

Advies over het voorontwerp van bestuursdecreet

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed op 3 januari 2018

**Uitgebracht door de Algemene Raad op 25 januari 2018 met
eenparigheid van stemmen**

Vorbereiding: Vast Bureau op 16 januari 2018

Dossierbeheerder: *Roos Herpinck*

1 Situering

Ter uitvoering van het Regeerakkoord brengt de Vlaamse Regering een aantal bestuurlijke decreten samen in één Vlaams bestuursdecreet. Het bestuursdecreet versterkt ook de communicatie en de transparantie van beleid naar de burger. Het bestuursdecreet integreert en actualiseert diverse decreten¹ die relevant zijn voor de werking van de Vlaamse overheid en brengt ze samen in een kader. Het decreet zet ook een aantal Europese richtlijnen om in Vlaams beleid.

In dit advies bekijkt de Vlor het voorliggende bestuursdecreet vanuit volgende perspectieven:

- de vernieuwing van de regelgeving met betrekking tot de strategische adviesraden;
- de impact van het bestuursdecreet op de organisatie en de werking van onderwijsgeledingen.

2 Advies met betrekking tot de vernieuwing van de regelgeving strategische adviesraden

2.1 Algemene beoordeling

De contouren van het bestuursdecreet werden gelegd via het groenboek 'bestuur' en het witboek 'open en wendbare overheid'. In zijn advies over dat groenboek (her)formuleerde de Vlor enkele basisprincipes van waaruit adviesprocessen vorm moeten krijgen, zowel naar taakstelling, als over het tijdstip van adviseren en de samenstelling van de raad). Om een gedragen beleid te voeren, is een evenwicht nodig tussen consultatie van burgers en een structurele dialoog met het georganiseerde middenveld. Zeker in een sector als Onderwijs waar diverse partners mee verantwoordelijkheid nemen voor het organiseren van het onderwijs, is een dergelijke dialoog met het middenveld cruciaal. Die dialoog is er al vele jaren goed gestructureerd.²

De raad herbevestigt deze principes en verwijst in deze context naar het advies over het groenboek. De overheid bevestigt veel van deze principes in het decreet en behoudt ook de strategische keuzes uit het decreet op de strategische adviesraden. De strategische adviesraden behouden een duidelijke plaats in het beleidsvoorbereidend werk. Het decreet versterkt tegelijk de mogelijkheden voor consultatie van burgers en zet zo de afstemming tussen rechtstreekse participatie en betrokkenheid van het middenveld in een goede balans.

De raad focust in dit advies op de concrete decretale uitwerking van de bepalingen.

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

² Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Advies over het groenboek bestuur](#), 22 december 2016.

2.2 Meteen een duidelijke juridische basis voor de werking van de Vlor

Het bestuursdecreet schetst algemene bepalingen die in principe gelden voor alle strategische adviesraden. Daarnaast bepalen de oprichtingsdecreten van de strategische adviesraden de specifieke regelingen die gelden voor iedere adviesraad op zich. Daardoor rijst de vraag naar de verhouding tussen beide decreten, in het geval van de Vlor: het (nieuwe) bestuursdecreet en het (huidige) decreet betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad. Ingevolge opmerkingen van de Raad van State keert de memorie van toelichting bij art. III.93 de relatie tussen beide decreten om: het oprichtingsdecreet wordt voortaan beschouwd als basisregelgeving, de bepalingen over strategische adviesraden in het bestuursdecreet worden geduid als 'suppletoire regelgeving'.

Omdat de samenlezing van beide rechtsbronnen kan leiden tot een juridisch kluwen en tot rechtsonzekerheid over de werking en de bevoegdheden van de Vlor (en andere strategische adviesraden), dringt de Vlor aan op volgende bijstellingen:

- ─ De verhouding tussen het bestuursdecreet en het oprichtingsdecreet moet expliciet worden vermeld in het decreet bij de aanhef van afdeling 7 van titel III. Omdat een vermelding in een memorie van toelichting hiervoor niet kan volstaan, stelt de Vlor voor om een artikel toe te voegen in de aanhef van afdeling 7 van titel III, met volgende passage: *'Tenzij het oprichtingsdecreet van de strategische adviesraad anders bepaalt, zijn de bepalingen van titel III, afdeling 7 van toepassing op de werking van alle strategische adviesraden'*.
- ─ De Vlor wil dat in het bestuursdecreet meteen al de concordantie gebeurt van de oprichtingsdecreten naar de nieuwe bepalingen in het bestuursdecreet. Door de expliciete verwijzingen in art. 67, § 2 en art. 84 van het participatiedecreet naar artikelen in het (op te heffen) decreet op de strategische adviesraden dreigt er een juridisch vacuüm te ontstaan. We vermelden de concordantie tussen beide decreten in elk artikel van de artikelsgewijze bespreking hieronder.
- ─ De Vlor stelt vast dat een aantal bepalingen een onderwijsspecifieke regeling behoeven en dat in deze situatie de bepalingen van het participatiedecreet specifieke regelingen noodzakelijk maken. Ook dit geven we aan bij de bespreking van ieder artikel in de artikelsgewijze bespreking hieronder.
- ─ De Vlor stelt vast dat titel III, afdeling 7 ook een aantal innovaties bevat. Door de suppletoire werking van het bestuursdecreet gaat de Vlor ervan uit dat deze onverkort gelden voor de werking van de Vlor van zodra het bestuursdecreet in werking treedt. De toevoeging van een nieuw artikel zoals hierboven voorgesteld, geeft ook hier meer rechtszekerheid. Ten tweede vraagt de Vlor om § 2 van het artikel 67 te verbreden naar de hele titel III, afdeling 7 van het bestuursdecreet tenzij anders geregeld in het participatiedecreet.
- ─ De Vlor vraagt om advies gevraagd te worden over het wijzigingsdecreet dat de verschillende bestuurlijke decreten waaronder het participatiedecreet zal aanpassen.

2.3 Voorwaarden voor onafhankelijke communicatie door strategische adviesraden

De strategische adviesraden moeten in alle onafhankelijkheid hun standpunten kunnen vertolken, ook op het publieke forum. De Vlor is dan ook van oordeel dat de adviesraden hun onafhankelijkheid moeten behouden met betrekking tot de vormgeving en de huisstijl van hun communicatie.

De Vlor vindt dan ook terecht dat in art. II.11 een uitzondering maakt voor de strategische adviesraden voor wat betreft het verspreiden van informatie in overeenstemming is met het beleid van de hele Vlaamse overheid.

Tegelijk is de raad bezorgd voor de toepassing van art. II.12 omtrent de profilering als 'één Vlaamse overheid'. Ook hier vraagt de Vlor om een uitzondering te voorzien voor de strategische adviesraden. Het is immers wenselijk dat het verschil in perspectief tussen de overheid en de standpunten van middenveldorganisaties ook zichtbaar zijn in de communicatie door de huisstijl en in de vormgeving van de websites en andere kanalen van de adviesraden.

Ten slotte vindt de Vlor dat politiek neutraal communiceren (art. II.13) er niet toe mag leiden dat de onafhankelijkheid van adviesraden om onafhankelijke standpunten te vertolken, in het gedrang wordt gebracht.

2.4 Artikelsgewijze bespreking van titel III, afdeling 7 (organisatorische bepalingen strategische adviesraden)

Art. III.93: definitie

In het art. 67 van het participatiedecreet moet de verwijzing naar het bestuursdecreet worden geactualiseerd. De Vlor gaat ervan uit dat enkel de verwijzing moet worden aangepast en dat de overige specifieke bepalingen uit dat artikel behouden blijven. Er is immers een specifieke regeling noodzakelijk voor de rechtspersoonlijkheid van de Vlor die het onafhankelijke karakter van de strategische adviesraad ten opzichte van andere segmenten van de Vlaamse overheid, ten opzichte van andere strategische adviesraden en ten opzichte van onderwijsgeledingen garandeert.

Art. III.94: bevoegdheden

De Vlor stelt vast dat deze bepalingen specifieker zijn geformuleerd in art. 69, 70 en 71 van het participatiedecreet. De Vlor leest beide decreten op dit vlak als aanvullende regelingen.

§ 1 van art. III.94 kan onverkort van toepassing zijn op de Vlor.

Dit geldt ook voor de bepalingen van § 2 met uitzondering van de laatste zin van de eerste paragraaf. Hier vraagt de Vlor om een adequate afstemming op de bepalingen van art. 11bis van het decreet op het basisonderwijs, art. 70 van de codex secundair onderwijs en art. 131 van het decreet volwassenenonderwijs.

De bepalingen van § 3 en § 4 kunnen onverkort van toepassing zijn op de Vlor.

Art. III.95: samenstelling

De Vlor gaat er van uit dat hier de bepalingen van art. 76, 77 en 78 van het participatiedecreet blijven gelden.

Art. III.96: benoeming leden

De Vlor gaat er ook van uit dat art. 79, 80 en 83 van het participatiedecreet blijven gelden waarin wordt bepaald dat de leden van de Vlor worden aangeduid door de aangeduide organisaties. Hiervoor is geen specifieke benoemingsprocedure door de Vlaamse Regering voorzien.

De Vlor wil ook het behoud van de bepalingen van art. 86 en 87 van het participatiedecreet dat een afwijkende regeling bevat voor de aanduiding van de voorzitter. De eerste paragraaf van § 2 van art. III.96 kan dus niet gelden voor de Vlor. De tweede paragraaf moet wel van toepassing zijn op de werking van de Vlor (zie punt 0 over de rechtspersoonlijkheid).

Art. III.97: onverenigbaarheden

Voor het onderwijs is er een art. 84 van het participatiedecreet een specifieke regeling opgenomen die van toepassing moet blijven. De verwijzing naar het bestuursdecreet in 1° van art. 84 van het participatiedecreet moet worden aangepast.

Art. III.98: ontslag leden

De Vlor is van oordeel dat het de Vlaamse Regering niet toekomt om leden van middenveldorganisaties te ontslaan van hun mandaat in een strategische adviesraad. De leden krijgen hun mandaat vanuit hun aanduiding door de middenveldorganisatie die ze vertegenwoordigen. Ze verliezen hun mandaat als de voordracht vanuit de middenveldorganisatie ophoudt te bestaan. De Vlor vraagt daarom de aanpassing van dit artikel in het bestuursdecreet.

Art. III.99: interne werking en oprichting commissies

Dit artikel was en blijft ook op de Vlor van toepassing. In het participatiedecreet moet de verwijzing naar dit artikel worden gecorrigeerd.

Art. III.100: opdrachten secretariaat

Dit artikel was en blijft ook op de Vlor van toepassing. In het participatiedecreet moet de verwijzing naar dit artikel worden gecorrigeerd.

Art. III.101: toelage

Dit artikel bepaalt dat de Vlor voortaan een jaarlijkse toelage ontvangt. Voorheen werd dit een dotatie genoemd. Dit artikel was en blijft ook op de Vlor van toepassing. In het participatiedecreet moet de verwijzing naar dit artikel worden gecorrigeerd.

Art. III.102: informatie-uitwisseling tussen de Vlaamse Regering en de strategische adviesraad

Dit artikel was en blijft ook op de Vlor van toepassing. In het participatiedecreet moet de verwijzing naar dit artikel worden gecorrigeerd.

Art. III.103: beslissingsprocedures (§1) en adviestermijnen (§2)

Dit artikel regelt de §1 was en blijft ook op de Vlor van toepassing. In het participatiedecreet moet de verwijzing naar dit artikel worden gecorrigeerd. Voor §2 vraagt de Vlor om een specifieke regeling waarbij de termijn van 30 (resp. 10) kalenderdagen wordt verlengd met de dagen van een schoolvakantie die binnen de termijn vallen. Het is immers onmogelijk voor onderwijsgeledingen om de leden van hun organisatie te raadplegen tijdens die periode.

Art. III.104: onderlinge samenwerking tussen adviesorganen

Dit artikel was en blijft ook op de Vlor van toepassing. In het participatiedecreet moet de verwijzing naar dit artikel worden gecorrigeerd.

De Vlor is van oordeel dat open consultaties een opportuniteit zijn bij de voorbereiding van een advies. Het Vast Bureau kan bepalen voor welke adviezen dit wenselijk en haalbaar is. Vanuit dit perspectief vindt de Vlor dit artikel voldoende evenwichtig. Het biedt kansen om te werken aan een goede afstemming tussen consultatie en de advieswerking. De Vlor gaat ervan uit dat dit artikel van toepassing wordt op de werking van de Vlor. Daartoe is een wijziging noodzakelijk van §2 van art. 67 zoals hierboven aangegeven (vierde punt van punt 2.2).

§4 bepaalt dat de strategische adviesraden moeten aangeven op welke informatie ze hun advies gebaseerd hebben en welke externe experts, betrokkenen of personeelsleden van de Vlaamse administratie ze geraadpleegd hebben. De Vlor hanteert op dit terrein al jarenlang een open communicatiestrategie. Elk advies omvat een colofon met de beschrijving van de adviesvrager, de stemverhoudingen, de voorbereidende werkgroep of commissies en de namen van de voorzitter en dossierbeheerder volstaan om het voorbereidende proces te beschrijven. Elk advies bevat ook nu al bronvermeldingen van geraadpleegde werken en publicaties. De Vlor gaat ervan uit dat dit beleid volstaat om te voldoen aan deze bepalingen. Verder zijn de samenstellingen van de raden te vinden op de website van de Vlor. De Vlor is geen voorstander van andere bepalingen die onnodige planlast zouden verhogen.

Art. III.105 en art. III.106: jaarplanning en jaarverslag

Deze artikelen mogen van toepassing worden op de Vlor. De raad gaat ervan uit dat bepalingen die niet expliciet specifiek worden geregeld, van toepassing zijn op de werking van de Vlor.

3 Advies met betrekking tot de impact op de werking en de organisatie van onderwijsgeledingen

De Vlor stelt vast dat het bestuursdecreet de bestaande wetgeving hoofdzakelijk codificeert. Het decreet vertaalt ook Europese richtlijnen naar de werking van de Vlaamse overheid. De Vlor vindt het positief dat op dit vlak een vereenvoudiging en een verduidelijking wordt nagestreefd, maar vraagt aandacht voor enkele specifieke punten:

3.1 Het statuut van vrije onderwijsinstellingen als privaatrechterlijke instellingen met een publieke taak

Het valt de Vlor op dat ook vrije onderwijsinstellingen zullen gevat worden door de bepalingen inzake openbaarheid van bestuur en deugdelijk bestuur. De Vlor stelt vast dat dit een doortrekken is van eerdere benaderingen van de vrije onderwijsinstellingen als functionele openbare diensten. Deze bepalingen scheppen duidelijkheid naar de onderwijsinstellingen zelf en naar de gebruikers over bijvoorbeeld het opvragen van informatie. Een specifiek aandachtspunt wordt de motivering van bestuurshandelingen.

3.2 Een decretale basis voor experimentregelgeving

De Vlor stelt ook vast dat dit decreet een basis creëert voor experimentregelgeving en regelluwe zones (art. III.116-119). Voor Onderwijs is hiervoor een specifieke regelgeving met name het decreet van 9 december 2005 betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter