



## Advies

# Voorontwerp bestuursdecreet

Brussel, 6 februari 2017

Adviesvraag: Voorontwerp bestuursdecreet

Adviesvrager: Geert Bourgeois - Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Ontvangst adviesvraag: 3 januari 2018

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 6 februari 2018

Contactpersoon: Peter Van Humbeeck – [pvhumbeeck@serv.be](mailto:pvhumbeeck@serv.be)

Foto Cover: Flickr, Chaucer, Within the Frame, 2010



De heer Geert BOURGEOIS  
Minister-president van de Vlaamse Regering  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed  
Martelaarsplein 19  
1000 BRUSSEL

**contactpersoon**

Peter Van Humbeek  
pvhumbeek@serv.be

**ons kenmerk**

SERV\_20180206\_bestuursdecreet\_BR\_pvlt

**Brussel**

6 februari 2018

## **Advies voorontwerp bestuursdecreet**

Mijnheer de minister-president

Op 3 januari 2018 vroeg u de SERV om advies over het voorontwerp van bestuursdecreet. Hierbij vindt u het advies. Daarin waardeert de SERV het initiatief van de Vlaamse Regering om een bestuursdecreet op te stellen. Het voorontwerp bevat bovendien talrijke vernieuwingen die de raad ondersteunt. Meerdere van die vernieuwingen zijn gebaseerd op eerdere SERV-adviezen.

Toch meent de SERV dat aan het voorontwerp nog werk is. Het staat nog in de steigers. De SERV vraagt een ambitieuzer bestuursdecreet dat de bestuurlijke knelpunten aanpakt en de bestuurlijke regelgeving klaar maakt voor de uitdagingen van de toekomst. Er moet ook blijvend werk worden gemaakt van bestuurlijke vernieuwingen die geen decretale verankering behoeven.

Wij hopen, mijnheer de minister-president, u hiermee van dienst te zijn geweest. De SERV kijkt uit naar uw reactie en geeft graag meer toelichting bij het advies indien u dat wenst.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Hans Maertens  
voorzitter



# Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>4</b>
<b>Krachtlijnen</b> .....	<b>5</b>
<b>Advies</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Algemene bemerkingen</b> .....	<b>8</b>
Waardering voor het initiatief .....	8
Belangrijkste vragen en verbetervoorstellen .....	8
Nood aan bijkomende initiatieven ter uitvoering van het witboek .....	10
<b>3 Specifieke bemerkingen</b> .....	<b>11</b>
<b>3.1 Titel I. Algemene bepalingen</b> .....	<b>11</b>
Inleidende bepalingen .....	11
Definities .....	12
<b>3.2 Titel II. Relatie tussen burgers en de overheid</b> .....	<b>14</b>
Communicatie tussen burgers en de overheid.....	14
Elektronische uitwisseling van berichten .....	17
Openbaarheid en hergebruik .....	18
Klachten, voorstellen en meldingen .....	21
<b>3.3 Titel III. Organisatorische bepalingen</b> .....	<b>24</b>
Structuur van de Vlaamse administratie .....	24
Deugdelijk bestuur.....	27
Planning en rapportering over de algemene werking .....	27
Elektronisch en bestuurlijk gegevensverkeer.....	29
Stuurorgaan Vlaams informatie en ICT-beleid .....	32
Organisatie van het communicatiebeleid .....	34
Strategische adviesraden .....	34
Experimentwetgeving en regelluwe zones.....	38
<b>3.4 Titel IV - Wijzigings- en slotbepalingen</b> .....	<b>39</b>
<b>4 Bijlage</b> .....	<b>41</b>
<b>Referenties</b> .....	<b>50</b>

## Krachtlijnen

De SERV verwelkomt het initiatief van de Vlaamse Regering om een bestuursdecreet op te stellen. Het voorliggende voorontwerp bevat talrijke vernieuwingen die de raad ondersteunt. Meerdere daarvan zijn gebaseerd op eerdere SERV-adviezen. De raad waardeert ook dat het voorontwerp de onvervangbare maatschappelijke en beleidsmatige rol van strategische adviesraden erkent en inspeelt op de inspanningen die de SERV en de strategische adviesraden hebben geleverd om mee na te denken over verbeteringen aan de consultatie- en adviespraktijk.

Toch meent de SERV dat aan het voorontwerp nog werk is. Het staat nog in de steigers. De SERV meent dat er nood is aan:

- **een meer doordacht en ambitieus bestuursdecreet** dat beter inspeelt op de bestuurlijke problemen en op de engagementen van het witboek 'open en wendbare overheid'. Het voorontwerp is beperkt tot een samenvoeging van bestaande decretale bepalingen en (doorgaans goede) punctuele vernieuwingen. Op de belangrijkste knelpunten geeft het voorontwerp echter geen antwoord. Evenmin werd de kans benut om de bestuurlijke regelgeving klaar te maken voor de uitdagingen van de toekomst;
- **een bestuursdecreet dat mee is met zijn tijd**. In meerdere delen zijn bepalingen ongewijzigd overgenomen uit oude decreten en wordt geen rekening gehouden met de digitale evolutie. De SERV mist een meer strategische benadering die de basis kan leggen voor een Vlaamse overheid die op het vlak van digitalisering een versnelling hoger schakelt om mee te zijn met de best presterende landen en overheden;
- **meer transparantie over de wijzigingen en over de afwegingen** die werden gebruikt om te bepalen waarom bepaalde zaken wel en andere niet werden aangepast. De SERV vraagt ook dat het voorontwerp juridisch-technisch en legistiek op punt wordt gesteld.

Het advies bevat ook meer **specifieke aanbevelingen** bij het voorontwerp. De belangrijkste zijn:

- Maak werk van het zgn. burgerloket. Zorg tegelijk voor omkaderende maatregelen voor het verzekeren van de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de publieke dienstverlening voor alle soorten gebruikers, ook voor wie niet of minder digitaal vaardig is.
- Vul het voorontwerp aan met maatregelen die kunnen zorgen voor een daadwerkelijke toepassing op korte termijn van de eenmalige gegevensopvraging. Hergebruik van informatie moet bv. ook mogelijk zijn los van authentieke gegevensbronnen.
- Gebruik het decreet om het Vlaamse informatie- en ICT-beleid te versterken. Pak de echte pijnpunten aan. Zorg voor meer slagkracht (minder vrijblijvend), een grotere externe focus (minder enkel overheidsintern) en een intensere samenwerking met het federale en lokale niveau (minder enkel Vlaams). Besteed meer aandacht aan cyberveiligheid. Verzeker de interoperabiliteit van informatie met het Europees niveau en werk meer toe naar een verplicht gebruik van open standaarden met een goed systeem van metagegevens.
- Gebruik overal technologie-neutrale formuleringen. Vermijd zo dat regelgeving al te snel verouderd en niet aangepast is aan de digitale ontwikkelingen en mogelijkheden.
- Zorg voor een visie op de toekomstige organisatiestructuur van de Vlaamse overheid om de grotere flexibiliteit in het voorontwerp voor de Vlaamse Regering om haar diensten te organiseren te kanaliseren. Vermijd zo het risico dat het decreet nog meer leidt tot een onoverzichtelijke veelheid aan organisatietypes en structuren. Gebruik het decreet ook om

de verkokering en het gebrek aan coördinerende capaciteiten en structuren op niveau van de beleidsdomeinen en op horizontaal niveau aan te pakken.

- Leg de decretale basis voor ex ante en ex post evaluatie van beleid en regelgeving. Verplicht ook de publicatie van een overzicht van de geplande, lopende en afgeronde beleidsevaluaties op de centrale website van de Vlaamse overheid.
- Gebruik het decreet om de strategische beleidsplanning te verbeteren en decretaal te verankeren. Integreer de strategische bepalingen van het decreet duurzame ontwikkeling.
- Zet meer in op een strategische benadering van het Vlaamse communicatiebeleid en de inbedding ervan in de beleidscyclus en als beleidsinstrument. Vermijd zo dat het communicatiebeleid te veel op zich staat en niet ingezet wordt als hefboom om de effectiviteit van het beleid te versterken.
- Neem ook principes en richtlijnen voor consultaties op in het decreet. Regel de nieuwe mogelijkheid voor de burger om beleidsvoorstellen en meldingen te doen, beter. Zorg voor een registratieplicht, kwaliteitsvolle feedback en publieke transparantie over de opvolging.
- Verplicht ook een repliek op de adviezen die strategische adviesraden op eigen initiatief uitbrengen, net zoals beleidsvoorstellen van burgers verplicht een repliek krijgen.
- Schrap de bepalingen in het voorontwerp en in de memorie van toelichting die niet stroken met de noodzakelijke onafhankelijkheid van de SERV en adviesraden. Hou beter rekening met het sui generis karakter van de SERV.
- Verzeker de betrokkenheid van de diverse belanghebbenden bij de vormgeving, uitvoering en evaluatie van een experimentwetgeving of een regelluwe zone. Zorg ervoor dat afwijkingen van decreten slechts in werking treden na bekrachtiging door het Vlaams Parlement.
- Verschuif de klemtoon van passieve naar actieve openbaarheid voor gevallen waarin er geen onduidelijkheid bestaat over de vraag of bepaalde belangen door de openbaarmaking zouden worden geschaad. Stem de regels rond openbaarheid van bestuursdocumenten beter af met die rond toegang tot milieu-informatie. Behoud de garantie dat beslissingen over openbaarmaking niet politiek genomen worden.
- Behoud de doorverwijsplicht naar de ombudsdienst. Overweeg een kortere termijn voor de behandeling van klachten. De termijn van 45 dagen kan wellicht worden ingekort doordat anders dan in 2001 veel informatie-uitwisseling digitaal verloopt en omdat de termijn nu eenmalig kan worden verlengd.
- Motiveer waarom de figuur van regeringscommissaris nodig is in het licht van de andere bestaande toezichtsinstrumenten. Beperk het aantal regeringscommissarissen bij een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap tot één in plaats van twee.
- Kies een gepaste datum van inwerkingtreding voor het bestuursdecreet. Gebruik één van de referentiedata die de SERV voorstelt. Hou daarbij ook rekening met de lokale besturen.

Tot slot vraagt de SERV aandacht voor de uitvoering van het implementatieplan bij het witboek 'open en wendbare overheid'. Er zijn immers heel wat noodzakelijke bestuurlijke vernieuwingen die geen decretale verankering behoeven. Aan de uitvoering van het witboek zou de komende maanden met een even grote politieke prioriteit moeten worden gewerkt als aan de finalisering van het bestuursdecreet.

# Advies

## 1 Inleiding

De SERV werd op 3 januari 2018 om advies gevraagd over een voorontwerp van bestuursdecreet<sup>1</sup>. Dit voorontwerp beoogt:

- Een codificatie van 12 bestaande bestuurlijke decreten met bijbehorende inspanningen voor afstemming, vereenvoudiging en verduidelijking;
- De aanvulling daarvan met nieuwe bepalingen die voortvloeien uit (de consultaties over het groenboek bestuur ter voorbereiding van) het witboek 'open en wendbare overheid'. Het betreft onder andere bepalingen inzake digitalisering, transparantie, consultatie en participatie, experimentwetgeving en regelluwe zones, ...;
- De omzetting in Vlaamse regelgeving van een aantal Europese richtlijnen.

Het gaat om een belangrijk en omvangrijk werkstuk waarvoor in verhouding de adviestermijn zeer beperkt is.

Dat betekent dat de SERV geen grondig nazicht heeft kunnen doen van alle onderdelen van het voorontwerp. De raad heeft de focus gelegd op wat voor de doelgroepen (burgers, bedrijven, organisaties, ...) en voor de SERV als instelling belangrijk is. Het betreft zaken zoals digitalisering, administratieve vereenvoudiging en informatiebeheer (eenmalige gegevensopvraging, burgerloket, hergebruik van informatie, eenvoudige procedures, toekomstbestendigheid, e-inclusie, ...), transparantie en openbaarheid (bestuursdocumenten, klachten, communicatie, overheidsorganisatie...) of inspraak en advies (o.a. adviesraden). Daarbij heeft de SERV het voorontwerp tevens getoetst aan eerdere adviezen inzake betere regelgeving, slagkrachtige overheid, beter bestuur en hervorming van adviesraden (zie referentielijst achteraan).

Dit advies start met een aantal algemene bemerkingen. Enerzijds drukt de SERV zijn waardering uit over het initiatief om via een bestuursdecreet het bestuursrecht te moderniseren en harmoniseren. Anderzijds wordt toegelicht waarom de SERV ook kritisch is over het geheel en bepaalde onderdelen. De belangrijkste vragen en werkpunten worden daarbij kort samengevat. De SERV wijst ook op het belang van de volledige uitvoering van het implementatieplan bij het witboek dat de Vlaamse Regering heeft goedgekeurd, deels omdat de vertaling ervan in het voorontwerp beter kan, deels omdat heel wat noodzakelijke bestuurlijke vernieuwingen andere initiatieven vergen dan decretale regels.

Het tweede deel van het advies bevat meer specifieke bemerkingen bij het voorontwerp. Ze sluiten aan en zijn een illustratie van de gemaakte algemene bemerkingen. Om de verwerking ervan in het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting te vergemakkelijken, heeft de SERV ervoor gekozen om die te formuleren onder de vorm van artikelsgewijze opmerkingen en suggesties.

De SERV bedankt de organisaties en personen die hebben bijgedragen aan dit advies.

<sup>1</sup> Zie voor de teksten en uitgebrachte adviezen <https://overheid.vlaanderen.be/bestuursdecreet>

## 2 Algemene bemerkingen

### Waardering voor het initiatief

De Raad wil zijn waardering uitdrukken voor het initiatief om een bestuursdecreet te maken, om dat te baseren op (de consultaties over het groenboek bestuur ter voorbereiding van) het witboek 'open en wendbare overheid' en om het bestuursrecht voor een aantal belangrijke aspecten te moderniseren.

De SERV verwelkomt meer in het bijzonder dat het voorontwerp van bestuursdecreet:

- een codificatie van de bestuursrechtelijke regels beoogt. Het decreet moet toelaten om deze regelgeving duidelijker, eenvoudiger en transparanter te maken. Het moet de bedoeling zijn om te komen tot een meer samenhangend en logisch geheel;
- werd voorbereid met een groen- en witboek om een brede consultatie mogelijk te maken die de inspiratie en het draagvlak moesten leveren voor bestuurlijke vernieuwing;
- nieuwe bepalingen bevat om het Vlaamse bestuursrecht te moderniseren en in regel te brengen met het internationale recht; het voorontwerp bevat talrijke (vaak kleinere) vernieuwingen die de SERV kan ondersteunen;
- een decretale wil geven aan een reeks eerdere SERV-aanbevelingen op het vlak van bv. de eenmalige gegevensopvraging, de digitalisering van informatie en procedures, de actieve openbaarmaking van regeringsbeslissingen en bijbehorende regeringsdocumenten, de actieve informatieplicht bij inwerkingtreding van regelgeving, de uitbreiding van de mogelijkheden voor strategische adviesraden om in een vroege fase van de besluitvorming te adviseren, de stimulering van brede consultaties via een consultatieportaal, de opmaak van een kader voor experimentwetgeving en regelluwe zones, enz;
- de onvervangbare maatschappelijke en beleidsmatige rol van strategische adviesraden erkent en inspeelt op de inspanningen die door de SERV en de strategische adviesraden werden geleverd om constructief mee na te denken over mogelijke verbeteringen aan de consultatie- en adviespraktijk.

### Belangrijkste vragen en verbetervoorstellen

Deze appreciatie neemt niet weg dat de SERV ook kritisch is over het geheel en bepaalde onderdelen in het bijzonder. Zo heeft de raad vragen bij het ambitieniveau van het voorontwerp, de vertaling van de intenties uit het witboek, de toekomstbestendigheid, de juridisch technische kwaliteit, de transparantie en het respect voor de onafhankelijkheid van de SERV en de adviesraden. Hieronder worden de belangrijkste aanbevelingen en punten van kritiek kort samengevat. In de rest van het advies worden deze punten geïllustreerd met meer voorbeelden.

- De SERV vraagt een **meer doordacht en ambitieus** voorontwerp, gebaseerd op een globale visie. De ambitie van de Vlaamse Regering met het voorontwerp lijkt thans beperkt. Er worden weliswaar enkele belangrijke vernieuwingen voorgesteld, maar andere opportuniteiten om verbeteringen in de bestuurlijke regelgeving en praktijk decretaal te verankeren werden (om soms onduidelijke redenen) niet benut. Het gaat grotendeels om een samenvoeging van (doorgaans goede) punctuele vernieuwingen, echter zonder globale visie. De kans werd niet benut om de bepalingen met betrekking tot actieve en passieve openbaarheid van bestuur te integreren. Hetzelfde geldt voor regels inzake openbaarheid



van bestuursdocumenten en toegang tot milieu-informatie. De link tussen de nieuwe bepalingen inzake voorstellen en meldingen en het potentiële belang ervan voor beleids- en decreetsevaluatie wordt niet gelegd. De delen over digitale dienstverlening en elektronisch-bestuurlijk gegevensverkeer worden niet gekaderd in het grotere digitale verhaal. Op de belangrijkste knelpunten in het Vlaams Informatie- en ICT-beleid heeft het voorontwerp geen antwoord. De bepalingen inzake de structuur van de Vlaamse overheid komen grotendeels neer op een consolidatie van de bestaande toestand, met meer flexibiliteit voor de Vlaamse Regering om haar diensten te organiseren, maar missen een duidelijke richting voor de toekomst.

- De link met het witboek ‘open en wendbare overheid’ moet duidelijker worden gelegd. Van de **innovaties uit het witboek** is te weinig terug te vinden in het voorontwerp. De SERV mist ankerpunten in het voorontwerp om een aantal belangrijke principes en vernieuwingen uit dat witboek te helpen realiseren. Het betreft o.a. ex ante en ex post evaluatie van beleid en regelgeving, wendbaarheid en tegengaan van verkokering.
- Het voorontwerp moet ook worden nagekeken op **toekomstbestendigheid**. De complexiteit van een operatie als een codificatie van het bestuursrecht vergt dat de nieuwe regelgeving goed ineen steekt zodat de bepalingen – behoudens onvoorziene ontwikkelingen – minstens enkele jaren ongewijzigd kunnen mee gaan. Op het vlak van digitalisering (elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer) bv. neemt het voorontwerp grotendeels de bestaande regelgeving over met enkele punctuele vernieuwingen. Het gaat vooral om de consolidatie van lopend beleid. De SERV mist ook hier een meer strategische benadering die de basis kan leggen voor een Vlaamse overheid die op het vlak van digitalisering een versnelling hoger schakelt om echt mee te zijn met de best presterende landen en overheden. In andere delen (openbaarheid, hergebruik) zijn diverse bepalingen ongewijzigd overgenomen uit oudere decreten terwijl zij als gevolg van de digitale ontwikkelingen aan modernisering toe zijn. Verder zouden in het voorontwerp overal waar mogelijk meer technologie-neutrale formuleringen moeten worden gebruikt om te vermijden dat regelgeving al te snel verouderd en niet aangepast is aan de technologische ontwikkelingen en mogelijkheden.
- De **transparantie** van het voorontwerp moet vergroten. Er is een concordantietabel toegevoegd, maar die is niet steeds correct<sup>2</sup> en geeft niet aan welke artikelen ongewijzigd werden overgenomen en welke andere inhoudelijk werden aangepast (en waar). Ook zijn soms bestaande bepalingen niet langer opgenomen in het voorontwerp zonder dat in de memorie van toelichting enige duiding is te vinden waarom dit het geval is. Dat bemoeilijkt in deze fase het onderzoek van het voorontwerp en in een latere fase de goede communicatie ervan. Het voorontwerp moet ook duidelijker zijn over de afwegingen die werden gebruikt om te bepalen waarom bepaalde aspecten wel en andere niet grondig werden aangepast. De memorie van toelichting vermeldt dat twaalf bestaande decreten zijn geëvalueerd en aangevuld, maar die evaluaties en de criteria die daarbij werden gehanteerd zijn niet voorhanden. Zo is de regeling voor het klachtrecht in het voorontwerp van decreet beperkt tot het klachtrecht zoals dit opgenomen is in het klachtendecreet van 1 juni 2001, terwijl ook het klachtrecht zoals opgenomen in het decreet lokaal bestuur van 21 december 2017 een plaats had kunnen krijgen in het voorontwerp. De impliciete keuzes in het voorontwerp vergen m.a.w. nadere motivering. Explicitering ervan is nodig om de achterliggende

<sup>2</sup> Bv. Art. III.36. §4 ontbreekt.

drijfveren te kennen, transparantie te verschaffen over de wijzigingen en te kunnen beoordelen of het voorontwerp van decreet op deze punten nog moet worden aangepast.

- Sommige bepalingen in het voorontwerp en passages in de memorie van toelichting moeten worden geschrapt omdat ze niet stroken met de noodzakelijke **onafhankelijkheid** van de SERV en adviesraden (zie verder onder de specifieke bemerkingen). Bovendien moet beter rekening worden gehouden met het sui generis karakter van de SERV. De SERV kan niet louter worden beschouwd als één van de strategische adviesraden. De SERV is conform de bepalingen van het SERV-decreet in de eerste plaats een advies- en overlegorgaan met enkele bijzondere opdrachten<sup>3</sup> dat past in het rijtje van geïnstitutionaliseerde vormen van sociaal overleg op de diverse niveaus<sup>4</sup>. Daarnaast en in tweede orde functioneert de SERV als strategische adviesraad voor een aantal beleidsdomeinen en beleidsvelden (zie de formulering van art. 3 van het Decreet inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen van 7 mei 2004). Dat maakt dat de SERV meer is dan een strategische adviesraad.
- De SERV dringt aan op een grondig onderzoek van de juridische techniciteit en legistische **kwaliteit** van het voorontwerp. Dat gebeurt best nog voor het voorontwerp voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. De beoogde codificatie is immers slechts ten dele gelukt. Er zijn nog diverse onduidelijkheden en inconsistenties, er zijn vragen bij het toepassingsgebied, belangrijke begrippen lijken onvoldoende duidelijk gedefinieerd, delegatie aan de Vlaamse Regering lijkt niet overal waar dat nodig is te zijn voorzien, de toekomstige verhouding tussen het bestuursdecreet en andere bestaande of nieuwe decreten is soms onduidelijk, het voorontwerp bevat nog diverse typfouten<sup>5</sup> enz. Gelet op het complexe en gespecialiseerde karakter van sommige afdelingen is het volgens de SERV bovendien aangewezen dat de Vlaamse Regering het voorontwerp voorlegt aan enkele juridische en technische experts met het oog op technisch nazicht. Dat geldt o.a. voor de bepalingen inzake openbaarheid en hergebruik en inzake elektronisch en bestuurlijk gegevensverkeer.

### Nood aan bijkomende initiatieven ter uitvoering van het witboek

De SERV vraagt dat naast het bestuursdecreet ook werk wordt gemaakt van de niet-decretale initiatieven om de bestuurlijke vernieuwingen die noodzakelijk zijn te implementeren.

- De SERV heeft eerder het werken met een witboek verdedigd als logische stap volgend op een groenboek bestuur omdat er ook heel wat noodzakelijke bestuurlijke vernieuwingen zijn die geen decretale verankering vereisen. De raad waardeert daarom dat de Vlaamse Regering samen met het voorontwerp van bestuursdecreet een **implementatieplan** voor het witboek heeft goedgekeurd.

<sup>3</sup> Waaronder de Stichting Innovatie en Arbeid als wetenschappelijk onderzoeksafdeling van de SERV.

<sup>4</sup> De advies- en overlegorganen op bedrijfsniveau, de paritaire comités op sectorniveau, de SERR's en RESOC's op streekniveau, de SERV op gewestelijk niveau, de NAR en CRB op federaal niveau, het EESC op Europees niveau en de IAO op internationaal niveau.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld in de definitie van 'burgers' (art. I.4., 4°) waar vanzelfsprekend "alle natuurlijke personen, groeperingen van natuurlijke personen, rechtspersonen of groeperingen van rechtspersonen" bedoeld wordt. Andere voorbeelden zijn art II.11 (I), art. II.21 (voorinformatieveiligheid), art. II.54 (lidwoord ontbreekt), art II.79 (dei), p33 (onderafdeling 3 moet 2 zijn), art. III.78 (eerste zin klopt taalkundig niet), art. III.97 (aanj), enz.

- Die uitvoering van het witboek zal volgens het implementatieplan deels gebeuren via vernieuwing van de bestaande interne regels of omzendbrieven. De SERV suggereert in dat verband een codificatie en vernieuwing van die bestuurlijke **omzendbrieven**<sup>6</sup> en een afstemming daarvan met diverse projecten van het implementatieplan (inzake participatie en consultatie, experimentwetgeving, vaste verandermomenten, digitalisering besluitvorming, hervorming reguleringsimpactanalyse (RIA) en decreetsevaluatie, enz.).
- Gelet op het belang van de niet-decretale initiatieven ter uitvoering van het witboek 'open en wendbare overheid' suggereert de SERV dat de Vlaamse Regering tijdens de bespreking van het ontwerp van bestuursdecreet in het Vlaams parlement tevens toelichting zou geven bij de concrete uitvoering van het implementatieplan. De SERV dringt erop aan dat de komende maanden met een even grote politieke prioriteit wordt gewerkt aan de uitvoering van dit implementatieplan als aan de finalisering van het bestuursdecreet. Het bestuursdecreet zal immers, hoewel het belangrijke bepalingen en vernieuwingen bevat, lang niet volstaan om te komen tot en te blijven werken aan een moderne slagkrachtige overheid. In zijn adviezen over betere regelgeving, slagkrachtige overheid, beter bestuur en hervorming van adviesraden en in de recente visienota 'De transitie naar een digitale samenleving: aanzet voor een integrale beleidsagenda' heeft de SERV de uitdagingen geschetst<sup>7</sup>.

### 3 Specifieke bemerkingen

Hierna volgen meer specifieke bemerkingen bij het voorontwerp. Om de verwerking ervan in het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting te vergemakkelijken, worden ze geformuleerd onder de vorm van artikelsgewijze opmerkingen en suggesties. Elk onderdeel start met de belangrijkste bemerkingen.

Gelet op de beperkte adviestermijn, heeft de SERV geen grondig nazicht kunnen doen van alle onderdelen van het voorontwerp. De raad heeft de focus gelegd op wat voor de doelgroepen (burgers, bedrijven, organisaties, ...) en voor de SERV als instelling belangrijk is.

#### 3.1 Titel I. Algemene bepalingen

##### Inleidende bepalingen

- Omschrijf het opzet van het decreet correct.** Art. 1.2 stelt dat het decreet de bepalingen van bepaalde richtlijnen omzet en wekt zo, althans juridisch, de indruk dat het decreet enkel de omzetting van deze richtlijnen regelt. Dit is slechts gedeeltelijk waar en in elk geval onvolledig. Ook de omzetting van de eerste pijler van het Verdrag van Aarhus wordt in het voorontwerp geregeld en bovendien worden nog heel wat andere aspecten in dit decreet geregeld.

<sup>6</sup> O.a. de omzendbrieven VR 2014/4 inzake wetgevingstechniek, VR 2017/11 inzake samenwerking met Vlaams Parlement, VR 2014/13 inzake de regelgevingsagenda, reguleringsimpactanalyse en compensatieregeling administratieve lasten, ...

<sup>7</sup> Zie de referentielijst achteraan dit advies.

## Definities

- **Verduidelijk en motiveer de bepalingen over het toepassingsgebied.** Art. 1.3 bevat definities m.b.t. het toepassingsgebied. Art. 1.5. bepaalt dat het decreet in principe van toepassing is op (alle instanties van) de Vlaamse overheid, zoals gedefinieerd in artikel 1.3, tenzij er een reden is om daarvan af te wijken. De decreten die in het bestuursdecreet opgenomen zijn, hebben vandaag nl. uiteenlopende toepassingsgebieden. Eén van de doelstellingen van het bestuursdecreet is de toepassingsgebieden zoveel mogelijk harmoniseren en op mekaar afstemmen. De SERV bevestigt dat daar behoefte aan is (zie ook verder). De huidige situatie is onoverzichtelijk complex<sup>8</sup>. Het is ook onduidelijk waarom de toepassingsgebieden vandaag zo sterk verschillen. Deze afstemming van toepassingsgebieden is volgens de memorie van toelichting waar mogelijk en wenselijk ook gedaan in het voorontwerp. Het betekent dat voor sommige verplichtingen een breed en voor andere een beperkter toepassingsgebied geldt. Het voorontwerp blijft op dit punt echter complex en niet steeds even duidelijk. Vele afdelingen starten ook met een artikel dat het toepassingsgebied van die afdeling bepaalt zonder dat in de memorie van toelichting duidelijk wordt uitgelegd waarom die afdeling wel of niet geldt voor bepaalde overheidsinstanties. Het toepassingsgebied voor het deel deugdelijk bestuur bv. (art. III.22) hanteert een andere logica dan het toepassingsgebied zoals afgebakend in art. 1.3. en art. 1.5. Dat komt vreemd over in een codificatiedecreet en suggereert dat die codificatie onvolkomen is. De SERV vraagt dan ook dat het voorontwerp nogmaals wordt nagekeken op de toepassingsgebieden en de keuzes nader worden toegelicht.
- **Verminder de complexiteit waar mogelijk en communiceer gepast.** Voor voorgaande geldt in het bijzonder ook voor de lokale overheden (art. 1.6-10) en de privaatrechtelijke instellingen met een publieke taak en milieu-instanties (I.11-12). Het voorontwerp neemt deels bestaande bepalingen over, maar het toepassingsgebied van een aantal bestaande bestuurlijke regels wordt soms ook uitgebreid of er worden nieuwe regels toegevoegd. Het geheel oogt ook complex. Er moet worden nagegaan of en hoe deze complexiteit kan worden verminderd. Conform de nieuwe bepaling van art. II.8 §2 vraagt de raad dat de toepasselijke regelgeving na de goedkeuring van het bestuursdecreet in elk geval op gepaste wijze wordt gecommuniceerd aan de diverse doelgroepen.
- **Erken het verschil tussen overlegorganen en adviesraden.** Het toepassingsgebied 'Vlaamse overheid' in art. 1.3 lijkt een dekkende omschrijving te beogen van alle Vlaamse overheidsinstanties, maar de opsomming is niet volledig. Er is in art. 1.3 geen aparte categorie voorzien voor overlegorganen zoals de SERV, de commissie sociale economie bij de SERV of in de toekomst het overlegcomité WVG. In het geval van de SERV en het overlegcomité WVG gaat het om instanties met diverse taken die tevens functioneren als strategische adviesraad of soortgelijke opdrachten hebben. De SERV is conform de bepalingen van het SERV-decreet in de eerste plaats een advies- en overlegorgaan met enkele bijzondere opdrachten (waaronder wetenschappelijk onderzoek in de schoot van de

<sup>8</sup> Het begrip 'Vlaamse overheid' is een vlag die vele ladingen dekt. In de regelgeving worden verschillende 'toepassingsgebieden' afgebakend die bepalen wat voor welke entiteiten geldt. Op de website <https://overheid.vlaanderen.be/toepassingsgebieden> worden de meest voorkomende toepassingsgebieden in kaart gebracht. Onder het toepassingsgebied 'Beter Bestuurlijk Beleid' (BBB) vallen vandaag 83 entiteiten, onder het toepassingsgebied deugdelijk bestuur 226 entiteiten, de afbakening van de Vlaamse overheid op basis van de ESR-criteria omvat 193 entiteiten, het toepassingsgebied Audit Vlaanderen betreft 90 entiteiten, de afbakening van de Vlaamse overheid op basis van de ESR-criteria omvat 193 entiteiten, enz.



Stichting Innovatie&Arbeid) dat past in het rijtje van geïnstitutionaliseerde vormen van sociaal overleg op de diverse niveaus<sup>9</sup>. Daarnaast functioneert de SERV tevens als de strategische adviesraad voor een aantal beleidsdomeinen of beleidsvelden (zie de formulering van art. 3 van het Decreet inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen van 7 mei 2004). Dat maakt dat de SERV meer is dan een strategische adviesraad. Dat geldt ook voor het Overlegcomité WVG dat in de steigers staat. Een ontwerpdecreet waarover de SERV eerder adviseerde<sup>10</sup> voorziet in oprichting daarvan als orgaan waarin overleg gepleegd wordt en akkoorden worden gesloten over strategische beleidsaangelegenheden voor het beleidsdomein WVG. Het overlegcomité zal ook de rol van strategische adviesraad voor dat beleidsdomein opnemen, zonder dat het in de juridische betekenis van het voorliggende voorontwerp van bestuursdecreet gaat om een strategische adviesraad (de huidige SAR WGG wordt net opgeheven door het bovenvermelde ontwerpdecreet). De Commissie sociale economie bij de SERV is opgericht bij decreet maar voldoet voor het overige niet aan de definitie van art. 1.3, 3° b) omdat de commissie niet werd opgericht om advies te verlenen.

- **Verduidelijk de definitie van ‘andere raden, commissies, comités, en andere organen’.** Art. 1.3, 3° b) bevat een definitie van ‘andere raden, commissies, comités, en andere organen’. Deze definitie lijkt niet toekomstbestendig door gebruik van het woord ‘thans’ in de definitie: wat met zulke instanties die in de toekomst worden opgericht ingeval van nieuwe bevoegdheden van de gewesten of gemeenschappen?
- **Bekijk of de definitie van milieu-instantie passend is.** In art. 1.3, 6° wordt het begrip milieu-instantie, anders dan in het openbaarheidsdecreet, gedefinieerd als een restcategorie: onder deze categorie vallen alle instanties die niet tot een overheid behoren en geen privaatrechtelijke instelling met een publieke taak zijn, maar wel een openbare dienst met betrekking tot het milieu uitoefenen onder toezicht van een overheid of een privaatrechtelijke instelling met een publieke taak. Ook natuurlijke personen, feitelijke verenigingen of groeperingen van rechtspersonen, kunnen dus onder deze definitie vallen. De SERV vraagt of de implicaties van deze bepaling voldoende en correct zijn ingeschat.
- **Zorg voor een correct gebruik van de definitie van ‘burgers’.** ‘Art. 1.4, 6° bevat een definitie van het begrip burgers. Die term wordt in het bestuursdecreet heel ruim opgevat: hij omvat zowel natuurlijke personen, groeperingen van natuurlijke personen, rechtspersonen en groeperingen van rechtspersonen, zowel met winstgevend als niet-winstgevend doel. De term omvat dus ook ondernemingen, organisaties, verenigingen, feitelijke verenigingen, .... De term wordt volgens de memorie van toelichting gebruikt om iedereen te omvatten die niet behoort tot een overheid (Vlaams, lokaal of extern) en geen privaatrechtelijke instelling met een publieke taak of milieu-instantie is. Dat lijkt verwarrend omdat dit niet duidelijk blijkt uit het voorontwerp zelf. De memorie stelt bovendien dat als het niet de bedoeling is andere overheden of privaatrechtelijke instellingen met een publieke taak of milieu-instanties uit te sluiten, niet burger maar de term gebruiker (art. 1.4, 5°) wordt gehanteerd. Als er geen enkele uitsluiting of beperking is, wordt de term “iedereen” of “publiek” gebruikt. Als het de bedoeling is iedereen te omvatten behalve de eerder genoemde, wordt de term “derde” gebruikt. Dit

<sup>9</sup> De advies- en overlegorganen op bedrijfsniveau, de paritaire comités op sectorniveau, de SERR's en RESOC's op streekniveau, de SERV op gewestelijk niveau, de NAR en CRB op federaal niveau, het EESC op Europees niveau en de IAO op internationaal niveau.

<sup>10</sup> Voorontwerp van decreet tot oprichting van een Overlegcomité WVG van 13 november 2017

alles lijkt soms problematisch omdat de definities niet consistent gebruikt lijken te worden. Het zou volgens de huidige teksten bv. betekenen dat heel wat bepalingen inzake openbaarheid en hergebruik van informatie waarin sprake is van burgers niet zouden gelden voor milieuverenigingen die onder het begrip milieu-instantie vallen. Het creëert ook verwarring waar in de memorie wordt gesproken van een burgerloket in tegenstelling tot een ondernemersloket. Ook in de definitie van experimentregelgeving (art. III.116) wordt de term burgers gebruikt maar wordt wellicht een bredere doelgroep beoogt.

- **Bundel de definities en gebruik ze consistent.** Diverse begrippen worden doorheen het voorontwerp gedefinieerd. De vraag is waarom die definities niet werden gegroepeerd onder art. I.4. De gevolgde werkwijze leidt nu tot onduidelijkheid en onnodige verschillen in interpretatie (bv. over 'adres'). Bovendien worden belangrijke begrippen niet gedefinieerd. Het begrip overheidsinstantie bv. komt in een aantal artikelen terug en legt verplichtingen op aan deze instanties. Art. I.3 bevat echter geen definitie van het begrip overheidsinstantie. Uit artikel I.5 en I.11 blijkt dat dit begrip soms ruimer moet worden geïnterpreteerd. Indien men met het begrip overheidsinstanties alle instanties vermeld in artikel I.3 bedoelt, zou het raadzaam zijn dit ook te vermelden. Op andere plaatsen wordt het begrip instantie gebruikt. Ook die term wordt nergens gedefinieerd. Idem voor bv. authentiek gegeven, enz.
- **Bekijk de draagwijdte van de aangepaste definitie van een 'bestuursdocument'.** In art. I.4 wordt een bestuursdocument omschreven als alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. In vergelijking met de definitie uit het openbaarheidsdecreet zijn er twee verschillen: de nadruk ligt op de inhoud (de informatie) en niet op de drager en de term beschikken wordt vervangen door de term bezitten. De SERV vraagt dat de draagwijdte van deze wijzigingen wordt nagekeken door specialisten in de materie. De definitie zou naar verluidt niet stroken met het grondwetsartikel 32 en in sommige gevallen kunnen leiden tot onbedoelde ontwijking van de regels inzake openbaarheid van bestuur. De omschrijving lijkt bovendien niet werkbaar aangezien niet alle informatie binnen een overheidsinstantie zich op een drager bevindt. Het lijkt een verplichting te impliceren om informatie op een drager te zetten als dit nog niet zou zijn gebeurd. Er werd ook niet aangetoond dat de huidige omschrijving samen gelezen met het grondwettelijke notie van bestuursdocument in de praktijk tot problemen heeft geleid.
- **Verduidelijk 'selectie'.** Art. I.10. §2. is onduidelijk. Er zou best verwezen worden naar art. III.87 en volgende zodat duidelijk is wat wordt bedoeld met **selectie**.

## 3.2 Titel II. Relatie tussen burgers en de overheid

### Communicatie tussen burgers en de overheid

- **Goede principes en vernieuwingen in het voorontwerp.** De SERV heeft in het verleden vaak gepleit voor een sterker uitgebouwde transparantie en consultatiepraktijk en daar beleidsaanbevelingen over geformuleerd. De raad verwelkomt dan ook dat deze titel meerdere goede principes en vernieuwingen bevat waaronder de actieve informatieplicht, het principe van maatwerk (communicatie aangepast aan de doelgroep) en inclusie (extra inspanningen om moeilijk te bereiken doelgroepen te informeren en hen te betrekken), de kosteloze toegang tot informatie, het principe van een centraal consultatieplatform, de actieve openbaarmaking van regeringsbeslissingen en –documenten, de specifieke

verplichting voor informatie over regelgeving, de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties, enz.

