



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

INTERNATIONAAL
VLAANDEREN

Flemish Foreign Affairs Council

**DE WIJZIGING EN OPHEFFING VAN VERSCHILLENDE
DECRETEN INZAKE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Advies 2011/16

27 juli 2011

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Bespreking van de inhoud	3
2.1.	Uitvoering van het planlastendecreet.....	3
2.2.	Andere wijzigingen	6
2.2.1.	Ontwikkelseducatie	6
2.2.2.	Microfinanciering	7
2.2.3.	Wijziging van de definities van het kaderdecreet	7
2.2.4.	Statuut van schikkingen met multilaterale organisaties	7
3.	Aanvullende opmerkingen bij de wijziging van het kaderdecreet	8
4.	Reguleringsimpactanalyse	9
5.	Conclusie	10

1. INLEIDING

Mits voldaan wordt aan de voorwaarden, geformuleerd in het akkoord van 17 juni 2011 van de Vlaamse minister van Begroting (VR 2011 1706 DOC.0535/2), besliste de Vlaamse Regering tijdens haar vergadering van 17 juni 2011 haar principiële goedkeuring te hechten aan het voorontwerp van decreet tot wijziging en opheffing van verschillende decreten inzake ontwikkelingssamenwerking (hierna: “het voorontwerp van decreet”). Zij vroeg de Vlaamse minister, bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking, om hierover het advies in te winnen van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”). De Raad besprak dit dossier op zijn plenaire vergadering van 13 juli 2011 en keurde vervolgens het advies goed via de schriftelijke procedure.

In navolging van punt 5.4 van de nota aan de Vlaamse Regering waarin werd gesteld dat de Raad, indien hij dit nuttig acht, kan samenwerken met andere strategische adviesraden, contacteerde de Raad per brief van 28 juni 2011 zowel de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (hierna: “VLABEST”) als de Vlaamse Onderwijsraad (hierna: “VLOR”). Beide adviesraden gingen echter niet in op het verzoek tot een gezamenlijk advies. Gelet op de vakantieperiode kwam de VLOR kortelings niet meer samen en zou dit onderwerp pas door de VLOR besproken kunnen worden tijdens hun vergadering in de maand september. De Raad gaf er de voorkeur aan om niet hierop te wachten en heeft dit ook meegedeeld aan de VLOR. VLABEST bezorgde wel een schriftelijke insteek op 5 juli 2011 aan alle strategische adviesraden inzake de uitvoering van het decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd (hierna: “het planlastendecreet”). De Raad heeft de aanbevelingen van VLABEST in overweging genomen bij het formuleren van zijn opmerkingen bij het onderdeel over het planlastendecreet. De brief van VLABEST wordt als bijlage bij dit advies gevoegd.

In het eerste deel van dit advies bespreekt de Raad de inhoud van het voorontwerp van decreet. Vervolgens formuleert hij nog enkele aanvullende opmerkingen bij de wijziging van het kaderdecreet en bij de reguleringssimpactanalyse. Ten slotte komt hij tot zijn conclusies.

2. BESPREKING VAN DE INHOUD

2.1. Uitvoering van het planlastendecreet

Het planlastendecreet werd op 8 april 2011 definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Artikel 12§1 van dit decreet lijst veertien bestaande regelingen op die moeten worden aangepast, zoals o.m. het decreet van 2 april 2004 betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking (hierna: “het convenantendecreet”).¹ Het werken met gedetailleerde overeenkomsten voor drie jaar, zoals voorzien was in het convenantendecreet, strookt niet met het planlastendecreet. De convenant, als samenwerkingsinstrument tussen één gemeente en de Vlaamse overheid, kan volgens de nota aan de Vlaamse Regering niet meer worden toegepast, gezien een subsidie vanuit de sectorale administratie in de nieuwe beheerscyclus volgt op een aanvaarding door de sectorale minister van de wijze waarop een lokaal bestuur in zijn meerjarenplanning inspeelt op de Vlaamse beleidsprioriteiten.

¹ Decreet betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking van 2 april 2004 (B.S. 28 mei 2004).

In zijn eerdere adviezen over planlast had de Raad er reeds op gewezen dat het driejaarlijks opstellen van een Strategisch Actieplan Ontwikkelingssamenwerking door de convenantgemeenten noch strookt met de termijn van de legislatuur van de Vlaamse overheid, noch met deze van de lokale besturen. Hij wees er bovendien op dat de lokale besturen door de federale overheid ook gevat worden door administratieve verplichtingen om nagenoeg dezelfde doelstelling, nl. de invulling van een gemeentelijk beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, vorm te geven. De Raad oordeelde dat voor de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking het belangrijk is dat er op het vlak van de gebruikte terminologie zoveel mogelijk eenduidigheid is met andere overeenkomsten tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten. Op langere termijn is het wenselijk dat er gestreefd wordt naar administratieve vereenvoudiging en afstemming van aanvraagprocedures tussen de Vlaamse convenants en het federale programma voor gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.² De Raad vindt het een gemiste kans dat noch de nota noch de memorie van toelichting aandacht besteden aan mogelijke afstemming met het federale programma voor gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

