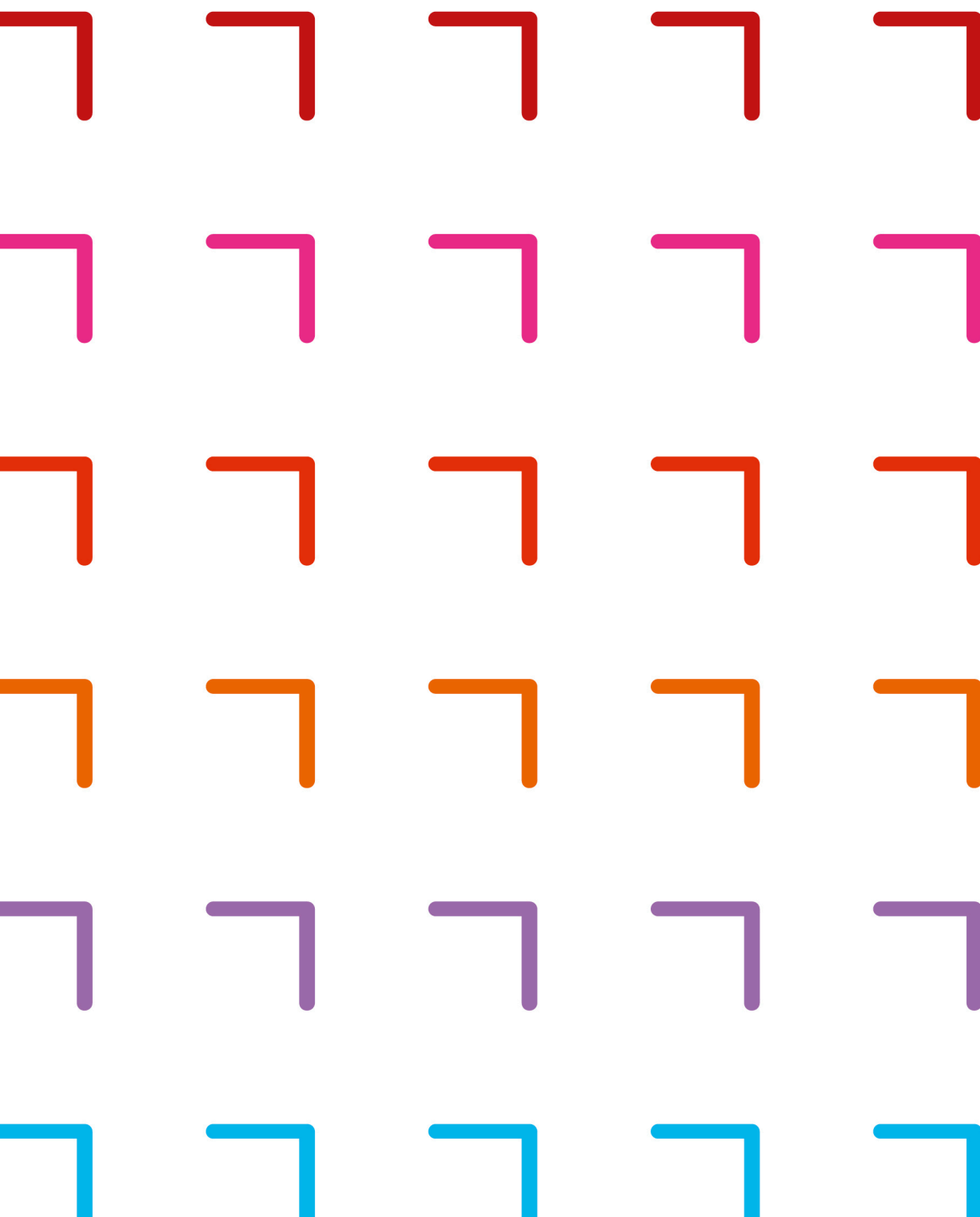


ADVIES 142
ONDERZOEK AFSCHAFFING
RECHTSPERSOONLIJKHEID
STRATEGISCHE ADVIESRADEN
23 SEPTEMBER 2010



ONDERZOEK AFSCHAFFING RECHTSPERSOONLIJKHEID STRATEGISCHE ADVIESRADEN

Gezamenlijk standpunt van de strategische adviesraden

23 september 2010

Onderwerp:

Brief van 12 juli 2010 van de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Raad, betreffende het voorstel tot opheffing van de rechtspersoonlijkheid van acht strategische adviesraden (verder: SAR's). Aan deze adviesraden werd het standpunt over dit voorstel gevraagd. Daarbij wordt verwezen naar de mogelijkheid in het kaderdecreet tot regeling van strategische adviesraden om een gemeenschappelijk advies uit te brengen.

Gezamenlijk standpunt

De SAR's beslisten in te gaan op de suggestie van de minister en formuleerden voorliggend gezamenlijk standpunt, dat werd goedgekeurd in de geëigende beslissingsorganen van alle betrokken adviesraden:

- De Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie (VRWI),
- De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad),
- De Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARiV),
- De Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Media en Sport (SARC),
- De Vlaamse Woonraad,
- De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO),
- De Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij (SALV),
- De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST).