- Neem ook principes voor consultatie op in het voorontwerp.** De SERV vraagt om in het voorontwerp van decreet niet enkel principes en normen voor overheidscommunicatie maar ook principes voor consultatie op te nemen, en om in het decreet niet enkel te voorzien dat voor overheidscommunicatie aanvullende richtlijnen worden opgesteld maar ook voor consultaties. Er lijkt immers geen reden om dat voor communicatie wel te doen en voor consultatie niet. Die principes en richtlijnen voor kwaliteitsvolle consultatie bestaan immers reeds (zie de Vlaamse consultatiecode) en laten daarbinnen voldoende ruimte voor maatwerk. Ze kennen ook reeds een juridische vertaling in de Aarhus-principes voor inspraak (zie de memorie van toelichting bij art. II.7: toegankelijke informatie, op een geschikt tijdstip en volgens afdoende termijnen, mogelijkheid om reacties te geven en alle reacties en adviezen worden publiek gemaakt). Door een decretale verankering zouden ze een betere toepassing kunnen krijgen. Dat is wenselijk gelet op de huidige bestuurspraktijk rond consultaties en de engagementen terzake in het Witboek Open en wendbare overheid.
- Maak snel werk van het burgerloket.** Art. II.6 legt de basis voor het zgn. burgerloket: de geconsolideerde virtuele en burgergerichte toegang van iedereen tot de gegevens die de overheid over hem of haar heeft. De SERV vraagt dat daar zo snel mogelijk werk van wordt gemaakt omdat het tal van voordelen heeft op het vlak van transparantie en inclusie en een katalysator kan zijn voor digitale innovatie en (inter)bestuurlijke samenwerking. Het gaat dan over statusinformatie over gegevens, interacties en lopende aanvragen, begeleiding bij het gebruik van digitale overheidsapplicaties, informatie over diensten of rechten die (mogelijks) van toepassing zijn, automatische meldingen en toekenning van rechten, enz. Het kan dan gaan om dienstverlening van overheden in Vlaanderen, federale overheden, lokale besturen, andere gemeenschappen of gewesten. Dat betekent dat afstemming met de initiatieven op federaal niveau (o.a. de e-box). Belangrijk is ook dat men de eigen gegevens moet kunnen inkijken, waar nodig laten corrigeren en desgewenst zelf kunnen gebruiken en doorgeven voor hergebruik aan andere organisaties. Via het burgerloket moeten suggesties kunnen worden gedaan over hoe processen kunnen worden verbeterd of beter worden afgestemd op de werkelijke behoeften (zie commentaar bij art. II.86).
- Publiceer beleidsevaluaties op de centrale website.** De SERV verwelkomt de bepalingen van art. II.7 en art. II.8 om een consultatieportaal op de centrale website van de Vlaamse overheid te voorzien en om de beslissingen van de Vlaamse Regering, samen met de bijbehorende documenten, systematisch te publiceren op de centrale website van de Vlaamse overheid. De SERV suggereert hier een extra artikel dat deels uitvoering geeft aan de projecten 20 en 21 van het witboek 'open en wendbare overheid'. Dat artikel zou dan bepalen dat de Vlaamse Regering periodiek een overzicht van de geplande, lopende en afgeronde beleidsevaluaties publiceert op de centrale website van de Vlaamse overheid. Het implementatieplan voorziet bovendien dat vanop dat portaal kan worden doorgelinkt naar de verschillende documenten en eventuele beleidsgerichte syntheses.
- Zorg voor een betere communicatie over regelgeving.** Art. II.8 legt een specifieke verplichting op voor informatie over regelgeving. Volgens de memorie van toelichting is dit een beleidsmatige vertaling van het SERV-advies over vaste verandermomenten voor regelgeving. De SERV is daarin vragende partij voor een meer doorgedreven communicatiebeleid voor regelgeving. Voldoende kennis daarvan is immers een van de

voorwaarden voor spontane naleving van regelgeving en benutting van (sociale) rechten. De raad verwelkomt dan ook deze bepaling. Die moet zorgen voor één website waarlangs de tijdige, transparante en gestroomlijnde communicatie aan de doelgroepen gebeurt van zowel de bekendmaking (na goedkeuring) als de inwerkingtreding (verandermomenten) van regelgeving. Daarbij vraagt de SERV om, naar het voorbeeld van Nederland, te zorgen voor een 'nieuwe regels app' met een alertfunctie waarmee doelgroepen kunnen aangeven van welke wetswijzigingen en nieuwe regels zij op de hoogte gehouden willen worden. Dit kan worden gekoppeld aan de bepalingen in het voorontwerp rond het burgerloket (art. II.6). De SERV ondersteunt ook de plannen om de Vlaamse Codex en de databank van regeringsdocumenten aan elkaar te koppelen zodat doelgroepen vanuit goedgekeurde regelgeving kunnen doorklikken naar de bijbehorende nota's en adviezen<sup>11</sup>.

- Overweg referentiedata voor inwerkingtreding van nieuwe regelgeving.** Daarnaast stelde de SERV in zijn eerder advies voor om voor inwerkingtredingsdata uit te gaan van een beperkt aantal referentiedata (1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober of de start van elke trimester, of voor onderwijs 1 september), zonder dat die verplicht zijn. Als in een concreet dossier de keuze er is en er geen goede redenen zijn om niet een van deze data te nemen, zou het gebruik van deze referentiedata een nuttige rol kunnen vervullen in het vergroten van de transparantie, communiceerbaarheid en zorgvuldige voorbereiding van nieuwe regelgeving. Het kan ook, zo leert de ervaring in Nederland, bijdragen aan een planmatige aanpak van het beleid- en wetgevingsproces, het tijdiger betrekken van relevante partijen als nieuwe regelgeving wordt ontwikkeld en de tijdige en duidelijke informatieverstrekking aan de doelgroepen. De SERV vraagt te overwegen om dit op te nemen in het voorontwerp.
- Voorzie de noodzakelijke uitzonderingen op de regels rond overheidscommunicatie.** Art. II.9-15 bevatten normen voor overheidscommunicatie. Art. II.11 (de verplichting om uitsluitend informatie te verspreiden die in overeenstemming is met het beleid van de hele Vlaamse overheid) is terecht niet van toepassing op de SERV en de strategische adviesraden<sup>12</sup> omdat zij onafhankelijk zijn en moeten kunnen zijn van de Vlaamse overheid. Om dezelfde reden is het onwenselijk dat art. II.12 zou gelden voor de SERV en de adviesraden omdat dit zou inhouden dat de Vlaamse Regering richtlijnen zou opstellen voor de communicatie door de SERV en de adviesraden (via o.a. huisstijlgidsen en omzendbrieven). Naast het Vlaams Parlement, zijn diensten, de instellingen die aan het Vlaams Parlement verbonden zijn en de autonome diensten die onder toezicht staan van het Vlaams Parlement, moeten dus ook de SERV en de adviesraden worden uitgesloten.

De voorgaande bemerkingen gelden niet enkel voor strategische adviesraden maar ook voor de andere raden, commissies, comités, en andere organen bedoeld in art. I.3 3° b). Voorbeelden bij de SERV zijn de Commissie diversiteit, de adviescommissie economische migratie, de Vlaamse Havencommissie, enz. Ook zij moeten onafhankelijk kunnen blijven opereren van de Vlaamse overheid en kunnen bijgevolg niet vallen onder de voormelde normen voor overheidscommunicatie terwijl nu enkel de strategische adviesraden worden uitgesloten van de toepassing van art. II.11. Dezelfde redenering geldt voor de aan het Vlaams Parlement verbonden instellingen en voor bv. de diversiteitsambtenaar of

<sup>11</sup> Zie beleidsbrief algemeen regeringsbeleid 2016-2017.

<sup>12</sup> En ook niet op overlegorganen zoals de SERV en het overlegcomité WVG, cf. supra onder de algemene bemerkingen.



regulators als de VREG of de VRM. Zij hebben wettelijke taken die inhouden dat ze kritisch moeten kunnen zijn over het gevoerde beleid. De uitzondering voor enkel en alleen de strategische adviesraden volstaat dus niet.

Hetzelfde geldt voor art. II.13 waarin wordt bepaald dat een instantie die communiceert namens de overheid politiek neutraal moet communiceren. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat deze bepaling niet geldt voor individuele parlementsleden (wel voor de voorzitter van het Vlaamse Parlement) en niet voor de leden van de Vlaamse Regering als politicus van een bepaalde partij (wel als ze optreden in hun ministeriële hoedanigheid). Ze kan evenmin gelden voor de SERV en de adviesraden e.d.

De SERV meent bovendien dat de bepaling van art. II.11 te streng geformuleerd is. Dat artikel luidt: 'De overheidsinstanties verspreiden uitsluitend informatie die in overeenstemming is met het beleid van de hele Vlaamse overheid'. De hele Vlaamse overheid is volgens art. I.3 van het voorontwerp ook het parlement, ook de strategische adviesraden, de Vlaamse administratieve rechtscolleges, enz. Het is onwenselijk en onrealistisch dat alle communicatie in overeenstemming zou moeten zijn met het beleid van al die instanties.

- **Bekijk alternatieven voor verlenging van de procedure als sanctie.** Art. II.20 verplicht overheidsinstanties om bij individuele beslissingen of administratieve rechtshandelingen de beroepsmogelijkheden mee te delen. Het niet vermelden van die beroepsmogelijkheid heeft niet langer de ongeldigheid van de kennisgeving tot gevolg, maar de sanctie van het huidige artikel 35 van het openbaarheidsdecreet blijft behouden: de beroepstermijn begint pas te lopen 4 maanden na de kennisgeving. De SERV vraagt dat wordt nagekeken of dergelijke algemene regeling de meest wenselijke is, en of er betere alternatieven zijn. Een verlenging van de procedure met 4 maanden kan in sommige gevallen immers onredelijk lang lijken. Er kunnen wellicht betere (digitale) oplossingen worden ingebouwd in het kader van de communicatie via het burgerloket.

### Elektronische uitwisseling van berichten

- **Het voorontwerp bevat goede principes voor digitale procedures.** De SERV verwelkomt dat in het voorontwerp bepalingen zijn opgenomen rond de elektronische uitwisseling van berichten. Het voorontwerp bepaalt dat nieuwe procedures onmiddellijk digitaal aangeboden worden door Vlaamse en lokale instanties. Voor bestaande procedures moet de betrokken Vlaamse of lokale instantie bekend maken vanaf wanneer er een digitale variant van de procedure beschikbaar is. Belangrijk daarbij is dat het voorontwerp zowel 'faciliterend' als 'dwingend' is. Het is 'faciliterend' omdat het de digitale variant ook toestaat, zelfs indien bestaande decretale bepalingen alleen in een analoge variant voorzien. Het bestuursdecreet is 'dwingend' omdat overheidsinstanties bij de introductie van nieuwe procedures niet langer de keuze om uitsluitend een analoge variant van de procedure te voorzien. Zelfs indien deze toekomstige decretale bepalingen uitsluitend een analoge variant voorzien, blijft deze verplichting van het bestuursdecreet bestaan.
- **Verduidelijk wat moet worden verstaan onder nieuwe en bestaande procedure.** Art. II.21 §1 maakt een onderscheid tussen een nieuwe en een bestaande procedure. Dat onderscheid is onduidelijk en kan tot interpretatieproblemen leiden. Volgens de SERV moet de verplichting voor nieuwe procedures (zoals de memorie van toelichting stelt) inderdaad

gelden voor zowel volledig nieuwe regelgeving of belangrijke wijzigingen in de processen en procedures of dossiersamenstelling van een bestaande procedure.

Belangrijk is in elk geval de bepaling dat de Vlaamse Regering voor bestaande procedures de uitwisseling via elektronische weg kan verplichten. In veel gevallen zal dat een wijziging van die procedures mogelijk en nodig maken zodat nieuwe regelgeving nodig zal zijn. In uitvoering van deze bepaling zou de Vlaamse Regering dus best een lijst of kalender opmaken van procedures die moeten worden gedigitaliseerd en regelgeving die moet worden aangepast. Hier wordt best tevens de link gelegd met het burgerloket (art. II.6).

- **Stap af van de verplichte analoge variant en zorg voor omkaderende maatregelen voor e-inclusie.** De memorie van toelichting bij art. II.21 stelt dat een overheidsinstantie niet kan opteren om enkel en alleen een elektronische weg te voorzien, aangezien ook burgers die geen onmiddellijke toegang hebben tot een elektronische weg gebruik moeten kunnen maken van de dienstverlening van een overheidsinstantie. De SERV is het daar niet mee eens. Hij erkent het probleem, maar steeds een analoge variant voorzien of in leven houden is niet de oplossing. Dat zou de mogelijkheden en innovaties die digitale technieken bieden al te zeer afremmen. Het gaat om veel meer dan het digitaliseren van bestaande processen of via digitaalvriendelijke regelgeving state-of-the-art digitale toepassingen mogelijk maken in administratieve procedures. Het uitdenken van elektronische dienstverlening vereist vaak het herdenken van deze dienstverlening. Blockchaintoepassingen bij overheden bv. kunnen ‘out of the box’ oplossingen mogelijk maken. Dat neemt niet weg dat omkaderende maatregelen nodig voor het verzekeren van de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de publieke dienstverlening voor alle soorten gebruikers, ook voor wie niet of minder digitaal vaardig is. Het gaat dan om een beleid dat inzet op e-inclusie en het verwerven van digitale geletterdheid, de beschikbaarheid van en fysieke toegang tot geschikte apparatuur (bv. openbare digitale contactpunten), de effectieve toegang tot het internet (bv. openbare netwerken op publieke plaatsen), gratis toegang tot bepaalde domeinen (bv. vlaanderen.be) waarvoor er geen data-abonnement nodig is en waarvoor de providers hun mobiele netwerk openstellen, enz.

Meer algemeen benadrukt de SERV dat bij digitale dienstverlening ook het correcte gebruik ervan moet worden gefaciliteerd en gegarandeerd voor iedereen. Niet alleen is niet iedereen even digitaal vaardig in het omgaan met en het gebruik van digitale communicatie voor contacten met de overheid, de overheid maakt meestal ook geen onderscheid in het niveau van digitale vaardigheden die nodig is. Zo is kunnen werken met e-mail of Facebook nog niet hetzelfde als tax on web kunnen invullen of Mijn Loopbaan up to date houden. Deze digitale administratie kan dus voor heel wat mensen een drempel op zich worden. Als een overheid radicaal digitaal wordt en voor de toegang tot bepaalde informatie of rechten internettoegang noodzakelijk is, dan heeft dat zijn consequenties en moet dit op termijn meegenomen worden in het beleid. Processen van overheidsdienstverlening moeten dan ook worden herdacht vanuit de behoeften en de beperkingen van de mensen die minder digitaalvaardig zijn volgens “Intuitive design”. Ook aandacht voor informatieveiligheid is nodig om (privacygevoelige) informatie te beschermen tegen alle mogelijke vormen van onrechtmatig gebruik.

## Openbaarheid en hergebruik

- **Vermijd dat actieve openbaarheid beperkt blijft tot een informatie- of voorlichtingsbeleid.** Het voorontwerp bevat talrijke regels over toegang tot

bestuursdocumenten en hergebruik van overheidsinformatie (art. II.25-71). Deze regels zijn belangrijk en voor het grootste deel gebaseerd op bestaande decreten, maar ze dreigen te versluieren dat niet de passieve maar actieve openbaarheid de norm zou moeten zijn. Door de digitale ontwikkelingen is de actieve openbaarheid overigens veel beter mogelijk dan ten tijde van het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur (2004) en het decreet betreffende het hergebruik van overheidsinformatie (2007). Niet enkel de aanbodzijde maar ook de vraagzijde is door de maatschappelijke context en technologische ontwikkelingen gewijzigd: burgers verwachten veel meer dan vroeger dat de overheid informatie actief en goed vind- en doorzoekbaar ter beschikking stelt via moderne digitale technieken en applicaties.

Dat betekent dat de bepalingen inzake passieve openbaarheid steeds minder belangrijk zouden moeten worden naarmate meer actief openbaar is en dat stilaan archaïsche, administratief belastende en tijdrovende procedures om informatie te bekomen tot het verleden zouden moeten behoren. De Vlaamse overheid zou vooral daar op moeten inzetten en de openbaarheid van bestuur op een hoger niveau moeten brengen (zgn. openbaarheid van bestuur 2.0). Het accent ligt dan op de actieve openbaarheid en slechts secundair op de passieve openbaarheid van bestuur, namelijk voor gevallen waarin er onduidelijkheid bestaat over de vraag of bepaalde belangen door de openbaarmaking zouden worden geschaad<sup>13</sup>. De juridische vertaling van het voorgaande is dat het een geen goede zaak is om de bepalingen met betrekking tot de openbaarheid van bestuur volledig te splitsen voor wat de actieve en de passieve openbaarheid betreft. Een betere koppeling tussen beide vormen van openbaarheid moet vermijden dat de actieve openbaarheid, zoals nu het geval is in het voorontwerp, blijft steken bij een informatie- of voorlichtingsbeleid.

- **Aligneer met beste praktijken inzake open data.** In dezelfde zin is er nood aan een meer proactieve invulling van hergebruik in lijn met open data beste praktijken in andere landen. Hergebruik van informatie lijkt nu telkens te worden gekoppeld aan een complexe en tijdrovende aanvraagprocedure, registratie, onderzoek van de criteria, enz. terwijl de norm actieve openbaarheid en open data zou moeten zijn.
- **Bekijk of vereenvoudiging mogelijk is.** Het voorontwerp laat na om de regelgeving inzake openbaarheid te vereenvoudigen door de twee openbaarheidsregimes, namelijk het regime van de openbaarheid van bestuursdocumenten en de toegang tot milieu-informatie, waar mogelijk te integreren of beter op mekaar af te stemmen. Er lijkt gekozen te zijn voor een gemakkelijksoplossing door de twee regimes met soms erg vergelijkbare bepalingen naast mekaar te plaatsen. Maar het is vaak bijzonder complex om te bepalen of informatie al dan niet milieu-informatie is.
- **Behoud de garantie dat beslissingen over vragen tot openbaarmaking niet politiek zijn.** Er wordt niet toegelicht waarom art. 19 van het openbaarheidsdecreet werd geschrapt. Dat artikel bepaalde wie de beslissing over de aanvraag tot openbaarmaking neemt. Het garandeerde dat die beslissingen niet langer door politici moesten/konden worden genomen, maar door leidinggevende ambtenaren. In de huidige formulering gaat het telkens om 'de

<sup>13</sup> Voor een voorbeeld waarin dit principe werd toegepast, zie het SERV-advies van 10 juni 2013 over het Decreet Omgevingsvergunning, het SERV-advies van 29 september 2014 en 9 februari 2015 over het besluit omgevingsvergunning.

instantie' (concreet: gemeentes, provincies, Vlaamse overheid, parlement, ) waardoor het risico op een politieke logica bij beslissingen over openbaarheid opnieuw vergroot.

- Verduidelijk de relatie tot andere decreten.** Art. II.26 bepaalt dat het decreet geen afbreuk mag doen aan andere decretale bepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien. Volgens de SERV is het aangewezen om ook een bepaling in te schrijven die stelt dat steeds een beroep op deze regels kan worden gedaan, ook al bevatten andere openbaarheidsregels een beperktere vorm van toegang dan in dit decreet bepaald.
- Vermijd interpretatieproblemen.** Art. II.29 stelt dat de overheidsinstanties verplicht zijn om aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen. Door deze formulering lijkt het alsof de overheidsinstanties de keuze hebben om te bepalen op welke manier zij aan een verzoek voldoen.
- Beperk de uitzonderingsbepalingen niet tot universiteiten of hogescholen.** Art. II.36 bevat een uitzondering voor universiteiten of hogescholen. Als die een aanvraag tot openbaarmaking indienen voor wetenschappelijke, historische of statistische doeleinden, kunnen de overheidsinstanties beslissen een aantal uitzonderingsgronden niet in te roepen en dus een grotere openbaarheid te voorzien. Het is onduidelijk waarom dit enkel zou moeten gelden voor universiteiten en hogescholen. Ook andere (wetenschappelijke) instellingen en zelfs individuele personen verrichten immers wetenschappelijk, historisch of statistisch onderzoek. Logische criteria zijn de kwaliteit van het onderzoek en afspraken die de bescherming van bepaalde informatie garanderen.
- Overweeg een uniek loket.** Aanvragen tot openbaarheid of hergebruik moeten worden ingediend bij de instantie die het bestuursdocument bezit (art. II.38 en II.61). Als de aanvraag wordt ingediend bij een instantie die het bestuursdocument niet bezit, stuurt de instantie de aanvraag zo snel mogelijk door naar de instantie die het document vermoedelijk bezit. De aanvrager wordt daarvan onmiddellijk op de hoogte gebracht. De vraag is of hiervoor niet tevens een uniek loket kan worden ingesteld zodat de werkwijze wordt ingepast in het burgerloket (art. II.6).
- Laat ruimte voor andere interactiemogelijkheden.** De diverse procedures in het voorontwerp over openbaarheid, hergebruik, klachten, ... bepalen dat de contacten met de overheid (aanvraag, beroep, beslissingen) moeten gebeuren per brief, e-mail of webformulier. Deze formuleringen zijn niet technologie-neutraal en beperken daardoor de interactie- en innovatiemogelijkheden in de digitale publieke dienstverlening. Zo kan vandaag al ook worden gedacht aan apps ed. Het is daarom beter om deze bepalingen te formuleren vanuit een functioneel standpunt en niet vanuit een bepaalde technologie omdat die sterk aan verandering en veroudering onderhevig kan zijn. De formulering in art. II.21 kan hier als inspiratie dienen. Er zou bv. kunnen worden bepaald dat ook andere vormen van berichtenverkeer via elektronische weg mogelijk is op voorwaarde dat die een voldoende graad van informatieveiligheid en onweerlegbaarheid garanderen. Elders in het voorontwerp wordt ook de term 'elektronische weg' gebruikt. Bedoeld wordt dan eender welk kanaal dat geen gebruik maakt van een analoge drager: websites, e-mail, webservice, andere diensten die toelaten om elektronische berichten te consulteren zoals bijvoorbeeld een elektronische berichtenbox.

In talrijke artikels van het voorontwerp wordt vermeld dat een interactie met de overheid per brief, e-mail of webformulier moet gebeuren. In art. II.74 wordt dit plots gedefinieerd en wordt



hiervoor het woord schriftelijk gebruikt: 'Onder schriftelijk wordt verstaan: per brief, e-mail of webformulier'. Dit zou betere generiek worden gedefinieerd.

- **Stem ook andere bepalingen conform af op de digitale ontwikkelingen.** In dezelfde zin rijst de vraag of het wel noodzakelijk is om in een aanvraag (art. II.38, II.61, II.74) telkens expliciet te vereisen dat de aanvrager zijn of haar naam en adres doorgeeft als dit evengoed kan via mobiele applicaties voor authentieke identificatie zoals bv. itsme. Ook andere bepalingen in het voorontwerp zouden best op moderne leest worden geschoeid in het licht van de digitale ontwikkelingen (bv. art. II.49 'de beroepsinstantie kan alle bestuursdocumenten ter plaatse inzien of een afschrift ervan opvragen bij de betrokken instantie').
- **Wees duidelijk over wat wordt bedoeld met 'adres'.** De SERV merkt op dat de definitie van adres onduidelijk is. Hetzelfde begrip wordt nl. gebruikt in uiteenlopende betekenissen. Dat leidt tot verwarring. Volgens de memorie van toelichting bij art. II.38 (aanvraag openbaarheid) wordt met adres het postadres bedoeld en wordt expliciet vermeld dat het emailadres niet volstaat. De toelichting bij art II.61 (aanvraag hergebruik) stelt dat de aanvraagprocedure van hergebruik werd afgestemd op die van openbaarheid, maar stelt ook dat 'het volstaat dat de instantie het adres kent waarnaar het antwoord moet verstuurd worden. Zo zal een e-mailadres al volstaan'. In de toelichting bij art. II.74 (klachten) staat dan weer dat 'de indiener van de klacht een (post)adres moet opgeven en niet alleen een correspondentieadres'.
- **Bekijk de relatie tussen de bepalingen inzake hergebruik en grondrechten.** Het voorontwerp scheidt het recht van toegang tot bestuursdocumenten en het hergebruik ervan. Art. II.42 §3 luidt: 'de instantie die een aanvraag tot openbaarmaking inwilligt, vermeldt in voorkomend geval in de beslissing dat die inwilliging geen toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken als vermeld in hoofdstuk 4'. De vraag is hoe deze bepaling zich verhoudt tot grondwetsartikel 32 (dat impliceert dat de aanvrager ook een bepaalde mate van gebruik en hergebruik van de bestuursdocumenten verkregen via de openbaarheidsregels kan verrichten) 19 (vrijheid van meningsuiting) en artikel 25 (persvrijheid).

### Klachten, voorstellen en meldingen

- **Positieve wijzigingen.** Positief is o.a. dat het voorontwerp de doorstuurverplichting voor informatievragen (art. II.38) en voor klachten (art. II.76) decretaal verankert en dat het een extra procedurestap ingevoert voor het geval dat meerdere instellingen binnen de Vlaamse overheid bij eenzelfde klacht betrokken zijn via de aanstelling van een coördinator die alle antwoorden verzamelt en als enige het definitieve antwoord verzendt naar de indiener van de klacht.
- **Bekijk of de formulering van het klachtendecreet inzake jurisdictioneel beroep beter behouden blijft.** Art. II 75, 4°, c) bepaalt dat een klacht niet moet worden behandeld als een administratief of jurisdictioneel beroep kan worden ingediend. Aangezien tegen bijna om het even welke handeling van de overheid een jurisdictioneel beroep mogelijk is, holt deze bepaling de klachtenbehandeling erg uit. Op die manier kan klachtbehandeling en bemiddeling geen alternatief vormen voor een rechtszaak, terwijl net dat een van de basisgedachten is. Het is daarom aangewezen de formulering van het Klachtdecreet te

behouden: “waarover alle georganiseerde beroepsmogelijkheden niet werden aangewend of waarover een juridictioneel beroep aanhangig is”.

- Pas de bepalingen inzake bemiddeling aan.** Positief is dat bemiddeling mogelijk wordt bij klachten (art. II.80). Dit kan inderdaad de wederzijdse verstandhouding tussen de indiener van de klacht en de betrokken dienst of personeelslid bevorderen, kosten en rechtszaken vermijden en het begrip voor de uiteindelijke beslissing vergroten. Art. II.80 bepaalt tevens dat de indiener van de klacht kan afzien van de aangeboden bemiddelingsmogelijkheid. De betrokken dienst of het betrokken personeelslid niet. Dit lijkt in sommige gevallen niet aangewezen, zeker niet wanneer het betrokken personeelslid het slachtoffer is geweest van ernstige bedreigingen, verbale of fysieke agressie, ... Dergelijke situaties doen zich vooral voor bij toezichthoudend of sanctionerend personeel. Bovendien is voor bemiddeling vereist dat beide partijen tot een oplossing willen komen door middel van een gesprek. Zodra één partij die wil niet heeft, zorgt een verplichting tot bemiddeling alleen voor een verspilling van tijd en middelen. Daarenboven bestaat het risico dat de tegenpartij zich ernstig geschoffeed voelt in die situatie. Hij of zij komt immers tegenover een partij te staan die verplicht aanwezig is maar geen enkele intentie heeft om te bemiddelen over het geschil. Er moet tevens worden opgemerkt dat het de klachtvoorziening van de overheidsinstantie zelf is die optreedt als bemiddelaar. Die wordt mogelijks door de indiener van de klacht niet gezien als een neutrale persoon wat uiteraard essentieel is bij bemiddeling.
- Overweeg een andere termijn voor de behandeling van klachten.** Art. II.81 herneemt voor de behandeling van klachten de termijn van 45 dagen die in het Klachtendecreet vermeld was. De SERV vraagt of deze termijn niet kan worden ingekort, enerzijds gelet op de digitale ontwikkelingen die in vergelijking met 2001 (datum van het klachtendecreet) snellere procedures mogelijk maakt, anderzijds omdat in het voorontwerp een nieuwe mogelijkheid is opgenomen om de termijn eenmalig te verlengen. Hierbij aansluitend vraagt de SERV om ook de andere termijnen in het voorontwerp vanuit deze optiek te evalueren.
- Motiveer de inperking van de bevoegdheden van de Vlaamse ombudsdienst.** De SERV vraagt een nadere motivering van het nieuwe art. II.83, tweede lid waarin de bevoegdheden van de Vlaamse ombudsdienst worden ingeperkt.
- Behoud de doorverwijsplicht naar de Vlaamse ombudsdienst.** Het is onduidelijk waarom in art. II.82 de doorverwijsplicht van art. 11 van het Klachtendecreet niet overgenomen is. Daarin staat nl. dat indien nog een klacht kan worden ingediend bij de Vlaamse ombudsdienst, conform het decreet van 7 juli 1998, of bij een andere instantie, daarvan bij de kennisgeving melding wordt gemaakt. Die doorverwijzingsplicht is een basiselement voor een vruchtbaar samenspel tussen de eerste en de tweede lijn op het vlak van klachtenbehandeling. De doorzending in artikel II.76 vangt dat niet op.
- Verduidelijk de draagwijdte van ‘belang’.** Art. II.75 bepaalt dat een instantie niet verplicht is de klacht te behandelen als de indiener geen belang kan aantonen. Volgens de SERV benadrukt de memorie van toelichting best dat deze bepaling soepel moet worden toegepast. Het is bv. niet nodig om een concreet belang aan te tonen als men ontevreden is over een gevaarlijke verkeerssituatie op een gewestweg buiten de eigen regio of over foutieve informatie op een website van de Vlaamse overheid.
- Koppel voorstellen en meldingen aan consultatie.** Art. II.86 voert een nieuwe bepaling in die iedereen het recht geeft om kosteloos een voorstel in te dienen of een melding te doen bij een instantie of via het centrale contact- en informatiepunt over het functioneren van de

Vlaamse overheid, over het beleid van de Vlaamse Regering en over de Vlaamse regelgeving. Deze belangrijke bepaling wordt in het voorontwerp geplaatst in het hoofdstuk dat handelt over klachten en wordt in de memorie van toelichting in verband gebracht met de discussie over het verschil tussen klachten en meldingen, terwijl dat voor de SERV niet de essentie is. De essentie is de permanente mogelijkheid voor iedereen om melding te doen van tekortkomingen in het beleid of de regelgeving. In het verleden werden daarvoor reeds ad hoc meldpunten opgezet. Dit zou moeten worden gezien als een belangrijk instrument en bron van informatie voor de evaluatie en verbetering van beleid en regelgeving. Het zou dan ook beter gekoppeld worden aan de bepalingen in het voorontwerp inzake consultatie. Naar analogie met openbaarheid betreft art. II.86 (meldingen) dan een vorm van passieve consultatie en art. II.7 een vorm van actieve consultatie.

- Regel het instrument van de voorstellen en meldingen beter.** Het instrument van de voorstellen en meldingen moet bovendien anders worden opgezet dan nu wordt voorgesteld in het voorontwerp. Er is immers geen bepaling die instanties aanmoedigt om het ontvangen van voorstellen of meldingen goed te organiseren en te stimuleren, geen registratieplicht, geen garantie op een kwaliteitsvolle behandeling (art. II.86, laatste lid laat veel ruimte om het voorstel of de melding niet te behandelen; er is ook geen garantie dat de voorstellen of meldingen doorstromen naar de beleidsvoorbereidingscyclus), geen garantie op kwaliteitsvolle feedback (omdat er geen verplichting is analoog aan art. II.38 om meldingen of vragen door te sturen naar de dienst of instantie die bevoegd is en omdat 'de instantie' die de burger binnen een redelijke termijn op de hoogte moet brengen van haar standpunt over het voorstel of de melding dus in veel gevallen wellicht zal moeten meedelen dat ze niet bevoegd is om het beleid of de regelgeving aan te passen omdat dit toekomt aan de regering of het parlement) en geen transparantie over de opvolging van de voorstellen en meldingen (behalve naar de indiener). De SERV vraagt dan ook dat de regeling beter wordt uitgewerkt, minstens met een verplichte registratie en jaarlijkse verslaggeving door de Vlaamse Regering aan het Vlaams parlement van de ontvangen voorstellen en meldingen en het gevolg dat eraan werd gegeven.

### 3.3 Titel III. Organisatorische bepalingen

#### Structuur van de Vlaamse administratie

- **Consolidatie, met meer flexibiliteit voor de Vlaamse Regering.** Het voorontwerp zorgt wat de structuur van de Vlaamse administratie betreft grotendeels voor een consolidatie van de bestaande toestand, maar met meer flexibiliteit voor de Vlaamse Regering om haar diensten te organiseren. De Vlaamse Regering moet homogene beleidsdomeinen vastleggen en kan per beleidsdomein departementen, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid (bij decreet), publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen (bij decreet) en privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen (na decretale machtiging) oprichten (art. III.1). Er is geen strikte taakverdeling (meer) tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen<sup>14</sup>. Departementen en verzelfstandigde agentschappen zijn nevensgeschikt. Ze staan niet in een hiërarchische verhouding. De criteria voor verzelfstandiging worden niet langer decretaal vastgelegd. Ze staan wel nog in de memorie van toelichting maar zijn enkel 'richtinggevend'. Hetzelfde geldt voor de hiërarchie van verzelfstandiging<sup>15</sup>.
- **Zorg dringend voor een visie op de toekomstige organisatiestructuur.** Een grotere flexibiliteit of wendbaarheid in vergelijking met de vroegere BBB-regelgeving kan verdedigbaar zijn, op voorwaarde dat er een visie is op de toekomstige organisatiestructuur van de Vlaamse overheid<sup>16</sup>. Die is er niet en dat is problematisch. De huidige situatie is reeds complex en bevat geen duidelijke lijn. Met de nieuwe bepalingen wordt die situatie bestendigd en stijgt het risico op een complexe en onoverzichtelijke veelheid aan organisatietypes en structuren nog meer. Beleidsdomeinen zijn vaak niet homogeen als gevolg van de politieke realiteit bij de portefeuillevindeling en de inhoudelijke heterogeniteit binnen sommige beleidsdomeinen. Het onderscheid tussen een departement en een agentschap wordt steeds minder gemaakt in de decreetgeving en in de praktijk. Nu de instanties van de Vlaamse overheid allemaal de taken van beleidsondersteuning en beleidsuitvoering kunnen opnemen, is ook het verschil in politieke aansturing zonder voorwerp. Als alle organisatietypes zowat hetzelfde kunnen doen, rijst de vraag of er nood is aan zoveel verschillende types. De situatie is overigens nog veel complexer dan het voorontwerp laat uitschijnen omdat daarin de BBB-vreemde structuren en financieel/budgettaire vormen van verzelfstandiging niet worden meegenomen (met name de diensten met afzonderlijk beheer, de Vlaamse openbare instellingen van het type A, de

<sup>14</sup> De BBB-regel dat departementen beleidsondersteunende taken uitoefenen en agentschappen beleidsuitvoerende taken werd nooit echt gerealiseerd, was al eerder (2012) geschrapt en wordt ook nu niet langer aangehouden.

<sup>15</sup> 'Wat de oprichtingsvereisten van een IVA met rechtspersoonlijkheid betreft: eerst moet worden nagegaan of aan de algemene voorwaarden voldaan is om een beleidsuitvoerende taak te verzelfstandigen (cf. toelichting bij artikel III.2.); in bevestigend geval moet bovendien worden nagegaan of de beoogde voordelen niet of niet voldoende via een interne verzelfstandiging zonder rechtspersoonlijkheid kunnen worden gerealiseerd. Interne verzelfstandiging (zonder eigen rechtspersoonlijkheid) is immers de regel. De toegevoegde waarde van het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan een intern verzelfstandigd agentschap (inzonderheid omwille van fiscale of budgettaire overwegingen) moet duidelijk zijn.'

<sup>16</sup> Zie ook Verhoest, Koen, Chiara De Caluwé, Trui Steen en Astrid Molenveld (2013). Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie. Analyse en aanbevelingen. Brussel, VLABEST.

begrotingsfondsen met rechtspersoonlijkheid en de ‘eigen vermogens’ die dikwijls worden aangehecht aan een departement of agentschap)<sup>17</sup>. Het wordt niet duidelijk hoe deze vormen van verzelfstandiging zich verhouden tot de vier verzelfstandigingsvormen die in het voorontwerp zijn ingeschreven. De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse overheid is dus niet transparant wat kan leiden tot versnippering en inefficiënties<sup>18</sup>. Er is een leidende basisvisie nodig over de toekomstige organisatiestructuur van de Vlaamse overheid en de plaats van de verschillende organisatietypes daarin. Hierover is er in het voorontwerp of de memorie van toelichting niets terug te vinden. Minstens moeten er mechanismen zijn die er kunnen voor zorgen dat de situatie niet verder uit de hand loopt en blijvend het overzicht wordt behouden. De SERV geeft hierna enkele aanzetten daarvoor.

- Onderzoek waar het bestuursdecreet goede bestuurlijke innovaties wettelijk kan verankeren.** De SERV merkt verder op dat van de innovaties uit het witboek ‘open en wendbare overheid’ weinig is terug te vinden in het voorontwerp. De SERV mist ankerpunten in het voorontwerp om een aantal belangrijke principes en vernieuwingen uit dat witboek te helpen realiseren en belangrijke en bekende problemen zoals de verkokering en het gebrek aan coördinerende capaciteiten en structuren op niveau van de beleidsdomeinen en op horizontaal niveau aan te pakken. Het voorontwerp lijkt eerder de verkokering te bestendigen. Alles wordt op niveau van individuele beleidsdomeinen geregeld, departementen en agentschappen behouden hun onderlinge autonomie, ondernemingsplannen leggen de doelstellingen per entiteit vast, enz. Er is geen spoor terug te vinden van (een zoektocht naar de decretale verankering van) zaken zoals flexibele programma- en projectwerking, ‘delivery units’, samenwerkingsprojecten tussen beleidsdomeinen, of van een discussie over de noodzaak en rol van een ‘centre of government’ en over de (stimulerende, faciliterende maar ook controlerende) instrumenten waarover zo’n ‘centre of government’ moet beschikken om een aantal basistaken te vervullen die in Vlaanderen nu onvoldoende worden opgenomen<sup>19</sup>. In deze situatie kan ook de discussie over de rol en afslanking van kabinetten nooit echt van de grond komen.
- Verduidelijk de complexiteit.** De SERV vraagt dat in de memorie van toelichting een overzicht zou worden opgenomen die wat helderheid in de complexiteit brengt, of als dat niet mogelijk is, die complexiteit helder maakt. Concreet denkt de SERV aan een tabel met daarin alle organisatietypes (incl. de BBB-vreemde structuren en financieel/budgettaire vormen van verzelfstandiging, en mogelijke privaatrechtelijke structuren die opgericht worden door de Vlaamse overheid of haar agentschappen of waarin Vlaamse overheid of haar agentschappen een deelneming of vertegenwoordiging heeft) en per type een beschrijving van wat er nodig is om ze op te richten, wie daarvoor bevoegd is, wat ze (niet) kunnen doen, wie verantwoordelijk is voor de aansturing, hoe het toezicht is georganiseerd, enz. De SERV heeft daarvoor zelf al een eerste aanzet gedaan (zie de bijlage bij dit advies).

<sup>17</sup> Zie de bijlage bij dit advies.

<sup>18</sup> Zie bv. het aantal toepassingsgebieden van welke regelgeving voor welke entiteiten geldt of op welke interne dienstverlening welke entiteiten beroep kunnen doen. <https://overheid.vlaanderen.be/toepassingsgebieden>

<sup>19</sup> Volgens de OESO zijn deze kerntaken: (1) ensuring high-quality, evidence-based and inclusive decision making, (2) leading co-ordination, driving priority strategies, (3) promoting a progressive regulatory agenda, (4) monitoring implementation and correcting mistakes, (5) strategic planning for the whole of government. Zie OECD (2014). Centre Stage. Driving Better Policies from the Centre of Government. Paris, OECD, 2014.



- Publiceer centraal relevante informatie over alle overheidsinstanties.** De SERV vraagt bovendien dat art. III.3 van het voorontwerp zou worden uitgebreid. Dat artikel legt de Vlaamse Regering de verplichting op om een volledig en geactualiseerd overzicht bij te houden van alle intern en extern verzelfstandigde agentschappen en hun eventuele statuten en om die op de centrale website te publiceren. Dit overzicht zou naast de IVA's en EVA's ook alle andere organisatietypes moeten bevatten. Daarnaast moet de link worden gelegd met art. II.4 dat de opmaak verplicht van gezamenlijke gegevensbronnen met basisinformatie van de Vlaamse overheid, de lokale overheden, de privaatrechtelijke instellingen met een publieke taak en de milieu-instanties.
- Zorg voor een uitdrukkelijke motiveringsplicht voor verzelfstandiging.** De criteria voor verzelfstandiging worden zoals vermeld niet langer decretaal vastgelegd en zijn nog louter richtinggevend. De memorie van toelichting verduidelijkt enerzijds dat de criteria wel van toepassing blijven maar stelt anderzijds dat met de wijziging wordt beoogd de Vlaamse Regering (voor IVA's zonder rechtspersoonlijkheid, de decreetgever voor de andere organisatievormen) een maximale beoordelingsvrijheid toe te kennen omdat het niet de bedoeling is dat een rechter zich achteraf in de plaats stelt van die overheid en de beoordeling van de voorwaarden gaat toetsen. Hiermee wordt in feite aangegeven dat de wijzigingen vooral zijn ingegeven met het oog op een maximale beoordelingsvrijheid, en dat de criteria wel eens bijkomstig zouden kunnen worden. De toepassing van die criteria en de afweging aan de essentiële elementen van verzelfstandiging blijven volgens de SERV evenwel noodzakelijk als grendel op ontsporingen. De SERV meent daarom dat minstens een uitdrukkelijke motiveringsplicht in het voorontwerp moet worden ingeschreven.
- Motiveer de regeling inzake regeringscommissarissen.** Art. III.13 bepaalt dat een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap onder het toezicht van de Vlaamse Regering staat, en dat dit toezicht wordt uitgeoefend door twee regeringscommissarissen: één op voordracht van de bevoegde minister onder wie het agentschap ressorteert en één op voordracht van de Vlaamse minister bevoegd voor financiën en begroting. De SERV vraagt waarom er steeds twee regeringscommissarissen zouden moeten zijn. Hun taken en bevoegdheden zijn immers net dezelfde. Art. III.13 stelt letterlijk dat ze allebei 'dezelfde toezichtsfunctie uitoefenen'. Hier liggen besparingen en efficiëntiewinsten voor de hand. Meer fundamenteel rijst de vraag waarom een ex ante toezicht nodig is en waarom een ex post controle niet zou volstaan. Is er onderzoek naar de effectiviteit van het toezicht via de figuur van de regeringscommissaris? Daarenboven moet ook omwille van efficiëntie verwezen worden naar het single audit principe. Er zijn wat het toezicht betreft ook het auditcomité, de revisor, het Rekenhof. Minstens zijn goede afspraken nodig tussen de regeringscommissaris en deze andere toezichtsorganen.
- Heroverweeg het aansturingsorgaan.** Art. III.1 bepaalt dat in elk beleidsdomein een beleidsraad wordt opgericht als forum waarop het politieke en het administratieve niveau overleg plegen en dat de Vlaamse Regering ondersteunt bij de aansturing van het beleidsdomein. Los van het feit dat beleidsraden niet overal bestaan of soms niet goed werken omdat er geen één-op-één relatie is tussen een beleidsdomein en een minister, is het vreemd dat, zoals in de memorie van toelichting staat, 'de concrete personele samenstelling van iedere beleidsraad kan worden ingevuld door de bevoegde Vlaamse minister'. Meer ten gronde is door de heterogeniteit van sommige 'homogene' beleidsdomeinen, het niveau van een beleidsraad geen werkbaar instrument en wordt de

aansturing in die gevallen beter op een ander niveau georganiseerd zoals de beleidsprogramma's.

- Herbekijk de onverenigbaarheden voor bestuurders.** Art. III.12 bepaalt een aantal onverenigbaarheden voor de bestuurders van de publiekrechtelijk vormgegeven EVA. Het principe is dat bestuurders geen functies mogen uitoefenen die de onafhankelijkheid en objectiviteit zouden kunnen belemmeren waarmee ze hun bestuursmandaat uitoefenen. In het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid was daarom voorzien dat kabinetsleden geen mandaat van bestuurder van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap kunnen opnemen. In het voorontwerp is dit (in navolging van een decreetswijziging in 2006) zo gewijzigd dat dit enkel geldt voor een kabinetslid van de minister onder wiens toezicht het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap valt. Gelet op de politieke affiliaties van de meeste kabinetsleden kunnen vragen worden gesteld bij deze regeling.

### Deugdelijk bestuur

- Verduidelijk sommige bepalingen.** Art. III.23 bepaalt dat de Vlaamse Regering de rechtspositieregeling van (o.a.) de secretariaten van de strategische adviesraden bepaalt en dat de regelingen die de Vlaamse Regering uitwerkt voorzien in een globale interne arbeidsmarkt. De SERV wenst voor de duidelijkheid te vermelden dat hij zoals reeds vermeld niet kan worden gelijkgesteld met een strategische adviesraad en dat het sui generis karakter inhoudt dat de raad zelf verantwoordelijk is voor de regeling inzake het personeel. Die regeling is weliswaar onderworpen aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering (art.7 § 3 van het SERV-decreet).

Verder is art. III.31 onduidelijk. Het bepaalt dat het bedrag van de jaarlijkse bezoldiging, opgesplitst in vast en variabel gedeelte, en de eventuele vertrekpremies worden openbaar gemaakt door publicatie in het jaarverslag van de betrokken instantie. Bedoeld wordt de bezoldiging van de topmanager en de uitvoerende bestuurder (bezoldiging en eventuele vertrekvergoeding) en de zitpenningen en vergoedingen van de leden van de raad van bestuur, en niet de bezoldiging van alle personeelsleden.

### Planning en rapportering over de algemene werking

- Voorzie decretale garanties op strategische beleidsplanning.** De afdeling 'Planning en rapportering over de algemene werking' in het voorontwerp is een ontgoocheling. Het regelt enkel de inhoud van het ondernemingsplan van de departementen en agentschappen en de wijze van vaststelling ervan. Die ondernemingsplannen zijn de operationele vertaling van de doelstellingen in de beleidsnota en de beleidsbrieven. Hier wordt een grote kans gemist om de strategische beleidsplanning te verbeteren en decretaal te verankeren. Visievorming en lange termijn strategieontwikkeling zijn immers essentieel om voldoende vooruit te zien en te zorgen voor een stabiel, toekomstgericht beleid. Het kan zorgen voor een overheid die minder reactief werkt en meer proactief op basis van inzicht in de maatschappelijke uitdagingen die zich aandienen, en die in functie daarvan prioriteiten stelt.
- Actualiseer en integreer de strategische bepalingen van het decreet duurzame ontwikkeling.** Om te beginnen kan worden verwezen naar het decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling van 18 juli 2008. Daarin is opgenomen dat uiterlijk tien maanden na haar eedaflegging de Vlaamse Regering een strategie duurzame ontwikkeling goedkeurt en meedeelt aan het Vlaams Parlement. De regering moet die strategie voorbereiden in overleg

met de verschillende bestuursniveaus en maatschappelijke actoren en voor advies voorleggen aan SERV en Minaraad. De concrete vertaling daarvan in de huidige legislatuur is de visie 2050 van de Vlaamse Regering. Die visie 2050 stelt bovendien zelf dat het nodig is om over te stappen van de huidige vijfjarenplanning (beleidsnota's) naar een legislatuuroverschrijdende langetermijnaanpak. Het bestuursdecreet lijkt de plaats om de bepalingen van het decreet van 18 juli 2008 rond lange termijn visievorming en strategiebepaling te integreren en waar nodig te actualiseren.

- **Regel en verbeter de praktijk van beleidsnota's en beleidsbrieven.** Verder lijkt het bestuursdecreet de ideale gelegenheid om de praktijk van beleidsnota's en beleidsbrieven (die nu geregeld wordt per omzendbrief) decretaal te verankeren en verbeteren. Ze zijn vandaag immers de belangrijkste instrumenten van strategische (meerjaren)planning en voor de aansturing van de administratie. De SERV heeft eerder reeds concrete verbetervoorstellen gedaan die kunnen worden meegenomen in het bestuursdecreet. Met name adviseerde de SERV om de input van adviesraden op de beleidsbrieven en beleidsnota's transparanter en zichtbaarder mee te nemen, de koppeling met de begroting explicieter te leggen, de onderlinge afstemming tussen de beleidsnota's en het beleidsthemaoverschrijdend werken aan transversale thema's beter te organiseren<sup>20</sup>, de verhouding en samenhang met andere strategische beleidsplannen duidelijker aan te geven, en de koppeling te maken met zgn. procesnota's (roadmaps) voor alle belangrijke beleidsdossiers met een planning van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten<sup>21</sup>.
- **Voer het debat over de veelheid aan strategische plannen.** Wat dat laatste betreft, is het bestuursdecreet ook een goede gelegenheid om de discussie te voeren over de veelheid aan strategische plannen teneinde dubbel werk, inhoudelijke overlap en divergerende prioriteiten met uiteenlopende planhorizon te vermijden. De beleidsnota's en beleidsbrieven staan immers vaak naast specifieke (beleidsdomeingerichte of beleidsdomeinoverschrijdende) beleidsplannen<sup>22</sup>. Die zijn onderling niet altijd even samenhangend qua inhoud, aansturing en timing. Er is ook geen duidelijke hiërarchie wat leidt tot verwarring over wat werkelijk telt. Ze zijn bovendien grotendeels losgekoppeld van de reguliere sturingsinstrumenten (beleidsnota's, beleidsbrieven, ondernemingsplannen) en verantwoordingslijnen, waardoor reële impact meestal beperkt is. De veelheid aan plannen met vaak elk een afzonderlijke timing en deadlines zorgt ook voor grote plan- en rapporteringslasten binnen de overheid<sup>23</sup>.
- **Voeg afdeling toe over ex ante en ex post evaluatie van beleid en regelgeving.** De SERV vraagt om onder hoofdstuk 3 'werking Vlaamse overheid' een afdeling toe te voegen die de decretale basis legt voor ex ante en ex post evaluatie van beleid en regelgeving. Evaluatie moet structureel ingebed worden in beleidsprocessen, als sluitstuk van de

<sup>20</sup> Beleidsnota's worden wel meegedeeld aan de Vlaamse Regering, maar vormen geen voorwerp van collegiale besluitvorming.

<sup>21</sup> SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur, Brussel, 22 januari 2014.

<sup>22</sup> Bv. Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, beleidsplan ruimte, klimaatplan, waterbeleidsnota, mobiliteitsplan, actieplan armoede, stroomversnelling, ...

<sup>23</sup> SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur, Brussel, 22 januari 2014.

beleidscyclus en tegelijk als begin van een nieuwe cyclus ('evaluate first' principe)<sup>24</sup>. Daarbij moet tevens de link worden gelegd naar de opvang van signalen over moeilijkheden bij de toepassing van wetgeving in de praktijk (art. II. 86).

## Elektronisch en bestuurlijk gegevensverkeer

- **Belang van 'elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer'**. De SERV wil het belang van maatregelen inzake 'elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer' beklemtonen. De digitalisering is immers ook in de publieke sector een cruciale hefboom voor een betere publieke dienstverlening, productiviteitswinsten, nieuwe diensten en meer betrokkenheid van gebruikers. ICT-toepassingen vergemakkelijken het verzamelen, verwerken, managen, gebruiken, beschermen en delen van informatie. De mogelijkheden voor transparantie, interactie, samenwerking en partnerschappen in die publieke dienstverlening verruimen. Open data en big data kunnen voor vernieuwende producten en diensten zorgen bij zowel overheden als andere actoren. Het is dan ook cruciaal dat overheden 'mee' zijn met de digitale ontwikkelingen en voorop lopen om mee dingen in gang te zetten. De SERV-visienota 'De transitie naar een digitale samenleving: aanzet voor een integrale beleidsagenda' van 17 januari 2018 schetst het belang en de uitdagingen voor overheden op het vlak van o.a. online en digitale publieke dienstverlening, een 'open data' beleid, een datacollectie- en big data strategie, e-inclusie, enz.
- **Voer de inspanningen op.** Ondanks veel goede principes en initiatieven ('no wrong door' principe, authentieke bronnen, dienstenintegratie, applicatie-integratie, ...) scoort Vlaanderen op het gebied van digitale overheidsdiensten en open data minder goed in internationaal perspectief en in vergelijking met de andere indicatoren van de Europese Digital Economy and Society Index. Hierdoor worden bij de overheid en in de bredere samenleving kansen gemist voor een betere dienstverlening, grotere efficiëntiewinsten en nieuwe toepassingen. Het is dan ook noodzakelijk om de inspanningen te verhogen en na te gaan op welke vlakken er nog verbeteringen nodig zijn.
- **Richt het voorontwerp ook op de bestuurlijke knelpunten in het informatie en ICT-beleid.** In vergelijking met die uitdagingen stelt het voorontwerp teleur. Het biedt geen antwoord op de belangrijkste knelpunten. Ook hier mist de SERV ambitie om de bestaande decreten niet enkel te moderniseren maar om ze ook in te passen in een groter (digitaal) verhaal. Volgens de SERV moet het Vlaamse informatie en ICT-beleid worden versterkt en verbreed door te zorgen voor meer slagkracht (minder vrijblijvend), een grotere externe focus (minder enkel overheidsintern) en intensere samenwerking met het federale en lokale niveau (minder enkel Vlaams).
- **Zorg voor meer slagkracht.** De SERV vraagt meer slagkracht. Het bestaande beleid volgt het 'holding-model' van de Vlaamse overheid. Dit heeft voor gevolg dat er weliswaar een overkoepelend strategisch informatie- en ICT-beleid bestaat en een gelaagd aanbod aan digitale diensten en -ondersteuning wordt ontwikkeld, maar de autonomie van de diverse entiteiten/ministers is zeer groot en de samenwerkingsgerichte cultuur ontbreekt. Daardoor blijft de verkokering en versnippering te groot en gaan ontwikkelingen op het vlak van bv.

<sup>24</sup> SERV (2015). Advies 'Tien denksproren voor ex post decreetevaluatie in en door het Vlaams Parlement'. Brussel, SERV, 21 september 2015; SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur, Brussel, 22 januari 2014.

data-uitwisseling, open data, ‘only once’ of automatische rechtentoekenning te traag. De hefboomen waarover het programma vandaag beschikt moeten worden versterkt en dwingender worden. Ideeën zoals bv. een digitaliseringstoets (die grote ICT-projecten en nieuwe en bestaande regelgeving toetst aan afspraken en normen rond digitalisering) zouden nadere uitwerking kunnen krijgen in het voorontwerp.

- **Zorg voor een grotere externe focus.** De SERV vraagt tevens een grotere externe focus. De doelstellingen van het bestaande informatie en ICT-beleid zijn in hoofdzaak intern gericht, op de eigen processen en diensten. Er is weliswaar aandacht voor een klantgerichte aanpak en co-design en voor samenwerking met private partners en organisaties, maar de ambitie moet hoger liggen: net zoals op federaal niveau moet de strategische doelstelling (ook) zijn om te fungeren als aandrijf wiel voor de verdere digitalisering van de samenleving (cf. lopende projecten op federaal niveau zoals e-box, e-facturatie, B2B en andere communicatie, het Digitaal Transformatie Dashboard, enz.). De overheid werkt dan meer als een facilitator en data steward (‘government as a platform’) en biedt institutionele en niet-institutionele actoren de mogelijkheden en het platform om ideeën en data te creëren, te hergebruiken en vooral samen oplossingen uit te werken. De overheid moet door intense partnerschappen met andere overheden en met de social profit en privé sector een katalysator worden voor de verdere digitalisering van de samenleving. Het voorontwerp zou hiervoor meer aandacht moeten hebben.
- **Zorg voor intensere samenwerking met andere bestuursniveaus.** De SERV vraagt tot slot een intensere samenwerking met het federale en lokale niveau. Richting lokale besturen neemt Vlaanderen reeds diverse initiatieven, maar ook die zijn te beperkt en te vrijblijvend in het licht van de kansen en uitdagingen. De memorie van toelichting stelt terecht dat zonder een stevige lokale component het Vlaams e-government een reus op lemen voeten is. Een groot gedeelte van de overheidsdienstverlening gebeurt immers via de lokale besturen. Bovendien vormen de lokale besturen het bestuursniveau waarmee burgers het meest in aanraking komen. Er is volgens de SERV nood aan (1) effectievere ondersteuning van de professionalisering van het lokale IT-beleid en management, (2) meer interbestuurlijke digitaliseringsprojecten en (3) intensere samenwerking en delen van standaarden en normen, hardware, software en ‘humanware’. Ook intensere samenwerking met de federale overheid is cruciaal om te komen tot performante e-(overheids)diensten.
- **Neem de aanbevelingen van de recente thema-audit informatiemanagement mee.** De SERV vraagt dat in dat verband alvast dat de aanbevelingen van de recente thema-audit informatiemanagement door Audit Vlaanderen<sup>25</sup> worden meegenomen in het bestuursdecreet. Deze thema-audit bevestigt dat het informatiemanagement binnen de Vlaamse overheid op overkoepelend niveau nog onvoldoende uitgebouwd is en dat bijkomende inspanningen nodig zijn. Concrete aanbevelingen uit de thema-audit die kunnen worden verwerkt in het voorontwerp zijn o.a. (1) een eenduidige definitie van de begrippen ‘informatie’ en ‘informatiemanagement’, (2) een volwaardige informatiemanagementstrategie op basis van een gedegen analyse van informatie en huidige en toekomstige behoeftes, en (3) een informatiecatalogus met een overzicht van de aanwezige (on)gestructureerde informatie en van de informatiestromen in de entiteiten. Een specifieke aanbeveling van

<sup>25</sup> Audit Vlaanderen. Thema-audit informatiemanagement. Globaal Rapport. 6 december 2017.



Audit Vlaanderen gaat over een duidelijkere rol en mandaat van Informatie Vlaanderen (zie verder bij de bespreking van art. III.74).

- Bekijk wie best bevoegd is om gegevens bij de burger op te vragen.** Art. III.67 stelt dat de overheidsinstanties die authentieke gegevensbronnen beheren, gegevens bij de burger opvragen. Tevens wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de modaliteiten voor samenwerking tussen gegevensinitiatoren en de overheidsinstanties die authentieke gegevensbronnen beheren nader kan bepalen en daarbij verplichtingen kan opleggen. Het lijkt in deze context logischer dat de gegevensinitiator (in opdracht van de gegevensbeheerder) gegevens bij de burger zou opvragen omdat die dichter bij de burger staat.
- Geef meer aandacht aan cyberveiligheid.** Art. III.70 legt een aantal verplichtingen op aan overheidsinstanties, waaronder het bewaken van de kwaliteit en veiligheid van de gegevens. De bepalingen zijn echter sterk gekoppeld aan de verwerking van persoonsgegevens. De SERV mist in het voorontwerp aandacht voor de bredere problematiek van cyberveiligheid. Cybercriminaliteit, incidenten en datalekken kunnen verstrekkende, systemische gevolgen hebben. De risico's zijn vandaag groot omdat de ingezette preventietechnieken voor cyberveiligheid trager evolueren dan de cyberdreigingen. Het beheersen van deze risico's moet gebeuren tegen hetzelfde tempo als overheden hun digitale innovatie of dienstverlening uitrollen. Dit blijft een grote uitdaging op het vlak van veiligheid van allerhande persoonsgegevens, bedrijfsprocessen, datastromen en kritische infrastructuur. Overheden moeten volgens de SERV de veiligheid van de ICT-infrastructuur en datastromen verzekeren en ondernemingen en burgers helpen om cyberrisico's te beheeren.
- Neem maatregelen om het 'only once' principe daadwerkelijk en op korte termijn te realiseren.** Art. III.66 bepaalt dat de Vlaamse Regering authentieke gegevensbron erkent. Volgens art. III.68 moeten de overheidsinstanties de gegevens die ze nodig hebben verplicht opvragen bij die gegevensbronnen Art. III.69 stelt dat alleen als er geen verplicht te gebruiken gegevensbron bestaat, de overheidsinstanties gegevens bij de burger kunnen opvragen. De Vlaamse Regering bepaalt tevens de datum vanaf wanneer de burgers gerechtigd zijn om, zonder verlies van rechten, te weigeren bepaalde gegevens die beschikbaar zijn in authentieke gegevensbronnen ter beschikking te stellen van de overheidsinstantie. Op het eerste zicht geeft dit sluitende waarborgen voor een nakende en correcte toepassing van het principe van de eenmalige gegevensopvraging. Het recht van de burger om te weigeren gegevens door te geven kan op termijn nuttig zijn, maar lijkt in de huidige omstandigheden veel op een lege doos: de erkenning van authentieke gegevensbronnen gaat traag, de burger kan moeilijk weten welke informatie in authentieke gegevensbronnen zit en welke niet, en de weigering om gegevens te verstrekken zal in veel gevallen een vertraging van de procedure voor gevolg hebben waar de burger niet op zit te wachten. Tegelijk bevat het voorontwerp bepalingen die de concrete toepassing van het 'only once' principe kunnen vertragen<sup>26</sup>.

Het is dan ook belangrijk om meer en andere maatregelen te nemen om het 'only once' principe op het terrein te realiseren. De recente audit informatiemanagement bevestigt immers dat dit principe nog te weinig wordt toegepast op entiteitsniveau en helemaal niet op

<sup>26</sup> Cf. de 'evolutie' naar een erkende authentieke gegevensbron (art. III.66) duurt lang, de Vlaamse Regering kan per gegevensbron en per instantie of groep van instanties een tijdschema vastleggen (om instanties meer tijd te geven om bv. hun informatica aan te passen) (art. III.68) en in geval van gegevensbronnen die een externe overheid, moeten de overheidsinstanties die niet verplicht opvragen maar 'raadplegen' (art. III.68).

niveau van de Vlaamse overheid. Verschillende onderzochte agentschappen verwerken het 'only once'-principe in een specifiek proces, maar bekijken dit nog te weinig afdelings-, entiteits- en beleidsdomeinoverschrijdend. Het risico blijft dat dezelfde informatie meermaals bij dezelfde klant wordt opgevraagd en dat meerdere entiteiten dezelfde data bewaren.

- **Maak hergebruik van informatie ook mogelijk los van authentieke gegevensbronnen.** Positief is dat de bepaling uit het e-govdecreet werd geschrapt dat het principe van de eenmalige gegevensopvraging enkel geldt als er geen technische of juridische beperkingen zijn en dat de verplichting voortaan niet enkel slaat op de Vlaams entiteiten maar ook op de lokale besturen (art. I.9). De SERV vraagt dat aan het voorontwerp een artikel wordt toegevoegd dat art. III.68 of art. III.72 uitbreidt door te bepalen dat de Vlaamse Regering overheidsinstanties kan verplichten ook gegevens uit niet (of nog niet erkende) authentieke gegevensbronnen te gebruiken als aan bepaalde kwaliteitscriteria is voldaan. Het aantal (gegevens in de) authentieke bronnen is vandaag immers nog vrij beperkt, terwijl er veel meer bruikbare bronnen beschikbaar zijn binnen de Vlaamse overheid en de lokale besturen. De informatiecatalogus zoals aanbevolen door Audit Vlaanderen (cf. surpa) maakt de identificatie van deze bronnen mogelijk. Hergebruik van informatie moet immers ook mogelijk zijn los van authentieke gegevensbronnen, bv. voor het invullen van persoonlijke gegevens. De informatiearchitectuur van de overheid zou het moeten mogelijk maken dat als informatie eenmaal in het systeem zit, men die informatie niet opnieuw hoeft in te vullen. Dossierstukken of verantwoordingsstukken die publiek beschikbaar zijn, zouden niet opgevraagd mogen worden. Gebruikers zouden in procedures dossierstukken maximaal digitaal en slechts in één exemplaar moeten kunnen toevoegen. Financiële rapporteringen zouden maximaal moeten aansluiten bij de boekhouding/rechtsvorm van de betrokkene, enz..
- **Maak delen van informatie met andere partijen mogelijk.** Het voorontwerp zou kunnen voorzien dat de overheid ook informatie moet kunnen delen die bij andere actoren beschikbaar is, zoals in het kader van het decreet over de organisatie van een netwerk voor de gegevensdeling in de zorg dat gericht is op gegevensdeling tussen actoren in de zorg zodat zorg- en hulpverleners (persoons)gegevens van een zorggebruiker met wie ze een therapeutische relatie of zorgrelatie hebben, elektronisch kunnen delen met andere zorg- en hulpverleners (met instemming van de cliënt).
- **Bekijk de financiering van authentieke gegevensbronnen.** Verder is de financiering van authentieke gegevensbronnen cruciaal. De elektronische mededeling van gegevens uit gegevensbronnen aan andere overheidsinstanties moet immers (terecht) kosteloos gebeuren (art. III.70). Dat betekent dat er andere financiële incentives moeten zijn om als authentieke gegevensbron erkend te willen worden. De bepaling in art. III.66 dat de Vlaamse Regering de wijze bepaalt waarop de aanpassingen worden gefinancierd die noodzakelijk zijn om te evolueren naar een erkende authentieke gegevensbron.

### Stuurorgaan Vlaams informatie en ICT-beleid

- **Focus meer op essentiële kenmerken en strategische instrumenten van het Informatie- en ICT-beleid.** In art. III.74 en volgende wordt de oprichting en werking geregeld van het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid. Volgens de SERV is zo'n stuurorgaan zinvol, zeker gelet op de vroegere versnipperde structuren op het vlak van informatie- en ICT-beleid. Maar de vraag rijst waarom dit volledig via een decreet moet worden geregeld. Het lijkt zinvoller om in het decreet een aantal normen en principes vast te

leggen en de essentiële kenmerken en strategische instrumenten van het Informatie- en ICT-beleid te regelen dan de gedetailleerde samenstelling en administratieve werking van een stuurorgaan.

- ▀ **Zorg voor een betere aansturing van het informatie en ICT-beleid.** Het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid is geen echt stuurorgaan. De slagkracht is beperkt want de bevoegdheden zijn beperkt tot afspraken maken, initiatief nemen, maatregelen voorstellen, beraadslagen, overleg plegen, enz. Tegelijk bestaat het risico dat het stuurorgaan een bottleneck wordt in de uitbouw van het informatie- en het ICT-beleid omdat het over talrijke zaken eerst advies moet uitbrengen (art. III.75). Hiermee wordt een belangrijk pijnpunt in de aansturing van het Vlaams Informatie- en ICT-beleid bloot gelegd (zie ook eerdere opmerkingen inzake ‘centre of government’): de autonomie van de diverse entiteiten is zeer groot, de incentives om daadwerkelijk samen te werken inzake informatiebeheer ontbreken en de rol en het mandaat van de centrale diensten bevoegd voor het informatiemanagement is onvoldoende duidelijk gedefinieerd en onvoldoende gedragen bij het topmanagement van de Vlaamse overheid<sup>27</sup>. In dat opzicht is een grondige bezinning over de strategie en aansturing van het Vlaams Informatie- en ICT-beleid noodzakelijk omdat de voorgestelde structuren en instrumenten in het voorontwerp van bestuursdecreet hier geen antwoord op bieden.
- ▀ **Besteed aandacht aan de interoperabiliteit met het Europese niveau.** Art. III.78 bepaalt dat de Vlaamse Regering de strategie en de prioriteiten op het vlak van het informatie- en het ICT-beleid bepaalt in een strategisch plan en voorziet in bindende afspraken binnen de Vlaamse administratie zelf. De afspraken en het plan moeten de interoperabiliteit bewerkstelligen binnen en tussen de Vlaamse administratie en de lokale overheden. Volgens de SERV is het wenselijk en belangrijk om ook de interoperabiliteit met het Europese niveau te vermelden en om toe te werken naar een verplicht gebruik van open standaarden met een goed systeem van metagegevens. Verder wordt ook hier veiligheid enkel gelinkt aan de behandeling van persoonsgegevens terwijl de problematiek van cyberveiligheid veel ruimer is.
- ▀ **Herbekijk de memorie van toelichting.** De raad vraagt tot slot om te verduidelijken waarom art. 4 §3 van het decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer van 18 juli 2008 (ingevoegd op 26 september 2017) werd geschrapt. Verder wordt meegegeven dat de memorie van toelichting bij de delen betreffende het elektronisch en bestuurlijk gegevensverkeer en het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid bijzonder veel herhaling bevat. Dezelfde passages komen meermaals terug en in andere gevallen zegt de memorie niet veel meer dan wat er in het voorontwerp staat. Hier kan stevig gewied worden in de tekst.

<sup>27</sup> Audit Vlaanderen. Thema-audit informatiemanagement. Globaal Rapport. 6 december 2017. De problematiek reflecteert zich duidelijk in de vaststellingen van Audit Vlaanderen binnen de geauditeerde departementen en agentschappen: ‘Ze bouwen het informatiemanagement met verschillende snelheden uit, waarbij de digitalisering van de dienstverlening en de dagelijkse werking veelal de bovenhand krijgen. Hierdoor gaat het belang van informatiemanagement vaak verloren en komt de maximale exploitatie van informatie op organisatieniveau niet aan bod. (...) Het informatiemanagement op entiteitsniveau krijgt moeilijk invulling. Toch moet het de doelstelling zijn om het informatiebeheer in de toekomst ruimer te bekijken en niet alleen op beleidsdomeinniveau, maar eerder als een informatiegedreven overheid over de verschillende beleidsdomeinen heen. (...) Het ontbreekt ook aan specifieke IT-bouwstenen waardoor entiteiten deze modules zelf gaan uitbouwen wat leidt tot een inefficiënte inzet van de middelen’.

## Organisatie van het communicatiebeleid

- **Zet in op een meer strategische benadering van het communicatiebeleid.** De SERV mist in het voorontwerp de meer strategische benadering van het Vlaamse communicatiebeleid en de inbedding ervan in de beleidscyclus zoals aangekondigd in de beleidsnota's algemeen regeringsbeleid. De bepalingen inzake de organisatie van het communicatiebeleid worden naar het oordeel van de SERV te eng ingevuld. Ze houden in dat elke instantie van de Vlaamse administratie een communicatieverantwoordelijke aanduidt met als taak het communicatiebeleid te plannen, te realiseren en te evalueren (art. III.64). De communicatieverantwoordelijken hebben als concrete opdracht het stimuleren, coördineren en begeleiden van de communicatie van hun instantie. Ze moeten er ook voor zorgen dat die communicatie spoort met het communicatiebeleid van de Vlaamse administratie. Hierdoor riskeert het communicatiebeleid op zich te staan terwijl een van de speerpunten en belangrijke vernieuwingen in de beleidsnota's net 'communicatie geïntegreerd in het beleid' is<sup>28</sup>. Communicatie wordt daarin terecht gezien als hefboom om de effectiviteit van het beleid te versterken<sup>29</sup>. Verder wordt daarin ook gewezen op de belangrijke link tussen communicatie en consultatie. De SERV vraagt dat deze verbanden en die ruimere en andere taakstelling worden meegenomen in het voorontwerp. Dat is wenselijk om de link te leggen met andere delen van het voorontwerp (o.a. art. II.7 en art. II.8), maar ook om de samenwerking te verzekeren dat zoals in de beleidsnota algemeen regeringsbeleid is voorzien: 'goede communicatie is een gedeelde verantwoordelijkheid van beleids- en communicatiemedewerkers'.
- **Herdenk de verplichte aanstelling van een communicatieverantwoordelijke.** Ten gronde is het voor de SERV onduidelijk waarom er in elke instantie van de Vlaamse administratie een, door een decreet verplicht, communicatieverantwoordelijke moet zijn met decretaal verplichte opdrachten, en waarom er in dit decreet expliciet moet worden geregeld dat elke entiteit moet zorgen voor de organisatie van de communicatie. Er zijn immers tal van andere taken waarvoor een soortgelijke regeling mogelijk en misschien nog meer nodig is dan voor communicatie omdat daar de nood aan capaciteitsopbouw, organisatieondersteuning en coördinatie groter lijkt dan voor communicatie: waarom geen wetgevingsambtenaren aanstellen zoals in Nederland het geval is? Waarom geen consultatieverantwoordelijken, beleidsevaluatieverantwoordelijken, verantwoordelijke voor digitale transformatie, informatiemanagers, ...?

## Strategische adviesraden

- **Erkenning van de waarde adviesraden.** De SERV waardeert dat het voorontwerp de onvervangbare maatschappelijke en beleidsmatige rol van strategische adviesraden erkent

<sup>28</sup> Met name wordt daarin gesteld: 'In onze netwerkmaatschappij is de overheid voortdurend in dialoog met de samenleving. Communicatie moet nog beter worden geïntegreerd in het beleid. In feite is communicatie al een onmisbaar onderdeel bij de start van het besluitvormingsproces. Goede communicatie is een gedeelde verantwoordelijkheid van beleids- en communicatiemedewerkers'.

<sup>29</sup> De beleidsnota stelt terzake: 'Informatie geven en sensibiliseren is niet genoeg om gedrag van mensen duurzaam te veranderen. (...) We willen methodes gebruiken die ook kijken naar de manier waarop diensten worden ontworpen, de manier waarop mensen keuzes maken, de aanleidingen waarom mensen hun gedrag wijzigen. Mijn diensten verkennen vernieuwende methodes en technieken voor sociale marketing, inclusief een nieuwe doelgroepensegmentatie, keuzearchitectuur en nudging. Ze helpen de expertise van communicatie- en beleidsmedewerkers op dat vlak te versterken (...).

en inspeelt op de inspanningen die door de SERV en de strategische adviesraden werden geleverd om constructief mee na te denken over mogelijke verbeteringen aan de consultatie- en adviespraktijk. De SERV waardeert ook dat de strategische adviesraden door art. III.104 van het voorontwerp een belangrijker rol krijgen in het interactief beleid van de Vlaamse overheid. Zij kunnen meer worden betrokken bij de brede consultaties die de Vlaamse Regering organiseert, op eigen initiatief en op vraag van de Vlaamse Regering of een minister. Toch heeft de SERV nog diverse opmerkingen bij het voorontwerp. Ze worden hieronder kort weergegeven. Voor de onderbouwing wordt verwezen naar eerdere adviezen van de SERV over dit thema<sup>30</sup>.

- **Vermeld het suppletoir karakter in het decreet zelf.** De memorie van toelichting verduidelijkt dat de regeling in het voorontwerp over strategische adviesraden een suppletoir karakter heeft. Het betekent dat het kader dat vastgelegd wordt in het voorontwerp aanvullend is ten aanzien van het oprichtingsdecreet van een strategische adviesraad en dat bij afwijkende regelingen het oprichtingsdecreet geldt. De SERV ondersteunt dat en vraagt dat dit voor de duidelijkheid opgenomen zou worden in de tekst van het voorontwerp zelf zoals dat voor de suppletoire bepalingen inzake experimentwetgeving en regelluwe zones wel is gebeurd (art. III.116).
- **Verzeker dat raadpleging in een vroege fase aan randvoorwaarden voldoet.** De SERV waardeert dat in art. III.94 de verplichting van de Vlaamse Regering om advies over een voorontwerp van decreet of een ontwerp van besluit van strategisch belang behouden blijft en dat het voorontwerp nieuwe bepalingen bevat die de raadpleging in een vroege fase van de besluitvorming aanmoedigt en beter mogelijk maakt: adviseren over conceptnota's, groen- en witboeken wordt uitdrukkelijk toegevoegd aan de opdracht van strategische adviesraden en de leden van de Vlaamse Regering krijgen meer ruimte om adviesvragen te stellen vooraleer een dossier voor eerste principiële goedkeuring aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd. Deze mogelijkheid om het advies naar een vroeger stadium in de besluitvorming te verschuiven, kan bijdragen tot efficiëntie van de advisering. Daarbij zijn wel twee randvoorwaarden essentieel. Ten eerste moet het concept van decreet of besluit waarover om advies wordt gevraagd, voldragen zijn. Hij moet al zo ver uitgewerkt zijn dat er advies over kan worden gegeven. Ten tweede moet de tekst ook gedragen zijn. Dat betekent dat er geen nieuwe delen of fundamentele wijzigingen worden toegevoegd die tijdens de advisering niet aan bod kwamen. Als dat toch het geval is, moet het ontwerp opnieuw voor advies worden voorgelegd worden. De SERV waardeert dat deze beide randvoorwaarden in de memorie van toelichting worden erkend.
- **Zorg voor betrokkenheid bij internationale dossiers.** De SERV gaat akkoord met de nieuwe uitzondering op de raadplegingsplicht voor instemmingsdecreten (art. III.94 §2). Aangezien internationale verdragen al ondertekend zijn op het moment dat ze ter instemming worden voorgelegd aan het parlement, kunnen ze inhoudelijk niet meer gewijzigd worden en kan dus in die fase geen rekening meer gehouden worden met het advies. De betrokkenheid van strategische adviesraden bij internationale dossiers wordt inderdaad best op een andere manier georganiseerd.

<sup>30</sup> Zie o.a. SERV (2014). Advies over de hervorming van strategische adviesraden en overlegfora. Brussel, SERV, 15 januari 2014 en SERV (2016). Advies Groenboek bestuur. Brussel, 19 december 2016.



- **Neem de repliek op adviezen ernstig.** Art. III.94 §3 is een overname van de bestaande bepaling in het SAR-decreet dat de Vlaamse Regering duiding en toelichting moet geven aan de strategische adviesraad over het gevolg dat ze aan de verplichte adviezen geeft. De SERV wijst op het belang van deze bepaling die moet bijdragen aan de kwaliteit en transparantie van de besluitvorming en de verstandhouding tussen regering en adviesraden. Om die reden waardeert de SERV ook dat de verplichting om een repliek te geven op de adviezen van de strategische adviesraden ook is opgenomen in de richtlijnen voor een memorie van toelichting bij ontwerpdecreten (omzendbrief VR 2017/11). De SERV wenst er wel op te wijzen dat de Vlaamse Regering in de praktijk zelden duiding en toelichting geeft aan de strategische adviesraad zoals wettelijk voorgeschreven. De repliek is doorgaans wel opgenomen in de nota's aan de Vlaamse Regering voor tweede principiële goedkeuring.
- **Verplicht een repliek ook voor adviezen op eigen initiatief.** Verder merkt de SERV op dat de verplichting om te reageren op het advies enkel geldt voor de verplichte adviesvragen (over een voorontwerp van decreet of een ontwerp van besluit van strategisch belang). Tegelijk worden strategische adviesraden aangemoedigd om ook proactief en strategisch adviezen op eigen initiatief te formuleren aan de Vlaamse Regering (zie ook de memorie van toelichting bij het voorontwerp). Als strategische adviesraden dat doen, is dat telkens in overleg met de Vlaamse Regering (cf. werkprogramma art. III.105) en/of rond thema's die volgens de leden van de adviesraad uitermate belangrijk zijn. In die context vraagt de SERV om de verplichte repliek van art. III.94 §3 uit te breiden tot adviezen op eigen initiatief. Dit past ook in het streven van de Vlaamse overheid naar een sterker transparantie en consultatiebeleid. Het zou trouwens raar zijn dat beleidsvoorstellen van burgers wél verplicht een repliek krijgen (art. II.86) en beleidsvoorstellen van adviesraden niet.
- **Respecteer de onafhankelijkheid van de SERV en de adviesraden.** De SERV vraagt dat een aantal passages in het voorontwerp en uit de memorie van toelichting worden geschrapt omdat ze niet onderbouwd of ongepast zijn in het licht van de noodzakelijke onafhankelijkheid van de SERV en adviesraden (cf. supra voor meer voorbeelden).

Dat geldt in het bijzonder ook ten aanzien van werkcommissies. Het behoort volgens de SERV tot de autonomie van de adviesraad om al dan niet werkcommissies in te stellen en hun opdrachten en werking te organiseren. In het geval van de SERV bijvoorbeeld zijn er diverse vaste en ad hoc commissies die belast zijn met de voorbereiding van adviezen voor de raad. Belangrijk is dat zij niet zelf adviezen kunnen uitbrengen maar werken in opdracht van de raad en dat enkel de raad de adviezen kan formuleren. Voor het overige moet er volgens de SERV niets worden opgelegd door de overheid. De interne werking behoort tot de autonomie van de adviesraad. In het geval van de SERV bv. worden de werkcommissies voorgezeten door een personeelslid van het Secretariaat. Dat betekent dat de onderstaande passages moeten worden geschrapt: 'De onverenigbaarheden gelden zowel voor de leden van de strategische adviesraad als voor de eventuele werkcommissies van de strategische adviesraad'; 'Bovendien moet een link voorzien worden tussen de strategische adviesraad en de werkcommissie. Concreet dient minstens één lid van de werkcommissie ook lid te zijn van de strategische adviesraad. Bovendien moet het voorzitterschap van de werkcommissie aan een lid van de strategische adviesraad toekomen'. (...) 'Het instellen van werkcommissies is alleen mogelijk voor het voorbereiden van adviezen.' (...) 'Werkcommissies voeren op vraag van de strategische adviesraad een onderzoek uit'.

- **Zorg dat het middenveld steeds deel uitmaakt van een strategische adviesraad.** Art. III.95 wijzigt de formulering van de geledingen waaruit een strategische adviesraad kan bestaan. In het huidige decreet moet een strategische adviesraad worden samengesteld uit ofwel vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, ofwel uit zowel vertegenwoordigers van het middenveld als onafhankelijke deskundigen. In de nieuwe versie kunnen dat vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld zijn en/of onafhankelijke deskundigen en/of vertegenwoordigers van lokale overheden. Dat wil zeggen dat een strategische adviesraad ook zou kunnen bestaan uit uitsluitend onafhankelijke experts of uitsluitend lokale besturen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dat niet de bedoeling is. De SERV vraagt dan ook om de formulering aan te passen omdat middenveldorganisaties immers de kern uitmaken van de figuur van een strategische adviesraad.
- **Schrap de bepaling over de stemmenverhouding.** In art. III.103 is de bepaling uit het huidige decreet overgenomen dat er binnen een adviesraad gestemd moet worden als er geen consensus wordt bereikt en dat de stemmenverhouding in het advies moet worden vermeld. De SERV vraagt om die bepaling te schrappen. Het gebeurt in de praktijk nooit en ze is contraproductief. Belangrijker is dat als er geen consensus wordt bereikt, de standpunten van de verschillende geledingen in het advies worden vermeld. Ook het woord minderheidsnota wordt dus best geschrapt.
- **Laat de adviesvrager meer keuze inzake adviestermijnen.** Art. III.103. §2 bepaalt dat de strategische adviesraden hun adviezen verstrekken binnen een termijn van dertig kalenderdagen nadat ze de adviesaanvraag hebben ontvangen (de adviestermijn kan korter zijn in geval van spoed maar nooit minder dan tien werkdagen; de adviestermijn kan langer zijn als de adviesraad op verzoek van de adviesaanvrager een open consultatie organiseert). De SERV merkt op dat adviestermijnen ook langer of korter dan 30 dagen moeten kunnen zijn. Niet alle adviesvragen gaan immers over ontwerp teksten van de regering. Er worden soms ook meer open adviesvragen gesteld waarvoor adviesraden meer tijd krijgen. Bovendien legt Europese regelgeving soms langere minimumadviestermijnen op voor de advisering over bepaalde beleidsplannen of voorgenomen regelgeving van de Vlaamse Regering. Daarom was is het SAR-decreet bepaald dat adviezen ‘in de regel’ verstrekt worden binnen een termijn van dertig dagen na de datum van de ontvangst van de adviesaanvraag. Het is m.a.w. vreemd dat die bepaling werd aangepast.
- **Hecht voldoende belang aan structureel overleg tussen de raad en de minister(s).** De SERV wijst op het belang van art. III.102 en art. III.105 om het engagement in het witboek voor een structureel overleg tussen de strategische adviesraad en de bevoegde minister(s) concreet te realiseren. Dat witboek voorziet een structureel overleg ‘(1) bij het begin van elke regeerperiode, om de modaliteiten van de samenwerking en de dialoog te bespreken. Dan worden ook al afspraken gemaakt over de consultatieagenda bij de beleidsnota en beleidsbrieven; (2) bij het begin van elk parlementair jaar, om het werkprogramma van de strategische adviesraad en de consultatieagenda van de minister te bespreken. De minister kan dan aangeven over welke prioritaire beleidsdossiers hij advies van de adviesraad wil krijgen, en welk soort advies of welke specifieke input die hij verwacht.’
- **Schrap de verplichting om altijd de geraadpleegde informatie en actoren te vermelden in adviezen.** De SERV vraagt om de bepaling van art. III.104 §4 aan te passen. Dat (nieuwe) artikel stelt nu dat strategische adviesraden in hun advies moeten aangeven op welke

informatie ze hun advies gebaseerd hebben en welke externe experts, betrokkenen of personeelsleden van de Vlaamse administratie ze hebben geraadpleegd. Volgens de memorie van toelichting kadert die nieuwe bepaling in de evolutie naar een open interactieve beleidsvoering. De SERV gaat ermee akkoord dat het wenselijk is dat adviesraden bronnen en procesinformatie opnemen in hun advies maar wijst op de nadelen en mogelijke verwarring als ze verplicht worden om telkens de namen te vermelden van experts, betrokkenen of personeelsleden van de Vlaamse administratie ze hebben geraadpleegd. Het uiteindelijke advies is immers dat van de adviesraad en niet dat van deze mensen die werden betrokken. Men kan zich voorstellen dat zij niet in alle gevallen vereenzelvigd willen worden met het advies door erin te worden vermeld. In sommige adviesprojecten worden ook bijzonder veel mensen betrokken waardoor deze bepaling neigt naar administratieve overlast zonder veel toegevoegde waarde.

- **Herbekijk de bepalingen inzake het werkprogramma.** Art. III.105 bepaalt dat een strategische adviesraad zijn werkprogramma vaststelt in overleg met de Vlaamse Regering bij het begin van elk parlementair jaar. De SERV wijst erop dat de meeste (alle?) adviesraden vandaag een werkprogramma opmaken per kalenderjaar (met in het geval van de SERV bv. een halfjaarlijkse actualisering). De SERV vraagt tevens dat de memorie van toelichting bij dit artikel wordt aangepast zodat het conform is met het voorontwerp en de huidige praktijk, en de autonomie en onafhankelijk van de adviesraden respecteert. Met name moet de zin 'het werkprogramma moet in zijn geheel door de functioneel bevoegde minister worden goedgekeurd' worden geschrapt. Ook de zin dat het werkprogramma de samenstelling van eventuele werkcommissies moet bevatten, wordt best geschrapt (cf. supra over werkcommissies).

### Experimentwetgeving en regelluwe zones

- **Zorg voor een beleid rond experimentwetgeving en regelluwe zones.** De SERV verwelkomt dat de Vlaamse Regering is ingegaan op zijn advies van 31 oktober 2016 om een beleids- en juridisch kader uit te werken voor experimentwetgeving en regelluwe zones. Dat kader krijgt nu vorm in de conceptnota die de Vlaamse Regering goedkeurde op 24 november 2017 en in het voorliggende voorontwerp. Dat is een goede zaak. Positief is ook dat dit kader bedoeld is als een minimumregeling die aangevuld kan worden. De conceptnota en de voorliggende decretale regeling volstaan echter niet om hierrond een goed beleid te voeren. Er moet ook worden nagedacht over waar en wanneer experimenten nuttig zijn, welke prioritair zijn, hoe lessen worden getrokken uit de ervaringen (d.w.z. op meta-niveau uit de diverse experimenten op het vlak van werkwijze, criteria, knelpunten met het werken met experimentwetgeving en regelluwe zones, enz.)
- **Verzeker de betrokkenheid van belanghebbenden.** Art. III.117 bevat een lijst met zaken die zeker geregeld moeten zijn wanneer experimentwetgeving of een regelluwe zone wordt ingevoerd. Deze zijn in overeenstemming met het SERV-advies, dat echter ook wees op het belang van de betrokkenheid en rol van de diverse belanghebbenden bij de vormgeving, uitvoering en evaluatie. Dit wordt best toegevoegd aan de lijst. Verder wordt het laatste punt (5°) best verruimd tot 'de wijze waarop de experimentele fase van een regeling wordt beëindigd en de rechtsgevolgen ervan'.
- **Sta enkel afwijkingen toe na bekrachtiging door het parlement.** De SERV heeft vragen bij de regeling van art. III.119. Dat bevat een machtiging om bij besluit van de Vlaamse Regering bepaalde decretale bepalingen op tijdelijke basis buiten werking te stellen onder

voorwaarde van decretale bekrachtiging. Die bekrachtiging moet gebeuren binnen zes maanden na de datum van hun inwerkingtreding. Als ze niet bekrachtigd worden binnen zes maanden, houden de besluiten op uitwerking te hebben. Als ze wel bekrachtigd worden binnen zes maanden, heeft die bekrachtiging terugwerkende kracht. Dergelijke regeling heeft grote nadelen op het vlak van rechtszekerheid. De SERV verkiest daarom een regeling waarbij dergelijke afwijkingen slechts in werking treden na bekrachtiging door het Vlaams Parlement. Art.4 § 5 van het decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs van 9 december 2005 kan hier als inspiratie dienen<sup>31</sup>.

### 3.4 Titel IV - Wijzigings- en slotbepalingen

- Vermijd in deze fase beleidsinhoudelijke wijzigingen aan sectorale decreten.** In het voorontwerp van bestuursdecreet zijn nog geen wijzigingsbepalingen van sectorale decreten opgenomen. Die zouden later worden toegevoegd. Bij de definitieve goedkeuring van het ontwerpdecreet zullen de wijzigingsbepalingen geïntegreerd worden en als één ontwerp worden ingediend in het Vlaams Parlement. De SERV gaat ervan uit dat het uitsluitend om formeel juridisch-technische aanpassingen gaat teneinde verwijzingen in decreten naar decreten en bepalingen die worden opgeheven door het bestuursdecreet te actualiseren, en niet om beleidsinhoudelijke aanpassingen.
- Denk na over de inwerkingtreding en zorg voor een goede communicatie.** De inwerkingtreding van het bestuursdecreet wordt volledig gedelegeerd aan de Vlaamse Regering (op enkele uitzonderingen na). De SERV wijst op het belang van het tijdig bekend maken van de nieuwe regels en van een voldoende implementatietijd. In het SERV-advies en rapport over vaste verandermomenten wordt nader ingegaan op deze problematiek en op mogelijke oplossingen<sup>32</sup>. Toegepast op het voorliggende voorontwerp lijkt het noodzakelijk om alle betrokkenen tijdig te wijzen op de inhoud en implicaties ervan. Dat wordt op basis van de voorliggende teksten een moeilijke opgave omdat niet steeds heel duidelijk wordt aangegeven wat er verandert in vergelijking met de bestaande regelgeving en wat de concrete gevolgen ervan zijn. De concrete toepassing van het nieuwe art. 11.8 op het voorontwerp van decreet zelf wordt dus een uitdaging. Verder moet goed worden nagedacht over de datum van inwerkingtreding. Zoals eerder gesteld, is de SERV voorstander van het gebruik van de referentiedata 1 januari, 1 april, 1 juli of 1 oktober in gevallen waar er geen goede redenen zijn om daarvan af te wijken. Nog belangrijker is dat rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is voor de implementatie van de bepalingen. Doelgroepen (en overheden) moeten voldoende tijd krijgen om zich te kunnen voorbereiden op de nieuwe regels. De termijn voor implementatie mag echter ook niet te lang zijn, omdat als wetgeving niet voldoende snel in voege treedt ook de voordelen ervan pas later worden gerealiseerd.

<sup>31</sup> 'Besluiten die afwijken of die afwijkingen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen, worden binnen de maand na hun goedkeuring ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement voorgelegd. De bekrachtiging bij decreet gebeurt binnen de zes maanden na goedkeuring van het besluit en vóór de inwerkingtreding van dit besluit. Een besluit van de Vlaamse Regering tot uitbreiding van een bestaand tijdelijk project wordt niet ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement voorgelegd als het, wat afwijkingen van wettelijke en decretale bepalingen betreft die voor dat project zijn toegestaan, bij eerder door het Vlaams Parlement bekrachtigd besluit van de Vlaamse Regering, enkel het toepassingsgebied van die afwijkingen verruimt en geen nieuwe inhoudelijke afwijkingen toevoegt'

<sup>32</sup> SERV (2016). Advies Vaste verandermomenten. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

Een afweging is dus nodig. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de situatie van de lokale overheden (verkiezingen 2018).

- **Geef een oplossing aan de verweesde bepalingen in op te heffen decreten.** De memorie van toelichting is niet ingevuld voor titel IV wijzigings- en slotbepalingen (op een toelichting bij art. IV.6 na). Daardoor is het onduidelijk waarom sommige artikels van bestaande decreten die worden opgeheven door het bestuursdecreet toch nog afzonderlijk blijven bestaan (bv. art. 24-36 kaderdecreet bestuurlijk beleid) en zelfs worden gewijzigd in het voorontwerp (art. IV.1-3). Hetzelfde geldt voor enkele bepalingen in het decreet inzake de strategische adviesraden (artikel 3 derde lid en artikel 17bis blijven bestaan terwijl het decreet zelf wordt opgeheven). Dat is op zich een vreemde en onwenselijke werkwijze in het licht van de doelstellingen van een codificatie. De bepalingen hebben telkens te maken met de mogelijkheid dat de Vlaamse Regering kan verplichten om verzekeringen aan te gaan, financiële rekeningen te hebben en hun beleggingen onder te brengen bij een door de Vlaamse Regering aan te wijzen instelling.



## 4 Bijlage

Het onderstaande overzicht van 259 instellingen wordt vandaag (initiële begroting 2018) gehanteerd bij de opmaak van de begrotingsadviezen en –rapporten van de SERV.

Hoewel alle grotere instellingen zijn opgenomen binnen de Vlaamse consolidatieperimeter, is dit overzicht zeker niet volledig. Ontbrekende elementen zijn bijvoorbeeld dochterbedrijven binnen het Vlaamse economische instrumentarium (zoals PMV en LRM), evenals operationele dochter-vzw's van grotere culturele en welzijnsorganisaties.

Volgende indeling wordt in de tabel gehanteerd:

- De eerste kolom geeft de afkorting (of roepnaam) van de organisatie. De vierde kolom (naam lang) geeft de formele naam van de instelling.
- De tweede kolom PR geeft het beleidsdomein (eerste letter) en het beleidsprogramma (beide letters) weer.
- De derde kolom geeft aan of de instelling geconsolideerd wordt met en zonder een afzonderlijke begroting. Bijvoorbeeld: de begroting van intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoon (IVA zdr RP) zijn geïntegreerd in de begrotingsdocumenten per beleidsdomein, en hebben dus geen afzonderlijke begroting. Dit geldt eveneens voor de Diensten met Afzonderlijk Beheer (DAB).
  - Instellingen met de vermelding 'STOP' in deze kolom zijn stopgezet dan wel overgenomen door / geïntegreerd in een andere instelling. Bijvoorbeeld de SAR Landbouw en Visserij bestaat niet meer als afzonderlijke entiteit maar is wel nog actief, en voortaan ingebed bij de SERV. Ze zijn voor de volledigheid vermeld omdat er nog uitgaven op zitten.
- De laatste twee kolommen geven het type instelling aan. De tabel is gesorteerd volgens deze types. Onderscheid wordt gemaakt naar volgende types:
  - A of DAB: Dienst Afzonderlijk Beheer
  - B of IVA zdr RP, dan wel C IVA met RP: Intern Verzelfstandigd Agentschap met of zonder Rechtspersoonlijkheid
  - D of VION A: Vlaamse Instelling van Openbaar Nut categorie A
  - E of EVA: Extern Verzelfstandigd Agentschap
  - F of VION B: Vlaamse Instelling van Openbaar Nut categorie B
  - G of SAR: Overlegorgaan of Strategische Adviesraad
  - H of EV: Eigen Vermogen (in de regel onderzoeksinstellingen met minstens gedeeltelijke externe financiering)
  - I of VION SUI GENERIS: Vlaamse Instelling van Openbaar Nut categorie Sui Generis
  - J of VZW: Vereniging Zonder Winstoogmerk. Niet alle instellingen met de juridische vorm van een vzw vallen onder deze indeling, zij kunnen ook tot de categorie K behoren.
  - K of RP CONSOL: Tot de Vlaamse consolidatieperimeter behorende rechtspersoon.

Instelling	PR	Consol?	Naam lang	Code	Type
Vlaams Parlement	VD	CONSOL geen begroting	Vlaams Parlement		VI.Parl.
CJSM	H	CONSOL geen begroting	Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media		DEP
EWI	E	CONSOL geen begroting	Departement Economie, Wetenschap en Innovatie		DEP
FB	C	CONSOL geen begroting	Departement Financiën en Begroting		DEP
iv	D	CONSOL geen begroting	Departement internationaal Vlaanderen		DEP
KB	P	CONSOL geen begroting	Departement Kanselarij en Bestuur		DEP
LV	K	CONSOL geen begroting	Departement Landbouw en Visserij		DEP
MOW	M	CONSOL geen begroting	Departement Mobiliteit en Openbare Werken		DEP
OMG	Q	CONSOL geen begroting	Departement Omgeving		DEP
OV	F	CONSOL geen begroting	Departement Onderwijs en Vorming		DEP
WVG	G	CONSOL geen begroting	Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin		DEP
VLABEL	CA	CONSOL geen begroting	Vlaamse Belastingdienst VLABEL	B	IVA zdr RP
VLAIO	EA	CONSOL geen begroting	Agentschap voor Innoveren en Ondernemen	B	IVA zdr RP
Ag Onderwijsdiensten	FA	CONSOL geen begroting	Agentschap voor Onderwijsdiensten	B	IVA zdr RP
Ag Hoger Onderwijs	FA	CONSOL geen begroting	Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen	B	IVA zdr RP
Onderwijsinspectie	FA	CONSOL geen begroting	Onderwijsinspectie	B	IVA zdr RP
ILVO	KA	CONSOL geen begroting	Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek ILVO	B	IVA zdr RP
INBO	LA	CONSOL geen begroting	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	B	IVA zdr RP
VEA	LE	CONSOL geen begroting	Vlaams Energieagentschap	B	IVA zdr RP
AWV	MH	CONSOL geen begroting	Agentschap Wegen en Verkeer	B	IVA zdr RP
Ag MDK	MI	CONSOL geen begroting	Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust	B	IVA zdr RP
Ag Wonen	NA	CONSOL geen begroting	Agentschap Wonen-Vlaanderen	B	IVA zdr RP
Ag Onroerend Erfgoed	NA	CONSOL geen begroting	Agentschap Onroerend Erfgoed	B	IVA zdr RP
Ag Informatie	PA	CONSOL geen begroting	Agentschap Informatie Vlaanderen	B	IVA zdr RP
Audit Vlaanderen	PA	CONSOL geen begroting	Audit Vlaanderen	B	IVA zdr RP
Ag Facilitair Bedrijf	PA	CONSOL geen begroting	Agentschap Facilitair Bedrijf	B	IVA zdr RP
Ag Binnenlands Bestuur	PA	CONSOL geen begroting	Agentschap Binnenlands Bestuur	B	IVA zdr RP
ANB	QH	CONSOL geen begroting	Agentschap voor Natuur en Bos	B	IVA zdr RP
TV	DG	CONSOL	Toerisme Vlaanderen TV	C	IVA RP
VMM	GD	CONSOL	Vlaamse MilieuMaatschappij VMM	C	IVA RP

Instelling	PR	Consol?	Naam lang	Code	Type
FJW	GE	CONSOL	Fonds Jongerenwelzijn FJW	C	IVA RP
K&G	GF	CONSOL	Kind en Gezin	C	IVA RP
VAPH	GG	CONSOL	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap VAPH	C	IVA RP
ZF	GH	CONSOL	Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming (ex-Zorgfonds)	C	IVA RP
VIPA	GI	CONSOL	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden VIPA	C	IVA RP
Bloso	HF	CONSOL	Agentschap Sport Vlaanderen (ex-BLOSO)	C	IVA RP
OVAM	LC	CONSOL	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij OVAM	C	IVA RP
FIT	DF	CONSOL	Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen	E	EVA
Plantentuin	EE	CONSOL	Agentschap Plantentuin Meise	E	EVA
AGION	FG	CONSOL	Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs AGION	E	EVA
VASGAZ	GC	CONSOL	Vlaams Agentschap voor Samenwerking rond Gegevensindeling tussen de Actoren in de Zorg VASGAZ	E	EVA
VRM	HH	CONSOL	Vlaamse Regulator voor de Media	E	EVA
VDAB	JE	CONSOL	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding	E	EVA
SYNTRA	JF	CONSOL	Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming Syntra Vlaanderen	E	EVA
VLM	LC	CONSOL	Vlaamse Landmaatschappij	E	EVA
VREG	LE	CONSOL	Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt	E	EVA
LOM Antwerpen	MD	CONSOL	Luchthavenontwikkelingsmaatschappij Antwerpen	E	EVA
LOM Oostende	MD	CONSOL	Luchthavenontwikkelingsmaatschappij Oostende-Brugge	E	EVA
VVM De Lijn	ME	CONSOL	Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn	E	EVA
Vlaamse Waterweg	MI	CONSOL	De Vlaamse Waterweg nv (fusie van De Scheepvaart nv en Waterwegen en Zeekanaal nv)	E	EVA
OPZ Geel	GC	CONSOL geen begroting	Openbaar Psychiatrisch Centrum Geel	E	EVA
OPZ Rekem	GC	CONSOL geen begroting	Openbaar Psychiatrisch Centrum Rekem	E	EVA
VFLD	CE	CONSOL	Vlaams Fonds voor de Lastendelging VFLD	D	VION A
Hermes	EC	CONSOL	Fonds voor Flankerend Economisch en Innovatiebeleid HERMESFONDS	D	VION A
FOCI	HC	CONSOL	Fonds voor Culturele Infrastructuur FOCI	D	VION A
Topstukken	HE	CONSOL	Topstukkenfonds	D	VION A
FIVA	KD	CONSOL	Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij en Aquacultuursector FIVA	D	VION A
VLIF	KD	CONSOL	Vlaams Landbouwinvesteringsfonds VLIF	D	VION A
Pendelfonds	ME	CONSOL	Pendelfonds	D	VION A
Rubicon	ND	CONSOL	Rubiconfonds	D	VION A
Garantiefonds Huisvesting	NE	CONSOL	Garantiefonds voor Huisvesting	D	VION A
Grindfonds	NE	CONSOL	Grindfonds	D	VION A
VLABINVEST	NE	CONSOL	Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant VLABINVEST	D	VION A
VBF	PG	CONSOL	Vlaams Brusselfonds VBF	D	VION A

Instelling	PR	Consol?	Naam lang	Code	Type
VITO	EF	CONSOL	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek	F	VION B
Watergroep	LC	NT CONSOL	De Watergroep	F	VION B
SERV	PA	CONSOL	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	G	SAR/Overlegorgaan
VLOR	FA	CONSOL	Vlaamse Onderwijsraad	G	SAR
MINARAAD	LA	CONSOL	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	G	SAR
SARO	NA	CONSOL	Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed	G	SAR
GO	FD	CONSOL	Het Gemeenschapsonderwijs	I	VION SUI GENERIS
VFL	HC	CONSOL	Vlaams Fonds voor de Letteren	I	VION SUI GENERIS
KANTL	HE	CONSOL	Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde	I	VION SUI GENERIS
VRT	HH	CONSOL	Vlaamse Radio- en Televisie omroep	I	VION SUI GENERIS
Fonds Microfinanciering	DE	CONSOL	DAB Fonds Microfinanciering	A	DAB
Fonds Inschr VO	FF	CONSOL	DAB Fonds Inschrijvingsgelden Centra Volwassenonderwijs	A	DAB
CICOV	GC	CONSOL	DAB Centrum voor Informatie, Communicatie, Opleiding en Vorming in de welzijnssector	A	DAB
Gaasbeek	HE	CONSOL	DAB Kasteel van Gaasbeek	A	DAB
KMSKA	HE	CONSOL	DAB Beheersdienst van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen	A	DAB
Alden Biesen	HE	CONSOL	DAB Landscommanderij Alden Biesen	A	DAB
ULDK	HG	CONSOL	DAB Uitleendienst kampeermateriaal voor de Jeugd	A	DAB
MINAFONDS	LC	CONSOL	DAB Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur	A	DAB
VIF	MF	CONSOL	DAB Vlaams Infrastructuurfonds	A	DAB
Loodswezen	MI	CONSOL	DAB Loodswezen	A	DAB
Vloot	MI	CONSOL	DAB Vloot	A	DAB
Herstelfonds	NA	CONSOL geen begroting	DAB Herstelfonds	A	DAB
Grondfonds	ND	CONSOL geen begroting	DAB Grondfonds	A	DAB
Fonds Urgentieplan SH	NE	CONSOL geen begroting	DAB Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting	A	DAB
Fonds UHS	NE	CONSOL geen begroting	DAB Fonds ter Bestrijding van de Uithuiszettingen	A	DAB
VIOE	NF	CONSOL geen begroting	DAB Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed (VIOE)	A	DAB
Catering en Schoonmaak	PK	CONSOL geen begroting	DAB Catering en Schoonmaak	A	DAB
Digitale Drukkerij	PK	CONSOL geen begroting	DAB Digitale drukkerij	A	DAB
DAB Audit	PK	CONSOL geen begroting	DAB Audit Vlaanderen	A	DAB
DAB ICT	PL	CONSOL geen begroting	DAB ICT	A	DAB

Instelling	PR	Consol?	Naam lang	Code	Type
Ag Overheidspersoneel	PP	CONSOL geen begroting	Agentschap Overheidspersoneel	A	DAB
EV KMSKA	HE	CONSOL	Eigen vermogen Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen AV KMSKA	H	EV
EV ILVO	KF	CONSOL	Eigen Vermogen Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek	H	EV
EV INBO	LA	CONSOL	Eigen Vermogen Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	H	EV
EV IV	PJ	CONSOL	Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen	H	EV
EV Flanders Hydraulics	MH	NT CONSOL	Eigen Vermogen Flanders Hydraulics	H	EV
Diestse Poort nv	CE	CONSOL	Diestsepoort NV	K	RP consol
LAK Invest NV	CE	CONSOL	Lak Invest nv	K	RP consol
Waarborgbeheer	EC	CONSOL	Waarborgbeheer nv	K	RP consol
LRM	EC	CONSOL	Limburgse Reconversie Maatschappij	K	RP consol
PMV	EC	CONSOL	Participatiemaatschappij Vlaanderen	K	RP consol
VPM	EC	CONSOL	Vlaamse Participatiemaatschappij	K	RP consol
Gigarant	EC	CONSOL	Gigarant NV	K	RP consol
VEB	EC	CONSOL	Vlaams Energiebedrijf	K	RP consol
PMV re Vinci NV	EC	CONSOL	PMV re vinci NV	K	RP consol
ADV	EC	CONSOL	ADV NV (algemene diensten vennootschap)	K	RP consol
KMOFIN	EC	CONSOL	KMOFIN	K	RP consol
LRM Beheer	EC	CONSOL	LRM Beheer	K	RP consol
Mijnen	EC	CONSOL	Mijnen nv	K	RP consol
PMV Beheer	EC	CONSOL	PMV Beheer nv	K	RP consol
PMV-TINA	EC	CONSOL	PMV-TINA Comm. VA	K	RP consol
KMOFIN2	EC	CONSOL	KMOFIN 2	K	RP consol
Participatiefonds Vlaanderen	EC	CONSOL	Participatiefonds – Vlaanderen	K	RP consol
PMV ArkimedesFonds I	EC	CONSOL	ARKimedes Fonds I	K	RP consol
Brustem	EC	CONSOL	Brustem Industriepark	K	RP consol
Gimvindus	EC	CONSOL	Gimvindus	K	RP consol
Greenville	EC	CONSOL	Greenville	K	RP consol
HWP	EC	CONSOL	HWP	K	RP consol
Mijnschade	EC	CONSOL	Mijnschade en Bemaling Limburgs Mijngedebied	K	RP consol
Sustainable Energy Ventures	EC	CONSOL	Sustainable Energy Ventures	K	RP consol
Center Diabetes	EC	CONSOL	Center for Beta Cell Therapy in Diabetes	K	RP consol
FWO	EE	CONSOL	Fonds Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen	K	RP consol
VLIZ	EE	CONSOL	Vlaams Instituut voor de Zee	K	RP consol
KVAB	EE	CONSOL	Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten	K	RP consol
ArkimedesFonds II	EE	CONSOL	ARKimedes Fonds II nv	K	RP consol
Arkimedes Management	EE	CONSOL	ARKimedes Management nv	K	RP consol
Biotech Fonds Vlaanderen	EE	CONSOL	Biotech Fonds Vlaanderen	K	RP consol
VINNOF	EE	CONSOL	Vlaams Innovatiefonds VINNOF	K	RP consol
VIB	EF	CONSOL	Vlaams Instituut voor Biotechnologie	K	RP consol



Instelling	PR	Consol?	Naam lang	Code	Type
SiteOntwikkeling	EG	CONSOL	Site-ontwikkeling Vlaanderen	K	RP consol
Limburgs Klimaatfonds	EG	CONSOL	Limburgs Klimaatfonds	K	RP consol
Designplatform Gent	EG	CONSOL	Designplatform Gent Oost-Vlaanderen	K	RP consol
FTI	EG	CONSOL	Flanders Technology International	K	RP consol
Stichting Schoolsport	FD	CONSOL	Stichting Vlaamse Schoolsport	K	RP consol
School Invest	FE	CONSOL	School Invest	K	RP consol
DBFM Scholen van Morgen	FE	CONSOL	DBFM Scholen van Morgen	K	RP consol
Hoger Onderwijs	FX	CONSOL	Universiteiten en Hogescholen - Onverdeeld	K	RP consol
Univ / HO KUL	FX	CONSOL	Univ / HO KUL	K	RP consol
Univ / HO Ugent	FX	CONSOL	Univ / HO Ugent	K	RP consol
Univ / HO VUB	FX	CONSOL	Univ / HO VUB	K	RP consol
Univ / HO UA	FX	CONSOL	Univ / HO UA	K	RP consol
Univ / HO U Hasselt	FX	CONSOL	Univ / HO U Hasselt	K	RP consol
Univ / HO Protestants	FX	CONSOL	Univ / HO Protestants	K	RP consol
Univ / HO Evangelisch	FX	CONSOL	Univ / HO Evangelisch	K	RP consol
Univ / HO ITG	FX	CONSOL	Univ / HO ITG	K	RP consol
Univ / HO TM Antwerpen	FX	CONSOL	Univ / HO TM Antwerpen	K	RP consol
Univ / HO TM Kempen	FX	CONSOL	Univ / HO TM Kempen	K	RP consol
Univ / HO Vives Noord	FX	CONSOL	Univ / HO Vives Noord	K	RP consol
Univ / HO LUCAS	FX	CONSOL	Univ / HO LUCAS	K	RP consol
Univ / HO Vives Zuid	FX	CONSOL	Univ / HO Vives Zuid	K	RP consol
Univ / HO howest	FX	CONSOL	Univ / HO howest	K	RP consol
Univ / HO UCLLeuven	FX	CONSOL	Univ / HO UCLLeuven	K	RP consol
Univ / HO Artesis Plantijn	FX	CONSOL	Univ / HO Artesis Plantijn	K	RP consol
Univ / HO Karel De Grote	FX	CONSOL	Univ / HO Karel De Grote	K	RP consol
Univ / HO UC Limburg	FX	CONSOL	Univ / HO UC Limburg	K	RP consol
Univ / HO HoGent	FX	CONSOL	Univ / HO HoGent	K	RP consol
Univ / HO PXL	FX	CONSOL	Univ / HO PXL	K	RP consol
Univ / HO Artevelde	FX	CONSOL	Univ / HO Artevelde	K	RP consol
Univ / HO Erasmus	FX	CONSOL	Univ / HO Erasmus	K	RP consol
Univ / HO Odisee	FX	CONSOL	Univ / HO Odisee	K	RP consol
Univ / HO Zeevaart	FX	CONSOL	Univ / HO Zeevaart	K	RP consol
ComJur Oudenaarde	GC	CONSOL	Commissie Juridische Bijstand Oudenaarde	K	RP consol
ComJur Kortrijk	GC	CONSOL	Commissie Juridische Bijstand Kortrijk	K	RP consol
ComJur Gent	GC	CONSOL	Commissie Juridische Bijstand Gent	K	RP consol
ComJur Brussel	GC	CONSOL	Commissie Juridische Bijstand Brussel	K	RP consol

Instelling	PR	Consol?	Naam lang	Code	Type
ComJur Leuven	GC	CONSOL	Commissie voor Juridische Bijstand Leuven	K	RP consol
ComJur Hasselt	GC	CONSOL	Commissie voor Juridische Bijstand Arrondissement Hasselt	K	RP consol
ComJur Ieper	GC	CONSOL	Commissie Juridische Bijstand Arrondissement Ieper	K	RP consol
ComJur Turnhout	GC	CONSOL	Commissie voor Juridische Bijstand Turnhout	K	RP consol
ComJur Dendermonde	GC	CONSOL	Commissie voor Juridische Bijstand Dendermonde	K	RP consol
ComJur Brugge	GC	CONSOL	Commissie voor Juridische Bijstand van het gerechtelijk Arrondissement Brugge	K	RP consol
ComJur Mechelen	GC	CONSOL	Commissie voor Juridische Bijstand van het arrondissement Mechelen	K	RP consol
ComJur Veurne	GC	CONSOL	Commissie Juridische Bijstand Veurne	K	RP consol
ComJur Antwerpen	GC	CONSOL	Commissie Juridische Bijstand Antwerpen	K	RP consol
ComJur Tongeren	GC	CONSOL	Commissie Juridische Bijstand Arrondissement Tongeren	K	RP consol
KAGB	GD	CONSOL	Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België	K	RP consol
VILT	KD	CONSOL	Vlaams Infocentrum voor Land- en Tuinbouw	K	RP consol
Fonds Scheepjongens	KD	CONSOL	Fonds voor scheepjongens	K	RP consol
VMH	LC	CONSOL	Vlaamse Milieuholding	K	RP consol
Stichting Verkeerskunde	MF	CONSOL	Vlaamse Stichting voor Verkeerskunde	K	RP consol
BAM	MH	CONSOL	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel	K	RP consol
Werkvennootschap	MH	CONSOL	Via Invest - Werkvennootschap	K	RP consol
Via Zaventem	MH	CONSOL	Via Zaventem	K	RP consol
Livan	MH	CONSOL	Livan Infrastructure	K	RP consol
Via NZ Kempen	MH	CONSOL	Via Noord Zuid Kempen	K	RP consol
Brabo I	MH	CONSOL	Brabo I	K	RP consol
Via R4 Gent	MH	CONSOL	Via R4 Gent	K	RP consol
Vlaamse Havens	MI	CONSOL	Vlaamse Havens nv	K	RP consol
Wandelaar Invest	MI	CONSOL	Wandelaar Invest	K	RP consol
Site Kanaal	MI	CONSOL	Site Kanaal	K	RP consol
Tunnel Liefkenshoek	MI	CONSOL	Tunnel Liefkenshoek	K	RP consol
VMSW	NE	CONSOL	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	K	RP consol
Erfgoedkluis	NE	CONSOL	Vlaamse Erfgoedkluis	K	RP consol
Domus Flandria	NE	CONSOL	Domus Flandria (voorheen DAB Urgentieplan Sociale Huisvestiging)	K	RP consol
VWF	NE	CONSOL	Vlaams Woningfonds	K	RP consol
Vitare	NE	CONSOL	Vitare nv (SHM)	K	RP consol
1 Mijn Huis	NE	CONSOL	1 Mijn Huis	K	RP consol

Instelling	PR	Consol?	Naam lang	Code	Type
2 KEMPISCHE HEERD	NE	CONSOL	2 KEMPISCHE HEERD (Kempens Woonkrediet)	K	RP consol
3 Onesto Kredietmaatschappij	NE	CONSOL	3 Onesto Kredietmaatschappij	K	RP consol
4 Sokrema	NE	CONSOL	4 SOCIALE KREDIETMAATSCHAPPIJ SOCIAAL WOONKREDIET VOOR VLAANDEREN (Sokrema)	K	RP consol
5 Elk Zijn Huis	NE	CONSOL	5 Elk Zijn Huis	K	RP consol
7 KLEIN EIGENAARSKREDIET	NE	CONSOL	7 KLEIN EIGENAARSKREDIET	K	RP consol
11 WEST-VLAAMS WOONKREDIET	NE	CONSOL	11 WEST-VLAAMS WOONKREDIET (fusie tussen 11 en 14)	K	RP consol
16 DE MEIBOOM-VOOR ONS VOLK	NE	CONSOL	16 DE MEIBOOM-VOOR ONS VOLK	K	RP consol
22 Kredietmaatschappij Onze Thuis	NE	CONSOL	22 Kredietmaatschappij Onze Thuis	K	RP consol
23 Indomi	NE	CONSOL	23 Indomi NV (fusie tussen 23 en 44)	K	RP consol
24 LANDWAARTS SOCIAAL WOONKREDIET	NE	CONSOL	24 LANDWAARTS SOCIAAL WOONKREDIET	K	RP consol
26 Vennootschap voor Sociaal Woonkrediet EIGEN HUIS	NE	CONSOL	26 Vennootschap voor Sociaal Woonkrediet EIGEN HUIS (fusie tussen 26, 34, 43, 45 en 50)	K	RP consol
Uw Eigen Huis der Vlaanderen	NE	CONSOL	Uw Eigen Huis der Vlaanderen	K	RP consol
30 ONS EIGEN HUIS	NE	CONSOL	30 ONS EIGEN HUIS	K	RP consol
33 EIGEN HEERD IS GOUD WEERD	NE	CONSOL	33 EIGEN HEERD IS GOUD WEERD	K	RP consol
40 DEMER EN DIJLE (+ Zonnige Woonst)	NE	CONSOL	40 DEMER EN DIJLE (+ Zonnige Woonst)	K	RP consol
46 VOLKSKREDIET DE TOREN (+ Meetjeslanders Eigen Huis)	NE	CONSOL	46 VOLKSKREDIET DE TOREN (+ Meetjeslanders Eigen Huis)	K	RP consol
47 KREDIET VOOR SOCIALE WONINGEN	NE	CONSOL	47 KREDIET VOOR SOCIALE WONINGEN	K	RP consol
Ag Toegankelijk Vlaanderen	PF	CONSOL	Agentschap Toegankelijk Vlaanderen	K	RP consol
De Rand	PH	CONSOL	de Rand	K	RP consol
Muntpunt	PJ	CONSOL	Muntpunt	K	RP consol
VlaanderenConnect	PL	CONSOL	Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel (Vlaanderen Connect)	K	RP consol
AG Inburgering	PO	CONSOL	Agentschap Integratie en Inburgering	K	RP consol
VLEVA	DD	CONSOL	Vlaams-Europees Verbindingsagentschap	J	VZW
VVOB	DE	CONSOL	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand VVOB	J	VZW

Instelling	PR	Consol?	Naam lang	Code	Type
Univ centrum ontwikkelingssamenwerking	FE	CONSOL	Universitair Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking	J	VZW
Soc Dienst GO	FE	CONSOL	Sociale Dienst voor de Personeelsleden van het GO!	J	VZW
VLIR	FG	CONSOL	Vlaamse Interuniversitaire Raad VLIR	J	VZW
VLHORA	FG	CONSOL	Vlaamse Hogescholenraad VLHORA	J	VZW
EPON	FH	CONSOL	EPON	J	VZW
Vlaamse Zorgkas	GD	CONSOL	Vlaamse Zorgkas vzw	J	VZW
MUHKA	HC	CONSOL	Museum van Hedendaagse Kunst Antwerpen	J	VZW
Kunsthuis	HE	CONSOL	Kunsthuis Opera Vlaanderen Ballet Vlaanderen	J	VZW
De Singel	HE	CONSOL	deSingel	J	VZW
VAF	HE	CONSOL	Vlaams Audiovisueel Fonds	J	VZW
Kunstsite	HE	CONSOL	Beheer Kunstsite	J	VZW
Soc Dienst Overheidspersoneel	PK	CONSOL	Sociale Dienst voor het Vlaams overheidspersoneel	J	VZW
Vlaams Vredesinstituut	VD	CONSOL	Vlaams Vredesinstituut	J	VZW
Vlaamse Ombudsdienst	VD	CONSOL	Vlaamse Ombudsdienst	J	VZW
Kinderrechtencommissariaat	VD	CONSOL	Kinderrechtencommissariaat	J	VZW
SAR Wonen	NA	STOP	Vlaamse Woonraad (SAR Wonen)	G	SAR
Hercules	EE	STOP	Herculesstichting		
IWT	EE	STOP	Instituut voor Wetenschap en Technologie	E	EVA
IWT	EE	STOP	Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en technologie IWT	E	EVA
W&Z	MI	STOP	Waterwegen en Zeekanaal	E	EVA
Nautinvest Vlaanderen	EC	STOP	Nautinvest Vlaanderen	K	RP consol
I-Minds	EC	STOP	I-Minds	K	RP consol
iVenture	EC	STOP	iVenture	K	RP consol
Novagora	EE	STOP	Novagora nv	K	RP consol
Novavil	EE	STOP	Novovil nv	K	RP consol
PFOS	HE	STOP	Pensioenfonds voor de rust- en overlevingspensioenen van het statutair personeel van de VRT	K	RP consol
Lijninvest	MF	STOP	Lijninvest NV	K	RP consol
SARiV	DA	STOP	SAR Internationaal Vlaanderen	G	SAR
VRWI	EA	STOP	Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SAR CJSM)	G	SAR
SAR CJSM	HA	STOP	SAR Landbouw en Visserij	G	SAR
SALV	KA	STOP	Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)	G	SAR
VLABEST	PA	STOP	Stroominvest	K	RP consol
StroomInvest	EG	STOP?	Vereniging van Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra	J	VZW
VWCGC	HD	STOP?			

## Referenties

- Audit Vlaanderen (2017). Thema-audit informatiemanagement. Globaal Rapport. 6 december 2017
- SERV (2013). Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Brussel, SERV, 25 november 2013.
- SERV (2013). Advies over het Decreet Omgevingsvergunning. Brussel, SERV, 10 juni 2013.
- SERV (2014). Advies over het Besluit Omgevingsvergunning. Brussel, SERV, 29 september 2014.
- SERV (2014). Advies Beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019. Brussel, SERV, 16 december 2014.
- SERV (2014). Advies over de hervorming van strategische adviesraden en overlegfora. Brussel, SERV, 15 januari 2014.
- SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid: aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur, Brussel, 22 januari 2014.
- SERV (2015). Advies 'Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement'. Brussel, SERV, 21 september 2015.
- SERV (2015). Advies toekomstige organisatie beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, SERV, 16 maart 2015.
- SERV (2015). Advies over het Besluit Omgevingsvergunning. Brussel, SERV, 9 februari 2015.
- SERV (2016). Advies experimentwetgeving en regelluwe zones. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.
- SERV (2016). Advies Groenboek bestuur. Brussel, 19 december 2016
- SERV (2016). Advies prioritaire voorstellen betere regelgeving. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.
- SERV (2016). Advies vaste verandermomenten. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.
- SERV (2018). Visienota 'De transitie naar een digitale samenleving: aanzet voor een integrale beleidsagenda. Brussel, SERV, 17 januari 2018.
- SERV/SAR's (2013). Advies over de hervorming van de strategische adviesraden. Brussel SERV, 20 december 2013.
- Verhoest, Koen, Chiara De Caluwé, Trui Steen en Astrid Molenveld (2013). Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie. Analyse en aanbevelingen. Brussel, VLABEST.