In plaats van het convenantendecreet aan te passen, heeft men ervoor gekozen dit op te heffen en een rechtsgrondslag voor een impulsbeleid gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking op te nemen in het kaderdecreet van 22 juni 2007 inzake ontwikkelingssamenwerking (hierna: “het kaderdecreet”).³ Het spreekt voor zich dat het een goede zaak is dat men via een wijziging van het kaderdecreet de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking wil enten op het planlastendecreet en bijdragen tot de planlastenvermindering van lokale besturen. De Raad onderschrijft het standpunt van VLABEST dat het momenteel moeilijk is om de effectieve planlastvermindering voor de lokale besturen op het vlak van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking in te schatten, vermits er nog een uitvoeringsbesluit moet volgen waarin de specifieke invulling omtrent planning, rapportering, evaluatie en toezicht worden geregeld.

De Vlaamse Regering stelt in het voorontwerp van decreet voor dat de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking een impulsbeleid wordt met twee doelen, nl. (i) het aanmoedigen van gemeenten om deze thematiek op te nemen in hun reguliere beleid en (ii) het bewerkstelligen van een brede sensibilisering voor gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en de Noord-Zuidproblematiek binnen de gemeente. De Raad stelt vast dat één van de oorspronkelijke doelstellingen uit het convenantendecreet niet is hernomen, nl. de directe samenwerking tussen gemeenten met het oog op bestuurskrachtversterking, verbetering van de openbare dienstverlening en versterking van de lokale democratie. De Raad vraagt om deze doelstelling op te nemen of te vervangen door een nieuwe doelstelling over directe samenwerking tussen lokale besturen in het voorontwerp van decreet.

In de eerste plaats is deze doelstelling cruciaal voor de specificiteit van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking: het is precies in de rol als actor in het zuiden in samenwerking met een partnergemeente dat de inhoudelijke bijdragen van gemeenten een wezenlijke betekenis kunnen hebben die veel minder door andere actoren kan worden geleverd. Voorbeelden hiervan zijn technische expertise over gemeentelijke thema's (jeugd, milieu en afval, compostering, marktreglementen, burgerlijke stand, ICT-diensten, enz.) die door de collega-tot-collega benadering worden gerealiseerd, alsook de ‘bestuurlijke software’ (hoe omgaan met coalities, meerderheid, oppositie, inspraak en participatie, transparantie, enz.) die vaak niet als expliciete doelstelling worden vooropgesteld, maar worden meegenomen in de directe samenwerking en uitwisseling. Daarnaast kunnen de Vlaamse gemeenten een belangrijke schakel of katalysator zijn voor hun

² STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN (SARIV), *Advies met betrekking tot planlastvermindering*, Advies 2010/13, 22 september 2010; SARIV, *Advies over het decreet betreffende plan- en rapporteringsverplichtingen van lokale besturen*, Advies 2011/2, 2 februari 2011.

³ Kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking van 22 juni 2007 (B.S. 14 augustus 2007).

partnergemeente voor wat betreft toegang tot het eigen nationaal bestuur, voor samenwerking met andere gemeenten in het eigen land, voor toegang tot andere fondsen en middelen, en voor de geloofwaardigheid ten aanzien van het nationaal bestuur en/of eigen inwoners.

In de tweede plaats wijst de Raad erop dat deze specifieke bijdrage van gemeentelijke internationale samenwerking meer en meer wordt erkend op Europees en internationaal niveau, zoals in de recente resolutie van het Europees Parlement over de toekomst van het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking.⁴ Hierin wordt de essentiële rol van lokale besturen, o.a. voor duurzame ontwikkeling en voor het realiseren van de millenniumdoelstellingen, onderstreept.

De Raad vertaalt ten slotte enkele belangrijke principes, die volgens VLABEST in elk geval moeten gehandhaafd worden, naar de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. Deze principes moeten volgens VLABEST gevalideerd worden in de sectorale regelgeving, desnoods in de memorie van toelichting, zodat er zekerheid is dat er bij het uittekenen van de uitvoeringsbesluiten rekening mee zal gehouden worden. In de eerste plaats moet de lokale beleidscyclus als uitgangspunt worden genomen, cf. artikel 8 van het voorontwerp van decreet (zie voetnoot 2). In de tweede plaats heeft de planlastvermindering tot doel om meer subsidiariteit en meer beleidsvrijheid voor de lokale besturen te bewerkstelligen. Specifiek voor de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking betekent dit volgens de Raad dat de Vlaamse overheid niet zomaar sturend mag optreden inzake partnerlandkeuze of beleidssector waarin wordt samengewerkt door de gemeenten met de partner in het Zuiden.⁵ Eventueel kan wel een stimuleringsbeleid gevoerd worden om de prioriteiten van de Vlaamse overheid te ondersteunen. Bovendien mag de doelstelling van de planlastvermindering niet in strijd zijn met de zorg voor participatie van belanghebbenden. In het bijzonder moet men volgens de Raad specifiek bij de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking aandacht hebben voor de mobiliserende kracht van lokale vrijwilligers en organisaties. De Raad is van oordeel dat enkel het eerste principe, nl. de lokale beleidscyclus als uitgangspunt nemen, voldoende uit de verf komt in het voorontwerp van decreet en bijhorende memorie van toelichting.

Deze basisprincipes verdienen volgens VLABEST tevens een correcte interpretatie. Het is bijvoorbeeld niet aangewezen dat de Vlaamse overheid gaat sturen op details via het vastleggen van de vooropgestelde output of prestaties die lokale besturen moeten nastreven. Het is evenmin noodzakelijk dat de beleidsprioriteiten van de Vlaamse overheid letterlijk moeten terug te vinden zijn als prioritaire beleidsdoelstellingen in de strategische nota's van de lokale besturen. Het kan vervolgens niet de bedoeling zijn dat de Vlaamse overheid de te bereiken effecten gaat vastleggen en de toekenning van middelen laat afhangen van het bereiken van die effecten. Ten slotte mag men niet vervallen in een indicatorenfetisjisme en tot een lokale planning in functie van de verantwoording van subsidies, hetgeen de lokale meerwaarde zou ondergraven. De Raad kan deze opmerkingen volledig onderschrijven en pleit voor voldoende vrijheid voor de gemeenten om hun beleid inzake ontwikkelingssamenwerking op een eigen creatieve wijze vorm te geven. Dit neemt niet weg dat de Vlaamse Regering haar beleidsprioriteiten van het impulsbeleid gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking kan bepalen en de uitvoering van haar beleid bewaakt door een grondige analyse en controle van de plannen en de rapportering van de gemeenten, zoals vermeld in artikel 16.

⁴ EUROPEES PARLEMENT, *Resolutie van het Europees Parlement van 8 juni 2011 over Verordening (EG) nr. 1905/2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking: geleerde lessen en toekomstperspectieven*, P7_TA-PROV(2011)0261.

⁵ Gedachtewisseling met vertegenwoordigers van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen naar aanleiding van de SARiV-initiatiefadviezen over de Strategienota Mozambique en de Strategienota Zuid-Afrika, *Parl. St. Vlaams Parlement. Commissie voor Buitenlans Beleid, Europese Aangelegenheden en internationale samenwerking*, 1202 (2010-2011) nr. 1 [tekst nog niet beschikbaar].

De Raad vraagt om bij de uitwerking van het impulsbeleid gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking de sector en vanzelfsprekend de gemeenten, alsook de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten te betrekken.

2.2. Andere wijzigingen

Aangezien men het kaderdecreet aanpast, maakt men van de gelegenheid gebruik om nog een aantal andere wijzigingen door te voeren in de regelgeving op het vlak van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.

2.2.1. Ontwikkelingseducatie

Het decreet van 2 april 2004 inzake ontwikkelingseducatie⁶ (hierna: “het decreet ontwikkelingseducatie”) wordt opgeheven terwijl er een rechtsgrondslag voor de subsidiëring van educatieprojecten wordt gecreëerd in het kaderdecreet. De Raad vindt het een goede zaak dat men het beleid inzake ontwikkelingseducatie integreert in het kaderdecreet aangezien dit bijdraagt tot een vereenvoudiging van de regelgeving binnen het beleidsveld ontwikkelingssamenwerking. De memorie van toelichting leest dat enkel de essentie van het beleid wordt behouden in het kaderdecreet en dat de rest nader zal worden uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit. De Raad vraagt, overeenkomstig zijn eerdere advies “Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking: Quo Vadis” (hierna: “het Quo Vadis-Advies”)⁷, dat men het beleid inzake ontwikkelingseducatie aan een evaluatie zou onderwerpen. Bovendien vindt hij het aangewezen dat bij die evaluatie en bij het opstellen van het uitvoeringsbesluit de sector wordt betrokken.

De nieuwe titel inzake ontwikkelingseducatie, ingevoegd in het kaderdecreet, telt slechts drie artikelen. De Raad vindt het in de eerste plaats positief dat werd gekozen voor een open definitie van ontwikkelingseducatie die daardoor ook ruimte biedt voor mobilisatie, actie en bewegingsopbouw, naast educatie in de enge zin.

Daarnaast merkt de Raad op dat bij de specifieke doelstellingen de formulering licht werd aangepast. Men spreekt immers over het stimuleren van de vernieuwing en versterking in het educatieaanbod terwijl in het decreet ontwikkelingseducatie gesproken werd over “verbreding” i.p.v. “versterking”. De term “verbreding” beantwoordde in het verleden aan de keuze om complementair te zijn aan de federale subsidiëring die zorgt voor de structurele financiering van de ngo’s als belangrijkste actoren voor ontwikkelingseducatie. Het is voor de Raad niet duidelijk of de Vlaamse Regering door deze woordkeuze wenst af te stappen van het beleid om in de eerste plaats een beleid inzake ontwikkelingseducatie te voeren dat complementair is aan het beleid van de federale overheid of welke nieuwe oriëntaties zij in haar beleid wenst te integreren onder de term “versterking”.

Een andere beleidskeuze die in het kaderdecreet niet behouden is, is het belonen van samenwerking tussen actoren met een verschillende finaliteit (bv. ngo met jeugdorganisatie) en het belonen van capaciteitsversterking van actoren op het gebied van ontwikkelingseducatie als één van de uitgangspunten/criteria voor de selectie van projecten. Het is voor de Raad niet duidelijk of het de intentie is om dit later op te nemen en uit te werken in het uitvoeringsbesluit.

Het is evenmin duidelijk voor de Raad of de zin over het “openstellen van een vormingsaanbod voor actoren die betrokken zijn bij ontwikkelingseducatie” uit artikel 17/2 slaat op het belang dat de

⁶ Decreet inzake ontwikkelingseducatie van 2 april 2004 (B.S. 14 juni 2004).

⁷ SARiV, *Vlaamse ontwikkelingssamenwerking: quo vadis?*, Advies 2009/26, 24 november 2009, 18.

Vlaamse Regering hecht aan capaciteitsversterking, over welk vormingsaanbod men spreekt en waar dit zou kunnen worden opengesteld.

De memorie van toelichting zegt enkel dat de essentie van het beleid in het kaderdecreet wordt geïntegreerd en dat de rest wordt uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit. Meer duiding biedt de memorie van toelichting niet. Uit een eerste lezing van de titel inzake ontwikkelingseducatie, ingevoegd in het kaderdecreet, lijken enkele principiële keuzes uit het decreet ontwikkelingseducatie verloren te gaan. De Raad kijkt aldus uit naar het uitvoeringsbesluit om te zien of deze principes daar wel hernomen worden en herhaalt zijn vraag om de sector te betrekken bij het opstellen van het uitvoeringsbesluit. Hij vraagt dat de open definitie van ontwikkelingseducatie ook in het uitvoeringsbesluit wordt doorgetrokken.

2.2.2. Microfinanciering

Het decreet van 2 april 2004 betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen (hierna: “het decreet microfinanciering”)⁸ blijft afzonderlijk bestaan, maar wordt aangepast aan het decreet houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (hierna: “het Rekendecreet”).⁹ Het is de Raad niet duidelijk waarom het decreet microfinanciering niet wordt geïntegreerd in het kaderdecreet. Vanuit juridisch oogpunt verdiende het de voorkeur om ook dit derde deeldecreeet te integreren in het kaderdecreet. Slechts twee van de drie decreten inzake ontwikkelingssamenwerking worden aldus geïntegreerd in het kaderdecreet.

2.2.3. Wijziging van de definities van het kaderdecreet

Enkele definities uit artikel 2 van het kaderdecreet worden gewijzigd, geactualiseerd of toegevoegd. Zo worden de definities van “het Zuiden” en “duurzame ontwikkeling” aangepast. De definitie van “duurzame ontwikkeling” ent zich op de definitie uit het decreet van 18 juli 2008 ter bevordering van duurzame ontwikkeling¹⁰, hetgeen beantwoordt aan een eerdere vraag van de Raad om te streven naar uniformiteit in de definitie van deze term in de verscheidene decreten en beleidsdocumenten.¹¹ Het begrip “convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking” wordt logischerwijze vervangen door “impulsbeleid gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking” (zie *supra*, 2.1.). De definitie van “ontwikkelingseducatie” wordt toegevoegd, evenals de definitie “Noord-Zuidproblematiek”, die zeer inclusief van aard is. De Raad verwelkomt deze aanpassingen en actualiseringen.

2.2.4. Statuut van schikkingen met multilaterale organisaties

Titel V over multilaterale samenwerking van het kaderdecreet zal worden gewijzigd zodat het statuut van schikkingen, documenten die samen met multilaterale instellingen worden ondertekend ter begeleiding van vrijwillige bijdragen die de Vlaamse overheid levert ter verwezenlijking van hun doelstellingen, wordt verduidelijkt. Dergelijke schikkingen zullen van zodra ze ondertekend zijn aan het Vlaams Parlement worden meegedeeld. Deze verduidelijking komt tegemoet aan een aantal adviezen van de Inspectie van Financiën. De Raad heeft hier geen verdere praktische bemerkingen bij. Hij vindt het een goede zaak dat Vlaanderen actief inzet op een luik van multilaterale samenwerking binnen zijn beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. Het sluiten van

⁸ Decreet van 2 april 2004 betreffende de microfinanciering in ontwikkelingslanden door middel van waarborgverlening aan ontwikkelingsfondsen (B.S. 9 juni 2004).

⁹ Op 30 juni 2011 nam de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement de tekst van het Rekendecreet aan.

¹⁰ Decreet van 18 juli 2008 ter bevordering van duurzame ontwikkeling (B.S. 27 augustus 2008).

¹¹ SARIV, *Advies over het voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling*, Advies 2008/3, 30 januari 2008, 5.

overeenkomsten met internationale organisaties geeft volgens de Raad tevens meer visibiliteit aan de Vlaamse inspanningen.

3. AANVULLENDE OPMERKINGEN BIJ DE WIJZIGING VAN HET KADERDECREET

Uit de reguleringsimpactanalyse, die enkel betrekking heeft op de decreetswijziging van het kaderdecreet door de integratie van het impulsbeleid gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, blijkt dat men geen brede consultatie onder de belanghebbende ontwikkelingsactoren heeft georganiseerd omdat de decreetswijziging niet zorgt voor een beleidsmatige verschuiving van de Vlaamse prioriteiten aangaande gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. Er is volgens de memorie van toelichting slechts sprake van een juridisch-technische wijziging opdat de regulering in lijn is met het planlastendecreet. Geen enkel principe uit het kaderdecreet werd inhoudelijk gewijzigd.¹²

Daarnaast heeft men van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook het decreet ontwikkelingseducatie te integreren in het kaderdecreet, alsook enkele technische wijzigingen en beperkte actualisering van de terminologie door te voeren. De Raad stelt vast dat men er niet voor heeft gekozen om een diepgaande inhoudelijke reflectie te houden met de ontwikkelingsactoren over het kaderdecreet. Hij vindt dit een gemiste kans. In zijn Quo Vadis-Advies was de Raad geen vragende partij om het kaderdecreet inhoudelijk te wijzigen, maar deed hij wel reeds aanbevelingen die bij een eventuele herziening van het kaderdecreet in acht moeten worden genomen.¹³ De Raad stelt vast dat men geen enkele van deze aanbevelingen heeft gevolgd.

Volgens het Quo Vadis-Advies weerspiegelen de beginselen uit het kaderdecreet, hoe waardevol ook, eerder de traditionele ontwikkelingssamenwerking, die de klemtoon legt op het “goed uitgeven van ontwikkelingsgelden”, en een eerder technocratische visie die is toegespitst op “aid effectiveness”. Vanuit een strategische reflectie dringt de Raad aan op het verruimen van deze visie met volgende essentiële elementen: (i) een meer politieke benadering van ontwikkelingssamenwerking, met aspecten zoals rechtsstaat, mensenrechtenbenadering en “domestic accountability”, en (ii) een betere aansluiting van de klassieke ontwikkelingssamenwerking op de nieuwe “globale agenda” van ontwikkelingssamenwerking.¹⁴

In hetzelfde advies kaartte de Raad onder meer aan dat het kaderdecreet slechts summier aandacht besteedt aan mensenrechten.¹⁵ Hierbij merkt hij tevens op dat de beleidsbrief 2011 aankondigt dat de bevoegde minister aan de Vlaamse Regering in 2011 een document zal voorleggen over de integratie van mensenrechten als transversaal thema in de Vlaamse internationale betrekkingen.¹⁶ Het zou aangewezen zijn om de uitgangspunten van dit mensenrechtenbeleid ook op te nemen in het kaderdecreet.

De Raad deed eveneens volgende suggestie: *“indien het kaderdecreet gewijzigd zou worden, acht de Raad het een goede zaak om in het kaderdecreet de nodige aandacht te reserveren voor synergie met*

¹² Zoals de Raad heeft vastgesteld (zie *supra*, 2.1 en 2.2.1) gaan sommige wijzigingen toch duidelijk verder dan een louter juridisch-technische aanpassing.

¹³ De Raad gaf toelichting bij het Quo Vadis-Advies in een gedachtewisseling met de commissie Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement op 10 mei 2011.

¹⁴ SARiV, o.c., Advies 2009/26, 24 november 2009, 2.

¹⁵ *Ibid.*, 10.

¹⁶ K. PEETERS, *Beleidsbrief 2011 Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking*, 2010, 14.

de federale overheid.”¹⁷ Hij wijdde tevens een aanbeveling aan het zorgvuldig omspringen met de Millenniumdoelstellingen bij de sectorkeuze. *“Bij een eventuele herziening van het kaderdecreet dient men zijn woordkeuze zorgvuldig af te wegen. De huidige formulering is niet optimaal: bv. “op het vlak van de keuze van de sectoren vormen de prioriteiten die naar voor geschoven worden in het kader van de millenniumdoelstellingen de leidraad” (kaderdecreet, art. 5, 3°). Het komt de Raad voor dat drie elementen cruciaal zijn bij de sectorkeuze: de lokale ontwikkelingsdoelstellingen, het comparatieve voordeel dat Vlaanderen als donor kan bieden en de internationale hulpbenadering.”*¹⁸ Ten slotte vroeg de Raad om de criteria van het kaderdecreet inzake landenkeuze beter uit te werken.¹⁹

4. REGULERINGSIMPACTANALYSE

De Raad wenst nog enkele opmerkingen te maken bij de bij het dossier gevoegde reguleringsimpactanalyse (“hierna: RIA”).

Bij de doelstellingen schetst men reeds de optie die uiteindelijk gekozen is, nl. *“het decreet betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking opheffen en de juridische grondslag voor een Vlaams beleid aangaande gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking integreren in het bestaande kaderdecreet ontwikkelingssamenwerking, zodat deze is afgestemd op het kaderdecreet planlastverlaging lokale besturen”*. De eigenlijke doelstelling was echter het beleid inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking aanpassen aan de vereisten van het planlastendecreet.

Bij de opties bespreekt men niet de meest voor de hand liggende optie, nl. het convenantendecreet aanpassen aan het planlastendecreet zonder deze te integreren in het kaderdecreet.

Bij de passage over de (politieke) doelstelling en de politieke vrijheidsgraden had men reeds kunnen aangeven dat, overeenkomstig het regeerakkoord en de beleidsnota 2009-2014, het de politieke wil is om het beleid ter ondersteuning van de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking verder te zetten. Optie drie, nl. het opheffen van het Vlaams beleid aangaande gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, is aldus geen realistische optie in de RIA.

¹⁷ SARiV, o.c., Advies 2009/26, 24 november 2009, 12.

¹⁸ *Ibid.*, 16.

¹⁹ *Ibid.*, 17.

5. CONCLUSIE

De Raad sluit zich aan bij de vooropgestelde wijzigingen van het kaderdecreet die (i) voor afstemming zorgen van het beleid gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking op het planlastendecreet en dit beleid integreren in het kaderdecreet, (ii) het beleid inzake ontwikkelingseducatie integreren in het kaderdecreet, (iii) enkele begrippen uit het kaderdecreet actualiseren, en (iv) technische wijzigingen doorvoeren. De Raad vindt het een gemiste kans dat het decreet microfinanciering, hoewel het werd aangepast aan het Rekendecreet, niet werd geïntegreerd in het kaderdecreet.

Zowel de uitwerking van het impulsbeleid inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking als ontwikkelingseducatie heeft nog uitwerking via uitvoeringsbesluiten. De Raad vraagt met aandrang dat de sector en de gemeenten hierbij worden betrokken. Hij had ook graag kennis genomen van deze uitvoeringsbesluiten om deze in samenhang met het voorontwerp van decreet te kunnen analyseren.

Ten slotte stelt hij vast dat men er niet voor heeft gekozen om het kaderdecreet aan een inhoudelijke en diepgaande reflectie te onderwerpen. Hij vindt dit een gemiste kans en herhaalt de reeds geformuleerde aanbevelingen hiertoe uit zijn Quo Vadis-Advies.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

(getekend)

Freddy Evens
Secretaris

Bijlage 1:

Aan prof. dr. Jan Wouters
Voorzitter
Strategische Adviesraad internationaal
Vlaanderen .
Boudewijnlaan 30 bus 81 .
Brussel 1000

vragen naar / e-mail

Bram Opsomer
bram.opsomer@bz.vlaanderen.be

telefoonnummer

02 553 40 15

datum

5 juli 2011

bijlagen

Betreft: uitvoering planlastendecreet

Geachte voorzitter,

Het ontwerp van decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd (verder: planlastendecreet), werd op 8 april 2011 definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering en ligt nu voor bespreking in het Vlaams Parlement.

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) heeft zich steeds ten volle achter de principes uit dit kaderdecreet geschaard, en ziet de implementatie ervan als één van de belangrijkste bestuurlijke dossiers van deze Vlaamse legislatuur.

Volgens het planlastendecreet moeten 14 bestaande regelingen worden aangepast aan het nieuwe kader. Ondertussen zijn in verschillende beleidsdomeinen de werkzaamheden gestart voor de aanpassingen van de sectorale regelgeving. Op vrijdag 17 juni 2011 kwam een eerste aanpassing op de agenda van de Vlaamse Regering, namelijk binnen de sector ontwikkelingssamenwerking (opheffing en vervanging van het decreet van 2 april 2004 betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking). Als strategische adviesraad bevoegd voor het Vlaamse buitenlands beleid moet u adviseren over dit voorontwerp.

Een belangrijke vaststelling is dat in bovengenoemd voorontwerp en in andere aanpassingsdecreten die VLABEST reeds kon inkijken telkens de specifieke invulling omtrent planning, rapportering, evaluatie en toezicht gedelegeerd wordt aan de Vlaamse Regering om vast te leggen in uitvoeringsbesluiten. Dit betekent dat het op dit moment voor VLABEST heel moeilijk is om in te schatten op welke manier in de sectoren gevolg zal gegeven worden aan de principes uit het planlastendecreet. VLABEST acht het daarom niet nuttig en wenselijk om in deze fase al tussenbeide te komen telkens er binnen de verschillende beleidsdomeinen aanpassingsdecreten op de agenda komen.

Dit betekent echter niet dat VLABEST op dit moment het dossier volledig wil loslaten. Daarom vragen we aan de betrokken strategische adviesraden om in de advisering over de aanpassingsdecreten in

het kader van de planlastvermindering **de belangrijkste principes uit het kaderdecreet** te willen meenemen bij de beoordeling van de individuele dossiers:

De *lokale beleidscyclus wordt als uitgangspunt* genomen; de Vlaamse overheid moet zich daarop afstemmen. De plan- en rapporteringsverplichtingen van de lokale besturen (al dan niet gekoppeld aan subsidiëring) moeten temporeel worden afgestemd op de lokale beleids- en beheerscyclus. Bovendien moeten die verplichtingen sporen met de omvattende planning en rapportering van de lokale overheden in hun reguliere cyclus.

De planlastvermindering heeft tot doel om *meer subsidiariteit en meer beleidsvrijheid* voor de lokale besturen te bewerkstelligen. De beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering moeten op een voldoende 'hoog' niveau worden gedefinieerd zodat de lokale en provinciale besturen meer zijn dan loutere uitvoeringsagentschappen. De lokale besturen moeten hun beleid, binnen de geschetste contouren, een eigen invulling op maat kunnen geven. De Vlaamse beleidsprioriteiten kunnen dus nooit betrekking hebben op inputelementen zoals in te zetten personeel of specifieke diensten in het organogram: de interne organisatie is een zaak van de lokale besturen zelf.

Het derde principe is dat de doelstelling van de planlastvermindering niet in tegenstrijd is met de zorg voor *participatie* van belanghebbenden. De Vlaamse overheid kan blijvend in sectorale regelgeving opleggen dat de lokale besturen aantonen dat ze lokale stakeholders hebben betrokken bij de opmaak van de bewuste onderdelen van de strategische meerjarenplanning. Daarbij moet echter ook het principe van lokale autonomie centraal staan: betrokkenheid voorzien kan worden opgelegd, niet de manier waarop deze betrokkenheid wordt georganiseerd.

Volgens VLABEST zouden bovenstaande principes op zijn minst opnieuw moeten gevalideerd worden in de sectorale regelgeving, desnoods in de memorie van toelichting, zodat er zekerheid is dat er bij het uittekenen van de uitvoeringsbesluiten rekening mee zal gehouden worden. Op dit moment is VLABEST van mening dat de voorliggende voorontwerpen iets te vrijblijvend zijn op dit vlak. Er is een **blijvend engagement nodig** ten aanzien van de door de Vlaamse Regering goedgekeurde principes van planlastvermindering en gemeentelijke autonomie.

Naast de nood aan een validatie van de basisprincipes uit het planlastendecreet, blijkt dat er ook een nood is aan een **correcte interpretatie ervan**. Uit gesprekken en ontwerp teksten kan VLABEST afleiden dat er binnen de verschillende beleidsdomeinen verwarring heerst over de invulling van bovengeschetste uitgangspunten. VLABEST wil daarom wijzen op een aantal mogelijke misverstanden:

1. Het is volgens VLABEST *niet aangewezen dat de Vlaamse overheid gaat sturen op details* via het vastleggen van de vooropgestelde output of prestaties die lokale besturen moeten nastreven. De Vlaamse overheid kan beleidsprioriteiten op hoog niveau bepalen, evenals activiteiten die in dit kader gesubsidieerd worden. Vervolgens is het aan de lokale besturen om na te gaan welke activiteiten, met welke vooropgestelde output bijdragen tot deze beleidsprioriteiten en welke ervan zij willen opzetten in het kader van hun eigen prioritaire beleidsdoelstellingen.
2. *De beleidsprioriteiten van de Vlaamse overheid moeten niet letterlijk terug te vinden zijn als prioritaire beleidsdoelstellingen in de strategische nota's* van de lokale besturen. VLABEST stelt vast dat hieromtrent af en toe verwarring heerst. Wat een prioritaire doelstelling is voor een sectorale (sub)afdeling van de Vlaamse overheid is dat veelal niet voor een lokaal bestuur dat een strategisch plan op hoofdlijnen moet maken, op een termijn van 6 jaren, dat betrekking heeft op alle thema's en sectoren die lokaal aan de orde zijn. Een lokaal bestuur formuleert zijn

eigen prioritaire doelstellingen en acties en m.b.t. bepaalde acties zullen zij kunnen aantonen dat deze ook bijdragen tot de Vlaamse beleidsprioriteiten. Artikel 5 uit het ontwerp van planlastdecreet is op dit vlak duidelijk (Vlaams Parlement, Stuk 1102 (2010-2011) – Nr. 1).

3. Het kan niet de bedoeling zijn dat de Vlaamse overheid de te bereiken effecten (bv. daling van werkloosheidsgraad) gaat vastleggen en de *toekenning van middelen laat afhangen van het bereiken van die effecten*. Een bestuur is zelden alleen verantwoordelijk voor het al dan niet bereiken van de effecten en kan daar bijgevolg ook niet op afgerekend worden.
4. Het gehele systeem *mag niet leiden tot een indicatorenfetisjisme* en tot een lokale planning in functie van de verantwoording van subsidies. Dat zou de lokale meerwaarde van het plan volledig ondergraven. Evaluaties van het Sociaal Impulsfonds onder begeleiding van de studiedienst van de Vlaamse regering toonden aan dat een monitoring en evaluatie op basis van indicatoren die gehanteerd wordt ter verantwoording van middelen al snel kan vervallen in een onbruikbaar planningsinstrument en in een onrealistische beoordeling. Daarom is het werken met controle op output en effecten enkel te verantwoorden indien het gecombineerd wordt met controle op activiteiten en op systemen van intervisie, visitatie en benchmarking. Enkel zo kunnen de indicatoren in zijn juiste context geplaatst worden en kan de monitoring leiden tot lessen over het te voeren beleid zowel bij de lokale overheid als bij de subsidiërende overheid.

VLABEST vraagt dus aan de strategische adviesraden om in de advisering over ontwerp teksten die verband houden met planlastvermindering in de mate van het mogelijke rekening te houden met bovenstaande opmerkingen. VLABEST zal deze boodschap uiteraard ook overmaken aan de Vlaamse Regering. Bijkomend zal VLABEST vragen om de uitvoeringsbesluiten waarin invulling wordt gegeven aan de plannings-, rapporterings-, evaluatie- en toezichtsbepalingen als strategisch belangrijk te benoemen. Op die manier moet er verplicht advies over gevraagd worden aan de bevoegde strategische adviesraden (artikel 4 §2 2° van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden) en kan dit worden opgevolgd. VLABEST kan op dat moment de concrete toetsing doen van de bovengeschetste principes en indien nodig nogmaals zijn standpunt kenbaar maken, bij voorkeur samen met de sectorale strategische adviesraad.

Voor bijkomende vragen of inlichtingen kan u steeds contact opnemen met het secretariaat van VLABEST.

We willen u alvast hartelijk danken voor uw medewerking.

Hoogachtend,
Namens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken,

(Getekend)

Prof. dr. Herman MATTHIJS
Voorzitter

(Getekend)

Bram OPSOMER
Secretariaat

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

Opdracht

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Vlaamse Regering. Hij adviseert de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, haar beleid inzake internationaal ondernemen, toerisme en internationale samenwerking. Hij doet dit hetzij op vraag van de Vlaamse Regering, hetzij uit eigen beweging.

Samenstelling

Leden	Plaatsvervangers
1° Voorzitter: Prof. dr. Jan Wouters (gewoon hoogleraar internationaal en Europees recht, K.U.Leuven)	
2° Dirk Roctus (docent internationale politiek, Lessius Hogeschool)	
3° Hans De Belder (oud-diplomaat)	
4° Jean Bossuyt (hoofd strategie European Centre for Development Policy Management Maastricht)	
5° Leo Sleuwaegen (gewoon hoogleraar bedrijfseconomie en strategie, K.U.Leuven en Vlerick Leuven Gent Management School)	
6° Kim Van der Borgh (docent internationaal handelsrecht en handelspolitiek, VUB)	
7° Karl Verlinden (gedelegeerd bestuurder Qualiphar)	
8° Luc Vandenbroucke (Senior Executive Vice President, Barco)	
9° Hilde Plas (stafmedewerker VVSG)	
10° Johan De Meester (zaakvoerder Viking Reizen)	
11° Els Dirix (ABVV)	Mehdi Koocheki (ABVV)
12° Jessie Van Couwenberghe (ACV)	Veronique Rousseau (ACV)
13° Geert Eggermont (UNIZO)	Veronique Willems (UNIZO)
14° Anneliese Daelemans (Voka-Vlaams Economisch Verbond)	Jan Van Doren (Voka-VEV)
15° Wiske Jult (11.11.11.)	Koen Detavernier (11.11.11.)
16° Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit)	Gijs Justaert (Wereldsolidariteit)
17° Milan Rutten (FOS, BTC-bestuur)	Saskia De Block (FOS)
18° Isabel Vertriest (Oxfam Wereldwinkels)	Lode Delbare (Trias)
19° Luc Glorieux (Afgevaardigd bestuurder B.A.A.V.)	Karolien Leyman (vzw Toeristische Attracties)
20° Jan Van Steen (directeur Omnia)	Nico Moyaert (CIB Vlaanderen vzw)

Secretariaat:

Freddy Evens (secretaris)
Eva Haeverans (beleidsmedewerker)
Roos Van de Cruys (beleidsmedewerker)
Charlotte Verroens (administratief deskundige)