Inhoudsopgave

1.	STAND VAN ZAKEN BETREFFENDE DE BETROKKEN SAR's	2
2.	ANALYSE VAN HET VOORSTEL	4
2.1.	De rechtspersoonlijkheid van SAR's als probleem	4
2.2.	Voorgestelde oplossing: opheffing van de rechtspersoonlijkheid	7
2.3.	Technische implementatie en tijds kader.....	9
3.	STANDPUNT SAR's	11

1. STAND VAN ZAKEN BETREFFENDE DE BETROKKEN SAR'S

De acht strategische adviesraden die zijn gevat door het voorstel, zijn allen vorm gegeven op basis van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden. De Vlaamse regelgever koos er bij die gelegenheid voor dat de strategische adviesraden over **rechtspersoonlijkheid** zouden beschikken. In de memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet is hierover het volgende te lezen:

“De strategische adviesraden worden opgevat als rechtspersonen. Dit houdt immers een aantal voordelen in: met name juridische onafhankelijkheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, operationele autonomie, responsabilisering. De Vlaamse regering is van oordeel dat de nadelen van rechtspersoonlijkheid (met name rechtsaansprakelijkheid) niet opwegen tegen de genoemde voordelen ervan.” (Vlaams Parlement, Stuk 1607 (2002-2003) – Nr. 1, p. 5)

Sommige van de strategische adviesraden die sindsdien als rechtspersoon zijn opgericht, kenden voorheen reeds een lange traditie en hadden dus een rechtsvoorganger, maar dan zonder rechtspersoonlijkheid; andere adviesraden waren zonder meer nieuw. Als gevolg hiervan bevinden deze SAR's zich **elke in een andere fase van een groeitraject**. Daardoor zijn de noden en verwachtingen van elke SAR anders.

Alles in acht genomen mag deze periode – hoe kort ook – **relatief succesvol** worden genoemd. Zoals uit de verschillende jaarverslagen blijkt, hebben alle adviesraden de nodige vergaderingen belegd en grote hoeveelheden adviezen afgeleverd. Hierbij hebben deze adviesraden dikwijls een belangrijk probleemoplossend vermogen aan de dag gelegd, wat zijn weerklink vond in de verdere processen rond de verschillende wetgevende of beleidsvoorstellen waarop de adviezen betrekking hadden.

Niettemin ervaren alle nieuwe SAR's in hun huidige constellatie **een aantal knelpunten**. Een gedeelte van deze knelpunten vloeit voort uit het gegeven dat er – op het moment van de BBB-operatie – weliswaar een grondige en objectieve analyse gemaakt is van het toenmalige probleem van de meer dan 140 adviesraden die er bestonden, maar dat er geen evenwaardige analyse is gemaakt van de operationalisering van het nieuw uitgetekende advieslandschap.

Dit leidt er onder meer toe dat vooral de SAR's die omzeggens nieuw opgericht werden, ernstige moeilijkheden ondervinden om het nodige personeelskader binnen de huidige budgettaire marge te financieren.

Daarmee wordt er geen pleidooi gehouden om alle SAR's meteen op het niveau van de grotere adviesraden te brengen. Wel wordt gesteld dat er een **kritische ondergrens** is om een goede basiswerking te garanderen en de decretale adviestaken te kunnen uitvoeren. Wat de personeelsbezetting betreft, moet deze ondergrens worden vastgelegd op minimaal drie of vier personeelsleden (1 secretaris, 1 of 2 inhoudelijk medewerkers en 1 administratieve ondersteuning). Een aantal secretariaten halen momenteel deze ondergrens niet.

Het succes van de adviesraden hangt samen met de mate waarin ze al of niet gestalte kunnen geven aan hun **“onafhankelijkheid”**, als centrale waarde en motor voor hun activiteiten. Deze onafhankelijkheid situeert zich niet alleen op het niveau van de vrijheid van denken en de deontologische neutraliteit van de raadsleden van een adviesraad – wat hoe dan ook belangrijke parameters zijn. Een ander, even betekenisvol

niveau situeert zich bij de performantie en de neutraliteit van het secretariaat van een adviesraad. Een secretariaat moet immers tegelijk voldoende krachtig zijn om overlegprocessen tussen de raadsleden te kunnen onderbouwen, vernieuwende adviezen te kunnen ontwerpen, én neutraal kunnen blijven ten aanzien van de beleidsmakers. Dit wil onder meer zeggen dat een raadssecretariaat alleen verantwoording verschuldigd hoort te zijn aan de raadsleden, volgens de structuren en processen van de betrokken adviesraad die opereert in een overheidscontext. De kwestie van het al of niet aanhouden van de rechtspersoonlijkheid moet vooral in dit perspectief bekeken worden.

2. ANALYSE VAN HET VOORSTEL

2.1. De rechtspersoonlijkheid van SAR's als probleem

Het voorstel van de minister wordt vooral toegespitst op de impact van het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan de SAR's. De voor- en nadelen van de optie mét en de optie zonder rechtspersoonlijkheid worden naast elkaar geplaatst, waarbij toch vooral gewicht wordt toegekend aan de nadelen van de rechtspersoonlijkheid.

