



Advies

Voorontwerp van decreet houdende de oprichting van het Overlegcomité Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Brussel, 7 juni 2017

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende de oprichting van het Overlegcomité Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Adviesvrager: Jo Vandeurzen - Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Ontvangst adviesvraag: 11 april 2017

Adviestermijn: 30 dagen – verlenging gevraagd en toegestaan

Goedkeuring raad: 7 juni 2017 – in consensus

Contactpersoon: Gunter Naets - gnaets@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Advies	4
1 Situering	4
2 Algemene beoordeling van het voorontwerp van decreet	4
3 Bespreking van het voorontwerp van decreet	5
3.1 Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen	5
3.2 Hoofdstuk 2 Oprichting en taakomschrijving van het Overlegcomité WVG	5
3.2.1 Taakomschrijving van het Overlegcomité WVG	5
3.2.2 Thema's van overleg	6
3.3 Hoofdstuk 3 Taakomschrijving, samenstelling en organisatie van de kamers	7
3.3.1 Taakomschrijving van de kamers	7
3.3.2 Samenstelling van de kamers	7
3.4 Hoofdstuk 4 Werking van het Overlegcomité WVG	8
3.4.1 Bindende akkoorden via de procedure van consensus	8
3.4.2 Agendabepaling	9
3.4.3 Transparante werking	9
3.4.4 Secretariaat	9
3.5 Hoofdstuk 5 Wijzigingsbepalingen	10
3.5.1 Evaluatie en opvolging van de akkoorden	10

Advies

1 Situering

De SAR WGG besprak dit voorontwerp van decreet op 18 april, 27 april, 9 mei en 1 juni 2017.

In het verleden gaf de SAR WGG al verschillende keren advies over beleidsparticipatie in het beleidsdomein WVG met aandacht voor het Overlegcomité WVG. Het gaat met name over:

1. Proactief advies als bijdrage aan het Groenboek Staatshervorming (25 april 2013);
2. Proactief advies over de Participatie via advies en overleg in het beleidsdomein WVG (23 oktober 2014);
3. Advies “Groenboek Zesde Staatshervorming” (26/06/2014);
4. Reactief advies over de Conceptnota “Tripartite overlegstructuur voor het beleidsdomein WVG” (1 juni 2015).

Het voorliggende advies werd in consensus goedgekeurd op 7 juni 2017 na een schriftelijke stemprocedure.

2 Algemene beoordeling van het voorontwerp van decreet

De SAR WGG is verheugd dat het Overlegcomité WVG met het voorliggende voorontwerp van decreet vorm krijgt. De raad vraagt dat dit Overlegcomité spoedig wordt opgericht en van start kan gaan. 1 januari 2018 moet de streefdatum zijn.

In zijn proactief advies van 25 april 2013 adviseerde de raad om voor beheersmatige activiteiten ten minste een overlegorgaan te installeren (p.14).

De raad pleitte toen voor een nieuw globaal Vlaams participatief model in het beleidsdomein WVG, waarin relevantie en representatie, deskundigheid en verantwoordelijkheid belangrijke elementen zijn. Afhankelijk van de aard van de activiteiten en verantwoordelijkheden die moeten worden opgenomen krijgt dit model de vorm van advies, gestructureerd overleg of medebeheer.

Het voorliggende voorontwerp van decreet regelt op een goede wijze de organisatie van het Overlegcomité WVG op voorwaarde dat – met het oog op efficiëntie en effectiviteit - de volgende fundamentele opmerkingen in het voorontwerp van decreet verwerkt worden:

- De **taakomschrijving** van de verschillende kamers van het Overlegcomité moet verhelderd worden en **hiërarchie** tussen de kamers moet vermeden worden.
- Alle partijen die een akkoord sluiten moeten de opvolging en implementatie van deze **akkoorden evalueren** en daar waar nodig kunnen bijsturen.
- Ook in de toekomst blijft de **SAR WGG onverminderd zijn rol opnemen** als hét adviesorgaan van de Vlaamse overheid over het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid.

3 Bespreking van het voorontwerp van decreet

Naast bovenstaande fundamentele opmerkingen beoordeelt de raad dit voorontwerp van decreet hierna ook meer in detail. Al deze beoordelingen, suggesties ter verbetering en kritiek worden hieronder uiteengezet. Dit advies is opgebouwd op basis van de indeling van het voorontwerp van decreet.

3.1 Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

In dit hoofdstuk wordt onder andere opgesomd welke bevoegdheden voorwerp kunnen zijn van overleg in het Overlegcomité. Daarbij wordt verwezen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Ook verder in het voorliggende voorontwerp van decreet worden onderwerpen voor overleg in (de verschillende kamers van) het Overlegcomité benoemd. Al deze omschrijvingen verschaffen echter onvoldoende informatie over welke bevoegdheden er (in welke kamers) overleg zal gevoerd worden. Zo is het voor een aantal bevoegdheden onduidelijk of ze gerekend zullen worden tot 'gezondheid', 'gezin' of 'welzijn'. De raad vraagt daarom uitklaring over de invulling van de termen welzijn, gezondheid en gezin. Hierbij is het belangrijk dat duidelijk vermeld wordt welke bevoegdheden onder welke term gevat worden. Daarnaast moet ook het toepassingsgebied van de kamers verduidelijkt worden voor bijvoorbeeld de oudereninstellingen, gezinszorg, gezinsbeleid, eerstelijnsgezondheidszorg, welzijnsvoorzieningen op de eerste lijn, integrale jeugdhulp,....

3.2 Hoofdstuk 2 Oprichting en taakomschrijving van het Overlegcomité WVG

3.2.1 Taakomschrijving van het Overlegcomité WVG

Het is voor de raad bijzonder belangrijk om de taakomschrijving van het Overlegcomité uniform en duidelijk te beschrijven. Artikel 4 bepaalt dat het overlegcomité kan overleg plegen en akkoorden sluiten over alle strategische beleidsaangelegenheden. Dit wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt in de passage: *De akkoorden worden gesloten op strategisch niveau, niet op operationeel niveau, met respect voor het primaat van de politiek. Dit wil zeggen dat de grote krachtlijnen van het welzijns- en gezondheidsbeleid, die vervat zijn in het Vlaams regeerakkoord, en verder vorm krijgen in de beleidsnota van de minister van WVG, door het Overlegcomité worden gerespecteerd.*

Deze omschrijving is verwarrend. Het is immers niet geheel duidelijk wanneer een beleidsaangelegenheid behoort tot de grote krachtlijnen van het welzijns- en gezondheidsbeleid of wanneer ze als een strategische beleidsaangelegenheid moet beschouwd worden.

Daarnaast dreigt er ook verwarring te ontstaan over de taakomschrijving van de SAR WGG enerzijds en het Overlegcomité WVG anderzijds.

De raad pleit ervoor om duidelijk te maken wie en op welke wijze best wordt betrokken in de verschillende fases van het beleidsproces. Het is belangrijk om deze rollen en opdrachten helder te maken om efficiëntie te verhogen en dubbel werk te vermijden. De SAR WGG herhaalt zijn voorstellen om deze rollen als volgt te verhelderen:

SAR WGG

Het is belangrijk dat in Vlaanderen op een gestructureerde en transparante wijze **strategische analyses en keuzes** gemaakt worden die voorwerp (kunnen) zijn van toekomstig Vlaams beleid. In de SAR WGG wordt een algemene langetermijnvisie ontwikkeld. Daarom adviseert de SAR WGG best vroeg in de beleidscyclus over grote strategische keuzes die op lange termijn moeten gerealiseerd worden. De SAR WGG reikt de overheid hiervoor thema's aan, signaleert maatschappelijke ontwikkelingen, uit nieuwe wetenschappelijke inzichten, documenteert mogelijke beleidsalternatieven, enz. De SAR WGG hanteert hiervoor een helikopterperspectief en kijkt breed (zowel intersectoraal binnen het beleidsdomein WVG als beleidsdomeinoverschrijdend).

