden weliswaar vermeld, maar met de toevoeging “zoveel mogelijk”⁹⁰.
- Het is belangrijk te voorzien in *incentives* om daadwerkelijk tot samenwerking te komen inzake informatiebeheer. In de verankering van het stuurorgaan zoals ze nu voorgesteld wordt, lijkt het aan “een wortel” voor samenwerking te ontbreken die nodig is in de nu aangehouden agentschapbenadering van het *new public management*, zoals bv. extra financiering voor een ICT-project wanneer men ertoe bereid is om minstens met één andere partner samen te werken in functie van de gemeenschappelijk doelstellingen – i.e. de missie en de visie.
- Het is belangrijk te investeren in de *back-office* en in de dragers. Authentieke bronnen zijn nodig voor samenhang binnen de overheid en voor het hergebruik van informatie (eenmalige opgave en eenmalige opvraging), maar die waarde wordt maar gerealiseerd als er in die authentieke bronnen geïnvesteerd wordt. Investeren wil ook zeggen: zorgen voor bruikbare semantische referentiedatabanken en zorgen voor een voortdurend onderhoud van de volledigheid, accuraatheid en de actualiteitswaarde van de data. Investeren betekent ook dat men er in slaagt om alle overheidsinstanties – van alle domeinen en bestuursniveaus – zover krijgt om deze authentieke bronnen ook daadwerkelijk te gebruiken.

Met voorliggend voorontwerpdecreet is het zeker mogelijk deze kritische succesfactoren waar te maken – maar het is niet *gegarandeerd*, en hangt af van verdere beleidsstappen. De Minaraad beveelt aan om de systematiek die met deze kritische succesfactoren samenhangt zo goed mogelijk decretaal te verankeren.

[32] **Digitalisering en het omgevingsbeleid.** Door de fusie tot een Omgevingsdomein is het belang van relevante, actuele en betrouwbare grondgebonden informatie toegenomen. De regeling inzake de authentieke gegevensbronnen is hier van centraal belang. Bij het Omgevingsbeleid bestaat er een gigantische behoefte aan deugdelijke ICT en

⁹⁰ Voorontwerp bestuursdecreet, art. II.52 en II.53, derde lid.

betrouwbare, welgekozen statistiek. De behoefte is reeds lang onderkend. De Minaraad verwijst naar het reeds sinds 1992 ingestelde samenwerking binnen het tot voor kort bestaande milieudomein⁹¹. De Minaraad beveelt aan om deze regeling te actualiseren in het licht van de recente fusie tot een Omgevingsdomein en in het licht van wat zal volgen, eenmaal dit voorontwerp Bestuursdecreet gestemd zal zijn.

[33] **Vind een evenwicht tussen digitalisering en vertrouwelijkheid.** Sinds kort verloopt de behandeling van de omgevingsvergunning in principe op gedigitaliseerde wijze⁹². Een bezorgdheid van het bedrijfsleven, m.b.t. het interbestuurlijk elektronisch gegevensverkeer, is dat op een gegeven moment het vertrouwelijke karakter van stukken van een dossier, die bij de initiële inwinning/uitwisseling als vertrouwelijk werden aangemerkt, dreigt te worden miskend.

⁹¹ Zie het Besluit van de Vlaamse Regering van 31 juli 1992 houdende de regeling van de samenwerking tussen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de milieu-parastatalen inzake de oprichting en de organisatie van een milieudatabank.

⁹² Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, Hoofdstuk 1, Afdeling 8; Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, Titel 8.

Bibliografie

DUNLEAVY, P., MARGETS H., BASTOW, S. & TINKLER, J. (2005), *New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory

DE VRIES, J. (2010), *Is New Public Management Really Dead?* OECD Journal on Budgeting, vol. 2010/1.

MINARAAD, SERV en SALV (2010), Advies 10|054 over het Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA-Plan 4), Brussel, 30 september 2010

MINARAAD (2015), Advies 2015|27 over de Conceptnota: “Visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen”, Brussel, 26 november 2015

MINARAAD (2016), Advies 2016|30 naar aanleiding van de adviesvraag van 17 november 2016 inzake het Groenboek Bestuur met principes en voorstellen voor een vernieuwende overheid, Brussel, 15 december 2016.

VLAAMSE REGERING (2016), Visie 2050 – Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen, Brussel, maart 2016, zie <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/visie-2050> – in deze tekst aangeduid met “Visienota 2050”.

VLAAMSE REGERING (2017), Witboek – Open en wendbare overheid, Brussel, Departement Kanselarij en Bestuur, juli 2017, zie <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/witboek-open-en-wendbare-overheid> – in deze tekst ook aangeduid met “Witboek”.

VERHOEST, K., DE CALUWE, C., STEEN, T. & MOLENVELD, A. (2013), Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie – analyse en aanbevelingen, Studie in opdracht van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST).