

ADVIES
VAN 24 JANUARI 2018
OVER HET BESTUURSDECREET

INHOUD

I. SITUERING	1
II. ALGEMENE BEOORDELING	2
III. RELATIE MET HET OMGEVINGSDENKEN	2
IV. EEN DYNAMISCHE ORGANISATIESTRUCTUUR.....	4
V. EEN VOLWAARDIGE ROL VOOR STRATEGISCHE ADVIESRADEN	5

I. SITUERING

1. De Vlaamse Regering keurde op 22 december 2017 het voorontwerp Bestuursdecreet goed. SARO ontving op 3 januari 2018 een adviesvraag van Minister-president Geert Bourgeois over dit voorontwerp van decreet. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raad van 24 januari 2018, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van 30 dagen.
2. In het Vlaams Regeerakkoord formuleert de Vlaamse Regering de intentie om één Vlaams Bestuursdecreet op te maken: *‘We coördineren een aantal bestaande decreten (decreet bestuurlijk beleid, decreet deugdelijk bestuur, decreet openbaarheid van bestuur, klachtendecreet, e-governmentdecreet) tot één Vlaams Bestuursdecreet.¹ Uitgangspunten van dit nieuwe decreet zullen zijn: het recht op kwaliteitsvolle dienstverlening en het recht op digitale dienstverlening.’*
3. Op 28 oktober 2016 nam de Vlaamse Regering akte van een mededeling betreffende het Groenboek Bestuur. SARO bracht op 21 december 2016 advies uit over het Groenboek Bestuur.² Op basis van dit groenboek vond een brede consultatie plaats. Op basis van de brede consultatie werd een Witboek ‘open en wendbare overheid’ uitgewerkt.
4. Het voorontwerp Bestuursdecreet is opgebouwd rond 4 grote delen:
Deel 1 bevat de algemene bepalingen met o.m. inleidende bepalingen, definities, het toepassingsgebied, bepalingen van toepassing op lokale overheden en op privaatrechterlijke instellingen met een publieke taak.
Deel 2 regelt de communicatie tussen burger en overheid, de individuele bestuurshandelingen, de toegang tot bestuursdocumenten, het hergebruik van overheidsinformatie, de omgang met klachten, mededelingen en voorstellen.
Deel 3 behandelt de structuur van de Vlaamse administratie, bevat de bepalingen inzake deugdelijk bestuur en gaat in op de werking van de Vlaamse Overheid.
Deel 4 bevat de wijzigings- en opheffingsbepalingen.

¹ Kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Decreet 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector. Decreet van 18 juli 2008 betreffende elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer. Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen.

² SARO 2016-27 | Advies van 21 december 2016 over het groenboek bestuur. www.sarovlaanderen.be

II. ALGEMENE BEOORDELING

5. De raad ondersteunt het initiatief tot opmaak van een nieuw Vlaams Bestuursdecreet. Het Vlaams Regeerakkoord gaat uit van de coördinatie van vijf bestaande bestuurlijke decreten. Voorliggend voorontwerp Bestuursdecreet brengt uiteindelijk 12 decreten samen.³ De raad vindt het positief dat bij de opmaak van het nieuw Bestuursdecreet niet louter is ingezet op een ‘coördinatie’ van verschillende decreten, maar ook op het zoeken naar meerwaarde, samenhang en het versterken van verbanden. Dit zou moeten leiden tot een aanzienlijke legistische vereenvoudiging.
6. De raad vindt het tevens positief dat de coördinatie van de decreten werd aangegrepen om de huidige overheidsstructuren en -processen te evalueren in functie van maatschappelijke evoluties en noden. Behalve een coördinatie, ambieert het decreet tevens een harmonisering van de toepassingsgebieden van de decreten alsook een aantal vereenvoudigingen op het vlak van rapporteringsverplichtingen. Wat de harmonisering van de toepassingsgebieden betreft wordt wel vastgesteld dat de toepasbaarheid niet vanzelfsprekend is doordat op de algemene regel van artikel I.5 vele uitzonderingen worden voorzien.⁴
7. Gezien de korte adviestermijn spreekt de raad zich niet uit over het gehele voorontwerp Bestuursdecreet. In voorliggend advies gaat de raad kort in op de relatie met het omgevingsdenken (deel III), de invulling van een dynamische organisatiestructuur (deel IV) en de rol van de strategische adviesraden (deel V).

III. RELATIE MET HET OMGEVINGSDENKEN

8. In zijn advies van 21 december 2016 over het Groenboek Bestuur wees de raad op de dynamiek inzake het omgevingsdenken.⁵ Op bestuursniveau integreert het Omgevingsdepartement de departementen RWO en LNE. De Omgevingsvergunning integreert de stedenbouwkundige vergunning, de milieuvergunning, de socio-economische vergunning en de natuurvergunning. In het kader van de Omgevingsvergunning wordt tevens een belangrijke verschuiving doorgevoerd in de taakstelling van de verschillende overheden. De adviesverlening in de omgevingsvergunningsprocedure gaat bovendien uit van een geïntegreerd omgevingsgericht advies dat op een geïntegreerde wijze alle thema's behandelt die nu verbonden worden aan hetzij ‘het milieubeleid’, hetzij ‘het ruimtelijk beleid’. Die digitale dienstverlening moet dan ook wel zodanig uitgebouwd worden dat ze een meerwaarde kan bieden voor de burger. Dit betekent dat een wildgroei van loketten vermeden moet worden, dat de loketten niet alleen opgericht worden om bestuurlijke processen te faciliteren, dat de gebruikers betrokken worden bij ontwikkeling van de loketten enz.
9. Het voorontwerp Bestuursdecreet gaat uit van een aantal principes die de transitie naar een omgevingsbeleid faciliteren. Het omgevingsbeleid veronderstelt een doorgedreven uitwisseling van informatie tussen de diverse beleidsdomeinen en agentschappen, maar ook tussen de verschillende bestuursniveaus. Het is in die zin positief dat het Bestuursdecreet uitgaat van een maximale digitale dienstverlening, onder meer onder de vorm van een burgerloket (artikel II.5).

³ Volgende decreten worden bijkomend meegenomen in de coördinatie-oefening: 1) Kaderdecreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, 2) Voorstel van decreet houdende normen voor Vlaamse overheidscommunicatie, 3) Titel 5 van decreet 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, 4) Decreet van 9 juli 2010 betreffende de bestuurlijk-administratieve archiefwerking, 5) Decreet van 13 juli 2007 houdende bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid, 6) (voorontwerp) decreet houdende de oprichting van het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid en 7) Decreet 27 april 2007 hergebruik overheidsinformatie.

⁴ Op basis van een diagonale screening stelt de raad bijzondere regels vast in de volgende artikels: II.17, II.57, II.72, III.22, III.33, III.34, III.36, III.48, III.59, III.79, III.84 en III.107.

⁵ SARO 2016-27 | Advies van 21 december 2016 over het groenboek bestuur, pag. 7.

De raad benadrukt dat de transitie naar een omgevingsbeleid een specifieke procesaanpak vraagt die de verschillende beleidsdomeinen overschrijdt. Er bestaat immers een complexe verhouding tussen de diverse beleidsvelden (o.a. natuur, milieu, ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed). De juridische onderbouwing van een geïntegreerd omgevingsbeleid is niet eenvoudig. Er is nood aan een gefaseerde aanpak en een duidelijk stappenplan. De raad vraagt specifieke aandacht voor de gewenste invulling van het omgevingsdenken, waarbij aandacht gaat naar een duidelijke en coherente invulling van het begrip 'omgeving' en naar het gewenste niveau van integratie (op instrumenteel niveau, planningsniveau, organisatorisch niveau en juridisch niveau).⁶

10. Vanuit het oogpunt van het 'omgevingsdenken' vraagt de raad het toepassingsgebied van het begrip 'milieu-informatie' verder te verduidelijken. De definitie van het begrip 'milieu-informatie' wordt verwoord in artikel I.4 6° van het voorontwerp Bestuursdecreet.

Artikel II.3 bepaalt dat de Vlaamse Regering de instanties aanwijst die er voor moeten zorgen dat milieu-informatie op een actieve, systematische en transparante wijze wordt verspreid onder burgers of onder de betrokken doelgroepen en op een doeltreffende wijze toegankelijk wordt gemaakt. De Vlaamse Regering zal (in een uitvoeringsbesluit) bepalen welke milieu-informatie wordt verspreid, alsook de wijze waarop deze informatie verspreid en toegankelijk wordt gemaakt. Momenteel zijn deze regels vastgelegd bij besluit van 28 oktober 2005.

De Memorie van Toelichting lijst op wat 'minimaal' bedoeld wordt met milieu-informatie. Het betreft onder meer '*beleidsmaatregelen, plannen en programma's met betrekking tot het milieu*', alsook '*milieu-effectenbeoordelingen en risicobeoordelingen*'. De raad vraagt om verder te duiden in hoeverre dit betekent dat de verschillende (plannings-) instrumenten van het omgevingsbeleid worden gevat door artikel II.3. Het gaat onder meer om ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke beleidsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en BPA's, stedenbouwkundige verordeningen, projectbesluiten, toekomstige omgevingsbesluiten, MER-rapporten, planologische attesten. Het is verder onduidelijk wie welke milieu-informatie zal ontsluiten en op welke wijze.

De raad merkt op dat de ruimtelijke bestemming van gronden (met hun bijhorende stedenbouwkundige voorschriften; gebiedsdekkend voor Vlaanderen) vandaag niet digitaal ontsloten is voor de burgers. Dit geldt wel voor de gewestplannen (Geopunt Vlaanderen) maar niet voor andere plannen van aanleg noch voor ruimtelijke uitvoeringsplannen die het gewestplan intussen wijzigden. Het valt alleszins aan te bevelen om zulke basisinformatie centraal beschikbaar te stellen.

Aansluitend merkt de raad op dat het niet duidelijk is of de omgevingsvergunning zal beschouwd worden als 'milieu-informatie' en aldus onder toepassing van artikel II.3 zal ressorteren, dan wel of deze steeds als een individuele beslissing moet worden behandeld. Dezelfde bedenking geldt voor de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.

11. Het voorontwerp Bestuursdecreet (afdeling 10) legt een algemeen decretaal kader vast voor regelluwe zones en experiment wetgeving. De algemene regeling in het voorontwerp Bestuursdecreet definieert het concept van experimentwetgeving en regelluwe zones, alsook de algemene inhoudelijke en procedurele waarborgen voor de algemene rechtsbeginselen waarop deze instrumenten moeten steunen. Het voorontwerp Bestuursdecreet voorziet een machtiging om bij besluit van de Vlaamse Regering bepaalde decretale bepalingen op tijdelijke basis buiten werking te stellen met het oog op het creëren van ruimte voor experimenten. Het gaat steeds om regelgeving met een tijdelijk karakter.

De Memorie van Toelichting verduidelijkt dat het algemene kader inzake regelluwe zones en experiment regelgeving niet uitsluit dat per beleidssector of *ad hoc* decretale initiatieven ter zake worden genomen: '*In veel gevallen zal maatwerk noodzakelijk zijn, en zullen de voorwaarden en waarborgen bij specifiek decreet moeten vastgelegd worden.*'⁷ De raad erkent het belang van

⁶ SARO 2015-04 | Advies van 28 januari 2015 over de beleidsnota Omgeving.

⁷ Memorie van Toelichting Bestuursdecreet, afdeling 10.

maatwerk per beleidssector. Wat betreft het ruimtelijk beleid is het evident dat de toepassing van regelluwe zones en experiment wetgeving steeds kadert binnen de decretale strategische doelstellingen en uitgangspunten van het ruimtelijk beleid.

De raad is dus van mening dat regelluwe zones een zinvol instrument kunnen zijn als regelgeving innovaties of doorbraken (bv. inzake een hoger ruimtelijk rendement) in de weg staat. Het is wel essentieel dat nut en noodzaak aan dergelijke zone duidelijk gemotiveerd wordt en dat er aan een sterk maatschappelijk draagvlak gewerkt wordt.

IV. EEN DYNAMISCHE ORGANISATIESTRUCTUUR

12. Het voorontwerp Bestuursdecreet gaat uit van een grotere vrijheidsgraad inzake de organisatiestructuur van de Vlaamse administratie. De Memorie van Toelichting geeft aan dat het een bestuurlijke vernieuwing betreft uit het Witboek 'open en wendbare overheid'.

Het Groenboek Bestuur kondigde reeds een flexibilisering van het organisatiemodel van de Vlaamse administratie aan: *'Het is niet wenselijk om weer een alomvattend model te gaan voorbereiden en in te voeren, maar wel om een nieuwe manier van werken mogelijk te maken binnen de bestaande structuren. Flexibele programma- en projectwerking is te verkiezen boven een dure en zware reorganisatie die verschillende jaren duurt.'* Het groenboek kondigde tevens aan dat zal worden onderzocht of het zinvol is om tegen de volgende regeerperiode een nieuw overkoepelend maar flexibel organisatiemodel uit te werken.

De raad vindt het positief dat de coördinatie van de decreten wordt aangegrepen om de huidige overheidsstructuren en processen te evalueren in functie van maatschappelijke evoluties en noden. De Memorie van Toelichting bij artikel III.1 kondigt aan dat de Vlaamse Regering de organisatie en werking van de diensten zal regelen in een organisatiebesluit. Er blijft echter onduidelijkheid bestaan over hoe het organisatiemodel er in de toekomst uit zal zien. De raad stelt vast dat het organisatiemodel van het BBB alleszins wordt verlaten: *'Het regeerakkoord 2014-2019 maakt het (door de vele aangekondigde fusies en het feit dat het expliciet het herdenken van het BBB-model benoemt) mogelijk dat de instanties van de Vlaamse overheid voortaan allemaal potentieel de taken in verband met beleidsondersteuning en beleidsuitvoering kunnen opnemen.'*

13. De raad erkent dat het inbouwen van flexibiliteit in functie van een projectgerichte werking kan leiden tot een meer performante administratie. SARO heeft deze nood aan vereenvoudiging en versnelling steeds ondersteund en verwijst onder andere naar zijn advies van 26 mei 2010 over de vereenvoudigingsagenda ruimtelijke ordening, zijn advies van 2012 over het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het advies van 5 juni 2013 over het ontwerp van decreet betreffende de Omgevingsvergunning.⁸

De algemene principes van het voorontwerp Bestuursdecreet ondersteunen en faciliteren de tendens die zich aftekent in het ruimtelijk beleid met name: inzetten op participatie, het stimuleren van open communicatie en transparantie, het toelaten van maatwerk inzake de concrete invulling van het proces, een geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking. Niettemin wijst de raad er op dat een meer geïntegreerde (project)werking van de administratie vraagt om een duidelijke communicatie naar burgers en betrokkenen. Het loslaten van de BBB-structuur, veronderstelt dat de toegang tot informatie en de bereikbaarheid van administraties op een eenduidige en duidelijke manier wordt gecommuniceerd. De raad kan in die zin het initiatief van een digitaal burgerloket ondersteunen.⁹

⁸ De adviezen van SARO zijn beschikbaar op www.sarovlaanderen.be

⁹ De raad wijst in het bijzonder op het decreet complexe projecten, waarin maximaal wordt gezocht naar een kwalitatieve procesaanpak met aandacht voor inspraak en participatie, geïntegreerd administratie- en bestuursniveauoverschrijdend samenwerken, integratie van onderzoeken en transparantie en duidelijkheid van beslissing. SARO 2013- 18 | Advies van 26 juni 2013 over het ontwerp van decreet complexe projecten.

V. EEN VOLWAARDIGE ROL VOOR STRATEGISCHE ADVIESRADEN

14. Het voorontwerp Bestuursdecreet neemt de bepalingen van het kaderdecreet van 18 juli 2003 voor strategische adviesraden grotendeels over. De Memorie van Toelichting benadrukt dat de strategische adviesraden een belangrijke rol blijven spelen in het participatiebeleid van de Vlaamse Regering. De raad ondersteunt dit en vindt het positief dat de belangrijkste krachtlijnen van het kaderdecreet overeind blijven.

15. In zijn advies van 21 december 2016 wees de raad er op dat het adviesradenlandschap de laatste jaren grondig werd hertekend en sterk verschilt van het oorspronkelijk verhaal waarbij in grote mate beoogd werd dat per beleidsdomein een strategische adviesraad (met rechts-persoonlijkheid) werd opgericht. Een aantal strategische adviesraden is intussen afgeschaft, ondergebracht bij de SERV of bij het departement. Enkel de SERV, VLOR, Mina-Raad en SARO behielden hun rechtspersoonlijkheid.

De raad stelde aldus vast dat het huidige adviesradenlandschap zeer heterogeen is geworden en dat hierbij niet werd uitgegaan van een doordachte visie ten aanzien van de rol en de samenhang van de strategische adviesraden.¹⁰

SARO merkt op dat het voorontwerp Bestuursdecreet de heterogeniteit die ontstaan is in het adviesradenlandschap erkent en faciliteert (zie o.a. artikel III.95 inzake de samenstelling). Het voorontwerp Bestuursdecreet grijpt aldus niet in op het huidige adviesradenlandschap.

16. Belangrijk is verder dat het voorontwerp Bestuursdecreet het heterogeen adviesraden-landschap kadert binnen een hybride 'participatiesysteem'.

Het Witboek 'open en wendbare overheid' vermeldt (in het deel 'meerwaarde creëren door participatie' pag. 16): *'Er is sprake van een hybride systeem waarin verschillende vormen van interactief beleid en inspraakarrangementen samen een rol kunnen spelen, zowel de rechtstreekse publieksparticipatie door individuele burgers, het gestructureerde overleg met het middenveld en advisering door (strategische) adviesraden, als de inbreng van nieuwe verenigingen en burgerbewegingen. We onderzoeken mogelijke verbeteringen in de raadpleging van de strategische en andere adviesraden met het oog op de evolutie naar een hybride systeem waarin verschillende vormen van interactief beleid en inspraakarrangementen een rol kunnen spelen, zowel de rechtstreekse publieksparticipatie, het gestructureerde overleg met het middenveld en advisering door (strategische) adviesraden, als de inbreng van nieuwe verenigingen en burgerbewegingen. We stimuleren daarbij meer maatwerk, minder formalisme en meer efficiëntie in de raadpleging, gedragen door meer openheid en transparantie in de beleidsvoering.'*

De raad ondersteunt dit uitgangspunt waarin ingezet wordt op een hybride systeem waarin verschillende vormen van interactief beleid en inspraakarrangementen een rol kunnen spelen. De raad wil meewerken aan het verder uittekenen en operationaliseren van dit hybride participatiesysteem.

17. Het Witboek 'open en wendbare overheid' kondigt nog een aantal bijkomende vernieuwingen aan van participatiebeleid en stelt onder meer dat meer open publieksconsultaties - die open staan voor iedereen - een plaats moeten krijgen in de werking van de strategische adviesraden; *'Ze kunnen deze op eigen initiatief opstarten, maar dit kan ook op vraag van de Vlaamse Regering of een minister gebeuren. Deze publieke consultatie kan de strategische adviesraad dan als aanvullende input gebruiken bij de opmaak van haar advies. Vanuit dit streven naar een meer open overheid wordt ook aan de strategische adviesraden gevraagd om in hun adviezen duidelijk te vermelden op basis van welke informatie en welke contacten ze hun advies gebaseerd hebben.'*

Artikel III.104 van het voorontwerp Bestuursdecreet bepaalt dat strategische adviesraden ter voorbereiding van een advies een consultatie kunnen organiseren. De consultatie wordt minstens

¹⁰ SARO 2016-27 | Advies van 21 december 2016 over het groenboek bestuur. pag. 7.

aangekondigd via het consultatieportaal (cf. artikel II.7) dat daartoe speciaal wordt vormgegeven. De adviestermijn wordt met de termijn van de open consultatie verlengd. Een publieksconsultatie kan volgens de Memorie van Toelichting worden opgestart op eigen initiatief of op vraag van de Vlaamse Regering of een minister.

De integratie van een 'open consultatie' in het adviesproces van de strategische adviesraden is - gezien vanuit het oogpunt van een grotere publieksparticipatie - verdedigbaar. Om te vermijden dat publieksconsultaties de beleidsvormingsprocessen zouden vertragen, is een voldoende logistieke en personele ondersteuning van de strategische adviesraden noodzakelijk. Zoals de Memorie van Toelichting terecht stelt, is een voldoende ondersteuning van de strategische adviesraden bovendien een belangrijke voorwaarde om de inhoudelijke onafhankelijkheid te kunnen garanderen.¹¹

18. Artikel III.95 regelt de samenstelling van een strategische adviesraad en bepaalt dat: *'een strategische adviesraad kan worden samengesteld uit: 1° vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld binnen het werkterrein van de adviesraad; 2° onafhankelijke deskundigen binnen het werkterrein van de adviesraad; 3° vertegenwoordigers van de lokale overheden.'*

De Memorie van Toelichting verduidelijkt dat dit artikel is gebaseerd op artikel 5 van het kaderdecreet inzake de strategische adviesraden, maar dat er expliciet wordt toegevoegd dat ook vertegenwoordigers van lokale overheden lid kunnen zijn van een strategische adviesraad. *'In verschillende bestaande strategische adviesraden zetelen nu al vertegenwoordigers van de lokale overheden. Door het verdwijnen van de Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken is er immers geen overkoepelend advies- of overlegorgaan meer met de lokale besturen. Dit artikel bevat mogelijkheden die bij de oprichting van een strategische adviesraad concreet worden ingevuld in functie van de specifieke materie. Er moet voor gezorgd worden dat de samenstelling de doelgroepen binnen het werkterrein weerspiegelen, zodat elke strategische adviesraad een samenstelling met maximale toegevoegde waarde heeft.'* De raad ondersteunt dit artikel.

19. Zoals reeds aangehaald kan SARO, gezien de beperkte adviestermijn, niet ingaan op het geheel van het voorontwerp Bestuursdecreet. Een specifiek aandachtspunt betreft de afstemming van de bepalingen inzake de strategische adviesraden met de andere bepalingen van het voorontwerp Bestuursdecreet.

Zo stelt de raad bijvoorbeeld vast dat inzake de normen voor overheidscommunicatie artikel II.11. bepaalt dat de overheidsinstanties, met uitzondering van de strategische adviesraden, uitsluitend informatie verspreiden die in overeenstemming is met het beleid van de hele Vlaamse overheid. Dit is een correcte uitzonderingsmaatregel voor de strategische adviesraden aangezien hun basisdoelstelling – namelijk strategische advisering van het beleid – anders in het gedrang zou komen. De raad vraagt om het voorontwerp Bestuursdecreet nog eens grondig te screenen in functie van de noodzakelijk afstemming ten aanzien van het hoofdstuk inzake de strategische adviesraden.

¹¹ Memorie van Toelichting bij artikel III.92.