Vooreerst willen de SAR's ingaan op de 'pensioenproblematiek'. In de nota wordt verwezen naar de aanzienlijke kost die het gevolg is van de **pensioenbijdrage**. Er moet, voor de vastbenoemde personeelsleden, een bijdrage worden betaald aan de Pool der parastatalen (31,5 % van het brutoloon in 2011), wat niet het geval zou zijn indien deze personeelsleden deel zouden uitmaken van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De SAR's stellen vast dat deze kost op dit moment – en zoals ze in de nota begroot is – maar op een beperkt aantal personeelsleden van de SAR's slaat. Hoewel de functies van de secretariaten in principe recurrente functies geworden zijn – door de permanente decretale opdracht van de SAR's – zijn er op dit moment immers maar een beperkt aantal personeelsleden effectief als statutair personeelslid in dienst. Indien het grootste deel van de functies ook statutair zou gemaakt worden, zou de vereiste bijdrage aan de Pool der parastatalen nog gevoelig stijgen (de 300.000 euro die wordt geraamd in de nota, is dus een onderschatting). De SAR's beschikken, gemiddeld genomen, niet over de financiële middelen om dit voor hun statutaire personeelsleden te betalen, laat staan om dit voor hun contractuelen te overwegen, aangezien deze vereiste bijdrage aan de Pool der parastatalen over het algemeen niet werd in rekening genomen bij het bepalen van de begindotatie van de SAR's.

Terzijde kan er worden opgemerkt dat de zogenaamde 'pensioenbonus' enkel een verschuiving is van de financiële last naar de federale overheid die dan moet instaan voor de pensioenbijdrage (geen voordeel voor de belastingsbetaler). Het is trouwens mogelijk dat de Vlaamse overheid op termijn door een staatshervorming toch zal verantwoordelijk worden gesteld voor het betalen van de pensioenbijdrage van het eigen personeel, en op dat moment is dit dus geen besparing meer.

Een aantal andere knelpunten uit de nota kunnen genuanceerd of gerelativeerd worden, of zijn in de praktijk reeds ten dele opgelost:

- Volgens de nota lijkt het verzorgen van de personeelsadministratie, de boekhouding, de logistieke ondersteuning en dergelijke meer binnen de figuur van een rechtspersoon een omvangrijker activiteit. Deze **management ondersteunende functies** worden momenteel door elke SAR min of meer anders ingevuld. De reeds langer bestaande SAR's vervullen deze functies al sinds hun oprichting – dus ook in de situatie dat ze nog geen rechtspersoonlijkheid hadden bleek het vervullen van deze functies noodzakelijk. De recentere en van nu af aan opgerichte SAR's hebben in het afgelopen jaar heel wat tijd en middelen geïnvesteerd in het uitwerken van deze functies. In elk geval hadden de SAR's, binnen de regelgevende kaders, toch relatief wat vrijheid.

Zo hebben bepaalde adviesraden reeds geïnvesteerd in een eigen boekhoudsysteem dat los staat van de Vlaamse overheid. Andere adviesraden vertrouwen in meerdere of mindere mate op de kennis en ondersteuning door de MOD's van de betreffende beleidsdomeinen. Die doen dit naast hun huidige takenpakket en hebben, met vallen en opstaan, ook daarvoor de nodige *know-how* in huis gehaald. Op

dit moment worden deze diensten veelal om niet verstrekt. Veel SAR's zijn trouwens heel tevreden over de dienstverlening van de MOD's.

De SAR's erkennen dan ook dat er nog efficiëntiewinsten te boeken zijn op het punt van logistiek, personeelsbeheer en financieel beheer. De SAR's zijn dus zeker bereid zich in te passen in een globale efficiëntieoefening over de management ondersteunende functies zoals die momenteel door het CAG in gang is gezet. Daarbij willen de SAR's erop wijzen dat er bij de opstart van de secretariaten, voor een deel van de raden was dit pas in 2009 (SARO, SARC, SALV), heel wat organisatorische, administratieve en juridische werkzaamheden kwamen kijken: aansluiting RSZ, pensioenfondsen (momenteel nog lopende voor VRWI en SALV), Sociale Dienst, contracten allerhande (NMBS, telefonie, internet, verzekeringen, preventie en bescherming op de werkvloer, ...), kennisopbouw over boekhouding en begroting, enzovoort. Het statuut van rechtspersoon afschaffen, net nadat het door de secretariaten goed en wel uit de startblokken werd gekregen, is een "terug naar af" waarbij de secretariaten opnieuw met genoemde organisatorische, administratieve en juridische hervormingswerkzaamheden worden belast. Want het is nu al duidelijk dat door de afschaffing van de rechtspersoonlijkheid gelijkaardige of zelfs nieuwe verplichtingen – maar met een net andere inhoud of vorm – zullen gecreëerd worden. Deze kost lijkt niet in rekening te zijn gebracht. (zie punten 2.2 en 2.3).

- Het gegeven dat de voorzitter "in rechte vertegenwoordigt" zorgt volgens de nota voor onduidelijkheid en dus onzekerheid inzake aansprakelijkheid. Vermits de **voorzitter van de SAR** deze rechtspersoon "vertegenwoordigt", heeft de voorzitter binnen de huidige vormgeving een **aantal verantwoordelijkheden** inzake personeel en financiën. *In se* kan dit een probleem vormen vermits deze personen, extern aan de Vlaamse overheid, vaak minder vertrouwd zijn met administratieve en financiële regels. Daarbij beschikt de voorzitter echter over ruime delegatiebevoegdheid aan het secretariaat en in de praktijk maken veel voorzitters daar gebruik van. Daardoor verschuift de aansprakelijkheid toch naar het ambtelijk niveau. Bovendien is de voorzitter in grote mate ontheven van de verantwoordelijkheid over het personeelsbeleid, als gevolg van de definitie van de rol van de secretaris ("*het hoofd van het secretariaatspersoneel van een strategische adviesraad*") in het VPS¹.

Wat het **personeelsstatuut en -beheer** betreft, verplicht het Vlaams Personeelsstatuut (Raamstatuut) er overigens de lijnmanager van elke SAR toe om een personeelsplan² en arbeidsreglement³ op te maken. De SAR zelf is er toe gehouden een eigen entiteitsoverlegcomité (EOC) op te richten voor vakbondsoverleg⁴. Deze verplichtingen lijken geen verband te houden met het al of niet bezitten van een rechtspersoonlijkheid – wel geven ze uitdrukking aan de operationele onafhankelijkheid van de secretariaten van adviesraden. De SAR's willen er op wijzen dat dit verplichtingen zijn die voor kleinschalige entiteiten een relatief grote inspanning betekenen. Ze blijven echter noodzakelijk (los van het al dan niet hebben van rechtspersoonlijkheid) om het essentiële van de onafhankelijkheid te

¹ Artikel I 2, 10° van het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid wijst de term "lijnmanager" onder meer toe aan "het hoofd van het secretariaatspersoneel" (i.e. de secretaris), en definieert dit begrip als degene "die het hiërarchisch en functioneel gezag over het personeel van die [...] raad [...] uitoefent."

² Artikel I 4, §1, eerste lid, van het VPS: "*De lijnmanager bepaalt de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbehoeften van zijn [...] raad [...] in een personeelsplan, [...]*".

³ Artikel I 7, §1, eerste lid, van het VPS: "*De lijnmanager stelt voor zijn [...] raad [...] het arbeidsreglement vast [...]*".

⁴ Artikel I 8, tweede lid, van het VPS: "*Elke strategische adviesraad [...] richt de organen op die de bevoegdheden uitoefenen inzake de rechtspositie van [...] het secretariaatspersoneel [...], zoals bepaald in dit besluit.*" Zie ook bijlage 3 bij de Omzendbrief DVO/BZ/P&O/2007/1 betreffende de uitvoering van het vakbondsstatuut in de diensten van de Vlaamse overheid die tot het gebied van het Sectorcomité XVIII en het Hoog Overlegcomité Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse Gewest behoren.

vrijwaren, namelijk dat een raadsecretariaat alleen verantwoording aflegt tegenover de raadsleden, volgens de structuren en processen van de betreffende adviesraad opererend in een overheidscontext. Een aantal SAR's hebben hieraan trouwens ondertussen reeds uitvoering gegeven.

- De nota staat ook stil bij de “aanzienlijke” **verzekeringskost**. Vooreerst moet worden opgemerkt dat een aantal verzekeringen hoe dan ook afgesloten moeten worden, ongeacht het al of niet toekennen van de rechtspersoonlijkheid (burgerlijke aansprakelijkheid bij evenementen van de adviesraad, eigen voertuig voor dienststopdracht, verplaatsing leden). Bovendien willen de SAR's benadrukken dat er momenteel **schaalvoordelen** zijn gecreëerd door gezamenlijk polissen af te sluiten.

Aansluitend bij deze kwestie van de verzekeringen moet er wel op gewezen worden dat, in de probleemoplijsting van de aangeboden nota, slechts zijdelings wordt ingegaan op de kwestie van het risicobeheer en “*de rechtsaansprakelijkheid*”⁵. Naast de aansprakelijkheid voor door werknemers veroorzaakte ongevallen, zijn rechtspersonen er bovendien toe gehouden of doen er verstandig aan om reserves aan te leggen voor minder verzekerbare risico's (bvb. een reserve voor het **sociaal passief** wanneer ontslag moet worden gegeven). Er lijkt, voor wat de rechtspersoonlijkheid van de SAR's aangaat, niet te zijn nagedacht over het beheer van dit soort risico's.

Ook met betrekking tot de vernoemde voordelen van het toekennen van de rechtspersoonlijkheid aan een strategische adviesraad kunnen er enige beschouwingen worden gegeven:

- Het gegeven dat een SAR, als onderscheiden rechtssubject, in eigen naam kan optreden als rechtssubject is nuttig om **contracten** te kunnen sluiten (bvb. zelfstandig en aansluitend bij de eigen prioriteiten een studieopdracht uitbesteden; bepaalde keuzen maken inzake de huisvesting of de logistiek; intekenen op bepaalde, specifieke vormingsinitiatieven) en bepaalde eigendommen te kunnen verwerven (bvb. abonnementen op specifieke informatiebronnen).⁶ Dit maakt deel uit van de zogenaamde operationele autonomie: de belangstellingspunten van de adviesraad moeten zich, binnen redelijke grenzen, kunnen vertalen in een eigen praktische uitbouw en een eigen capaciteits- en kennisopbouw, onder meer via onafhankelijk extern onderzoek. Voor de meeste SAR's ontbreekt echter het budget om hier actief op in te zetten en zelfstandig onderzoek uit te besteden.
- De **financiële controle** *ex post* bij rechtspersonen lijkt een veel eenvoudiger figuur dan de *ex ante* controle die, in geval van opheffing van rechtspersoonlijkheid, zou doorgevoerd worden op grond van de afzonderlijke vastleggingen en ordonnanceringen, en lijkt zodoende ook meer aangemeten aan de kleine schaal van de uitgaven van SAR's.⁷

⁵ Zie eerder vermeld fragment uit de Memorie van Toelichting – Vlaams Parlement, Stuk 1607 (2002-2003) – Nr. 1, p. 5.

⁶ Er moet worden opgemerkt dat bepaalde adviesraden die voorheen zonder rechtspersoonlijkheid opereerden zich daar niet door geremd hebben gevoeld om dit ook te doen, maar de vraag kan worden gesteld of dit dan een juridisch zuivere situatie was.

⁷ Opnieuw kan hier worden vastgesteld dat sommige adviesraden die voorheen geen rechtspersoonlijkheid hadden, toch over een zekere mate van autonomie beschikten over hun budgettaire beleid. Alleen leek dit ook hier meer het gevolg van goede afspraken en relaties dan van juridisch sluitende bepalingen en biedt dit dus geen harde garanties tot onafhankelijkheid.

2.2. Voorgestelde oplossing: opheffing van de rechtspersoonlijkheid

Het beeld dat in de geboden nota geschapen wordt van een SAR zonder rechtspersoonlijkheid is als volgt:

- De SAR zou worden opgevat als een onderdeel van de rechtspersoon van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest, en dus als “*onderworpen aan het hiërarchisch gezag van de Vlaamse regering*” (sic);
- De SAR zou, na opheffing van de rechtspersoonlijkheid, in rechte worden vertegenwoordigd door de Vlaamse regering of, bij delegatie, door de bevoegde minister of door personeelsleden van de SAR;
- Er wordt van de afschaffing van de rechtspersoonlijkheid geen betekenisvolle impact verwacht op de inhoudelijke onafhankelijkheid van de SAR: men gaat er immers van uit dat deontologische regels en onverenigbaarheden op het niveau van de raadsleden hier afdoende garantie moeten bieden;
- De Vlaamse overheid zou, na opheffing van de rechtspersoonlijkheid, optreden als werkgever van het secretariaatspersoneel, en zou dus ook aansprakelijk zijn voor de schade die door een personeelslid van het secretariaat zouden worden veroorzaakt; voor diverse te verzekeren risico's zouden de SAR's zonder rechtspersoonlijkheid mee kunnen genieten van de schaalvoordelen van onderbrenging in een grotere structuur;
- Voor de financiële autonomie wordt, eenmaal de rechtspersoonlijkheid opgeheven is, gedacht aan de oprichting van een begrotingsfonds per SAR (i.e. ontvangst- en uitgavenartikelen in de begroting, met in de uitgavenbegroting een variabel krediet) of aan de oprichting van een DAB per SAR (met een eigen dotatie, begroting en ontvangsten; met een eventueel reservefonds) – voor elk van beide begrotingstechnieken zou evenwel een ingreep op decreetniveau noodzakelijk zijn;
- De concrete financiële verrichtingen van een SAR zonder rechtspersoonlijkheid zouden worden geïntegreerd in de financiële verrichtingen van het ministerie, waarbij gebruik zou worden gemaakt van ORAFIN, en waarbij beroep zou worden gedaan op de medewerkers van de managementondersteunende diensten; het zou niet meer noodzakelijk zijn dat er een eigen bankrekening wordt aangehouden, maar zo dat het geval zou zijn, zou deze rekening getransfereerd worden van het stelsel binnen de KBC naar Dexia; uitgaven zouden worden onderworpen aan een voorafgaand visum van de controleur der vastleggingen en ordonnanceringen, voorafgaand aan betalingen, en zouden zijn onderworpen aan het voorafgaand visum van het Rekenhof;
- Sociaalrechtelijk en qua fiscaliteit zouden, na opheffing van de rechtspersoonlijkheid, alle tot dusverre ondernomen stappen betreffende het bekomen van ondernemingsnummer, RSZ-nummer enz. worden teruggeschroefd; de verplichting tot bijdrage tot de Pool der parastatalen zou komen te vervallen, wat op zich in principe een besparing betekent (hier wordt op terug gekomen in punt 3);
- Voor de operationele autonomie wordt er verwezen naar artikel 7 van het Kaderdecreet van 18 juli 2003 betreffende het bestuurlijk beleid, dat aan de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid operationele autonomie garandeert – er wordt echter niet met zoveel woorden gezegd dat dit artikel ook van toepassing zou kunnen zijn op SAR's zonder rechtspersoonlijkheid.

Bij dit alles willen de SAR's benadrukken dat de rechtspersoonlijkheid er destijds gekomen is om de **onafhankelijkheid van de strategische adviesraden** te garanderen. De strategische adviesraden herhalen dat dit een van de belangrijkste uitgangspunten in het kaderdecreet vormt. Bij elke verandering moet er dus zorgvuldig op worden toegezien dat niet aan onafhankelijkheid wordt ingeboet.

Volgens de SAR's ligt de sleutel voor deze onafhankelijkheid, zoals reeds gesteld, niet alleen zozeer "in de hoofden van de leden", maar ook in de mate waarin de adviesraad autonoom kan beslissen over de werking, het personeelsbeleid, het onderzoek dat wordt uitbesteed, het documentatiebeheer, enz. De leden mogen nog zo onafhankelijk zijn, als over dergelijk heel concrete zaken telkens de (impliciete of expliciete) goedkeuring van niet aan de Raad verbonden personen nodig is, kan geen sprake zijn van echte onafhankelijkheid. Het is ook om die reden dat artikel 12 van het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden aanvangt met: "*Een strategische adviesraad beschikt over een eigen secretariaat dat onder het gezag van de strategische adviesraad wordt geleid door een secretaris.*", en dat artikel 13 van hetzelfde decreet bepaalt: "*Een strategische adviesraad beschikt over een jaarlijkse dotatie*". **De mate van autonomie in de ondersteuning van de adviesraad is dus ook een toetssteen.**

Dit leidt er toe dat, ongeacht de rechtsvorm, volgende garanties moeten worden ingebouwd:

- Er moet aan de secretariaten van deze SAR's daadwerkelijk een **operationele autonomie gegeven worden, vergelijkbaar met deze van verzelfstandigde agentschappen** binnen de Vlaamse administratie. Alleen zijn er binnen de huidige kaderregelgeving (decreet van 18 juli 2003 betreffende het bestuurlijk beleid) **geen sjablonen voorhanden** die passen voor de specifieke context waarbinnen SAR's moeten opereren en die voldoende onafhankelijkheid garanderen. Intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid zijn belast met taken van beleidsuitvoering en staan onder de rechtstreekse voogdij staat van de minister. SAR's komen dus per definitie niet in aanmerking voor deze rechtsfiguur.

Misschien wordt best het beeld gebruikt van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap (EVA), maar dan zonder rechtspersoonlijkheid (artikel 13 tot 28 van het Kaderdecreet van 18 juli 2003 betreffende het bestuurlijk beleid). Een publieke EVA wordt aangestuurd door een Raad van Bestuur, die benoemd is door de Vlaamse Regering, zoals de SAR's moeten worden aangestuurd door de eigen Raad (ook benoemd door de Vlaamse Regering). Publieke EVA's moeten binnen het huidige Kaderdecreet echter steeds rechtspersoonlijkheid hebben, wat dus voor de SAR's nu juist in vraag wordt gesteld in de nota. Bovendien moeten er uiteraard andere modaliteiten worden voorzien op het vlak van het toezicht (voor de publieke EVA's worden een regeringsafgevaardigde aangesteld – artikel 23 van het Kaderdecreet) en de beheersovereenkomst (die voor de EVA's moet worden afgesloten met de Vlaamse Regering - artikel 14 tot 16 van het Kaderdecreet), zodat de onafhankelijkheid kan gegarandeerd worden.

- Dit maakt dat er, in het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, een vergelijkbare **sui generis figuur** zou moeten geschapen worden, met name van een "verzelfstandigd raadssecretariaat zonder rechtspersoonlijkheid". Deze categorie moet garanderen dat het secretariaat zal kunnen werken in opdracht van de raad (of bij delegatie het dagelijks bestuur of de voorzitter), en niet in opdracht/volgens de krachtlijnen van de regering, minister of administratie. Dit impliceert dat tot slot er, in uitvoering van artikel 12 van het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, een **managementovereenkomst zal moeten afgesloten worden tussen het SAR-secretariaat en de SAR**, en dus niet tussen het secretariaat en de regering, de minister of de leidinggevende ambtenaar van het departement. Voor het vastleggen van de onafhankelijkheid en de regels van de samenwerking met minister/administratie kan dan het huidige **protocol** van informatie-uitwisseling (tussen SAR en beleidsraad) uitgebreid worden.

- Qua financieel beheer lijkt, uitgaande van artikel 13 van het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, de oplossing van een **DAB verkieslijk boven** deze van een **begrotingsfonds**, op voorwaarde dat de operationele autonomie gegarandeerd wordt zoals in vorige punt beschreven.⁸

Dit houdt in dat bij de oprichting van de DAB-structuur moet worden vastgelegd dat voor uitgaven wordt afgeweken van de verplichte voorafgaande visa van de controleur van de vastleggingen en van het Rekenhof. De Vlaamse Regering heeft daartoe de bevoegdheid.

Afsluitend menen de SAR's dat er, ongeacht de rechtsvorm, veel gewonnen kan worden met een voor alle adviesraden beschikbare en **gelijkvormige ondersteuning**. Bij de implementatie van het SAR-decreet is tot dusverre de kans gemist om meer gelijkvormigheid, en, waar nuttig, schaalvoordelen te creëren. Dus ook binnen de piste van de opheffing van de rechtspersoonlijkheid zal er vraag zijn om de nodige *know-how* en ondersteuning ten behoeve van de SAR's ter beschikking te stellen (dezelfde, eenvormige *consultancy* vanuit bvb. Bestuurszaken – een gemeenschappelijke vraagbaak; gezamenlijke sjablonen, bvb. voor een op secretariaten van adviesraden toegespitst arbeidsreglement; voor de adviesraden die daarom vragen – een gezamenlijke MOD, wat schaalvoordelen op het niveau van de praktische, administratieve en financiële, ondersteuning zal opleveren). Daarom verzoeken de SAR's dat binnen de huidige oefening door het CAG (in het kader van Vlaanderen In Actie) over de optimalisatie van de management ondersteunende diensten rekening gehouden wordt met de noden en vragen van de SAR's.

2.3. Technische implementatie en tijds kader

Uit voorgaande discussie blijkt dat de **opheffing van de rechtspersoonlijkheid van de SAR's niet zomaar zou bekomen worden** door weglating of wijziging van artikel 3, 1^{ste} lid van het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden (i.e. *“Het decreet waarbij een strategische adviesraad wordt opgericht verleent daaraan rechtspersoonlijkheid”*):

- Er zou, vermoedelijk binnen het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, een rechtsfiguur van verzelfstandigd secretariaat zonder rechtspersoonlijkheid moeten ingevoerd worden, vergelijkbaar met de figuur van de verzelfstandige agentschappen uit het Kaderdecreet van 18 juli 2003 betreffende het bestuurlijk beleid;
- Artikel 14 van het Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden – dat het financieel beheer van en de financiële controle over de SAR's regelt – zou mogelijks ook herschreven moeten worden;
- In (acht) diverse oprichtingsdecreten van de betrokken SAR's zou er nauwkeurig onderzocht moeten worden welke wijzigingen er moeten worden aangebracht om algehele consistentie te bewaren;
- Voor de diverse SAR's zou er, weeral telkens via een decretale ingreep, een D.A.B. of iets vergelijkbaars moeten geconstrueerd worden.

Uit de brief van de minister blijkt dat de aanleiding voor deze oefening moet worden gezocht bij de begrotingsbesprekingen. Bedoeling zou dan ook zijn om de hele operatie via het programmadecreet door te

⁸ De huidige in werking zijnde DAB's vallen volledig binnen de hiërarchie van de Vlaamse administratie. Zij staan niet op hetzelfde niveau binnen het BBB-kader als de departementen en agentschappen, maar maken er een onderdeel van uit. Dit is voor de SAR's resoluut geen goede optie omdat juist moet worden geadviseerd over het beleid dat voor een groot deel tot stand komt binnen diezelfde administratie.

voeren. Het is evenwel niet duidelijk of er al **voldoende voorbereidend studiewerk** gebeurd is om alle decretale wijzigingen die noodzakelijk zijn, te detecteren en op een gedegen wijze te redigeren in de loop van de komende weken en maanden.

In tweede orde zou het ook nodig zijn om alle **relevante uitvoeringsbesluiten** – met name concrete besluiten van inwerkingtreding, evenals de besluiten betreffende personeelsbeheer en financieel beheer van adviesraden⁹ – door te nemen, ten einde na te gaan of de er in opgenomen bepalingen betreffende deze SAR's nog adequaat zijn. Indien nodig moeten er hier wijzigingen aangebracht worden ten einde consistentie te verwerven met het gegeven dat de rechtspersoonlijkheid afgeschaft wordt. Deze operatie van besluitwijzigingen zou wellicht tijd en overleg vergen. Vermits het niet duidelijk is of de vereiste doorlichting van besluiten reeds is gebeurd, lijkt het nuttig, in geval de decretale operatie van afschaffing van rechtspersoonlijkheid van adviesraden doorgevoerd wordt, om te voorzien in een uitgestelde datum van inwerkingtreding.

Ten slotte zou het noodzakelijk zijn, voor de verschillende secretariaten van de SAR's, om het spoor van de nu in opbouw zijnde *know-how* inzake het beheer van een rechtspersoon te verlaten, en **nieuwe know-how op te bouwen** betreffende het beheer van een verzelfstandigd raadssecretariaat zonder rechtspersoonlijkheid, wellicht gekoppeld aan een DAB. Deze kennis en vaardigheden moeten immers verworven worden voordat de hervormde adviesraden effectief operationeel kunnen zijn. Ook hiertoe is er tijd en overleg nodig, wat terug een uitgestelde datum van inwerkingtreding noodzakelijk lijkt te maken.

⁹ Te beschouwen zijn aldus onder meer: het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 houdende de toewijzing van de personeelsleden van de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse gemeenschap en/of van het Vlaamse Gewest aan de strategische adviesraden; het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid; het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 2007 betreffende de begroting en de boekhouding van de strategische adviesraden; de diverse uitvoeringsbesluiten met betrekking tot de inwerkingtreding van de resp. SAR's.

3. STANDPUNT SAR'S

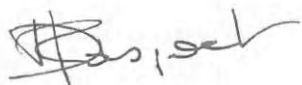
Verschillende adviesraden hebben de onder punt 1 gestelde problematiek (met name de kwestie van schaalgrootte in relatie tot de mogelijkheid onafhankelijk op te treden) elk apart en op verschillende momenten aangekaart bij hun bevoegde minister(s). Met voorliggend initiatief van minister Bourgeois wordt nu voor een eerste maal formeel en globaal gereageerd op de aangegeven knelpunten. De SAR's zijn tevreden met het feit dat aandacht wordt besteed aan hun problemen, maar wensen, op grond van het voorgaande, toch enkele fundamentele bedenkingen te maken.

1. De problematiek van de SAR's is er één van groeipijnen en een tekort aan middelen. Met het voorstel wordt **niet aan de belangrijkste verwachtingen voldaan**. Het voorstel lijkt immers geen echte vereenvoudiging in te houden of geen optimalisering van de ondersteuning en het gaat niet in op de schaalproblematiek van de adviesraden. Er wordt enkel gefocust op de (financiële) impact van de rechtspersoonlijkheid, maar dit vormt veelal niet de kern van de zaak. In wezen betreft het een discussie over het efficiënt organiseren van de autonomie, werking en ondersteuning van de SAR's, en dienen dus enkel dergelijke elementen in overweging te worden genomen.
2. Voor de SAR's is, zoals eerder gesteld, de **onafhankelijkheid** het meest belangrijke aspect. Indien de rechtspersoonlijkheid wordt afgeschaft, moet er een vergelijkbare situatie worden geschapen – een *sui generis* figuur die zal gelijken op deze van een verzelfstandigd agentschap binnen de Vlaamse administratie.
3. Het is voor de SAR's nog **onvoldoende aangetoond dat de baten voor het verlaten van de rechtspersoonlijkheid opwegen tegen de kosten ervan**. Het wegvallen van de bijdrage aan de pensioenopbouw zal bijvoorbeeld ongetwijfeld een vergroting van de financiële ademruimte betekenen voor de SAR's zelf (dus niet voor de overheid als geheel). Maar daarmee is wellicht nog geen structurele oplossing gevonden voor de schaalproblemen. Bovendien is nog niet de kost in rekening gebracht om alles wat tot nu zorgvuldig is opgebouwd (boekhouding, verzekering, personeelsadministratie, ...) terug te veranderen.

Om die redenen, en ook omdat de opheffing van rechtspersoonlijkheid wel eens complexer zou kunnen zijn dan op het eerste zicht lijkt, **dringen de SAR's er sterk op aan om niet voorbarig, binnen het kader van een programmadecreet en onvoldoende voorbereid, over te gaan tot de opheffing van de rechtspersoonlijkheid van de strategische raden, maar eerst een grondige analyse dienaangaande te maken**. Haastwerk bij dergelijke hervormingen is immers uit den boze, omdat het gevaar bestaat dat er vergelijkbare fouten zouden worden gemaakt als bij de oprichting: met name terecht te komen bij een situatie waarvan niet alle kenmerken op voorhand goed doordacht zijn geweest.

Er is daarom eerst en vooral nood aan een ruimer debat over de werking en ook doorwerking van de strategische advisering in Vlaanderen, en dit niet alleen als losstaande denkoefening vanuit een budgettaire logica. Er moet dan vervolgens ook voldoende tijd worden uitgetrokken om de genomen opties op een juridisch sluitende manier uit te werken.

De SAR's doen daarom een warme oproep om dit debat ten gronde aan te gaan. De adviesraden willen hierover constructief en loyaal mee denken en wensen zeker betrokken te worden bij de verdere initiatieven op dit vlak.



Danielle Raspoet
Secretaris



Dirk Boogmans
Voorzitter

VLAAMSE RAAD
VOOR WETENSCHAP
EN INNOVATIE

FLEMISH COUNCIL
FOR SCIENCE
AND INNOVATION

KOLONIËNSTRAT 56
B-1000 BRUSSEL
WWW.VRWI.BE

T +32 2 212 94 10
F +32 2 212 94 11
INFO@VRWI.BE

D. BOOGMANS | VOORZITTER
D. RASPOET | SECRETARIS