De SAR WGG moet ook de beleidsevaluatie opnemen door te beoordelen of strategische keuzes al dan niet goed werden omgezet in concreet beleid en hoe dit beleid dan kan bijgestuurd worden. De SAR WGG moet dus ook de evaluerende rol toebedeeld krijgen om de strategische keuzes en visie in de regelgeving en de besluitvorming (decreten en besluiten van de Vlaamse regering) te bewaken. Akkoorden die in het Overlegcomité WVG zijn gesloten, moeten door het Overlegcomité opgevolgd en geëvalueerd worden.

Overlegcomité WVG

Het Overlegcomité over het Vlaamse welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid heeft als opdracht overleg te organiseren om tot bindende akkoorden te komen. **Het Overlegcomité werkt naar akkoorden toe in plaats van naar algemene visieontwikkeling.**

Dit overleg en deze akkoorden situeren zich op het niveau van de besluitvorming (het nemen van beleidsbeslissingen). Dit overleg en deze akkoorden zijn zowel beleidsmatig als operationeel van aard.

Het gaat hierbij grosso modo over:

- (Concrete) onderwerpen die belangrijk zijn en dringend (korte en middellange termijn (max. een legislatuur);
- (Concrete) onderwerpen waarover de onderhandelende partijen engagementen kunnen opnemen en/of gevat worden in hun werking;
- (Concrete) onderwerpen waarover de verschillende leden van het Overlegcomité WVG akkoorden wensen te maken;
- De omzetting van grote strategische principes in beleidskeuzes;
- Strategische keuzes in een beheersmatig perspectief;
- Maatregelen waarover de Vlaamse Regering grote gedragenheid wenst bij de verschillende middenveldorganisaties;
- ...

Akkoorden moeten opgevolgd, gemonitord en geëvalueerd worden.

3.2.2 Thema's van overleg

De raad is **bijzonder tevreden** dat de regering ervoor kiest dat niet alleen de bevoegdheden die met de zesde staatshervorming overkwamen, maar alle Vlaamse bevoegdheden in het beleidsdomein WVG (uitgezonderd het justitiële beleid, het beleid inzake gegevensdeling en de

materie betreffende sociale akkoorden) onderwerp kunnen zijn van het overleg en de akkoorden die nagestreefd worden in het Overlegcomité WVG.

Op deze manier kan een beleid gevoerd worden dat intersectoraal samenwerken bevordert en zo werk maakt van integrale zorg en ondersteuning.

3.3 Hoofdstuk 3 Taakomschrijving, samenstelling en organisatie van de kamers

3.3.1 Taakomschrijving van de kamers

De Vlaamse Regering kiest voor een Overlegcomité met vier kamers. Het was niet evident om de thema's, sectoren en beleidsvelden die deel uitmaken van het beleidsdomein WVG op een eenduidige wijze onder te brengen in vier overlegkamers. De raad stelt dan ook vast dat er **schemerzones** dreigen te ontstaan waarbij onderwerpen voor overleg onder verschillende kamers kunnen ondergebracht worden. De raad pleit er voor dat de intersectorale kamer een regisserende en coördinerende rol opneemt in de toewijzing van onderwerpen aan een of meerdere kamers. De raad pleit voor verbinding tussen de kamers en **niet voor een hiërarchie** binnen het Overlegcomité wanneer het gaat over het sluiten van akkoorden. In het voorontwerp van decreet wordt gemeld dat de intersectorale kamer akkoorden die in andere kamers gesloten worden moet bekrachtigen. Het is belangrijk dat de opdracht om deze akkoorden te **bekrachtigen** ingevuld wordt met het noodzakelijke respect ten aanzien van de kamer waarin het akkoord werd gesloten en niet gebruikt mag worden om akkoorden die in de andere kamers gesloten werden tegen te houden. De raad is zich ervan bewust dat de bekrachtiging door de intersectorale kamer ook positieve impact kan hebben. Het kan andere kamers bijvoorbeeld inspireren om thema's meer intersectoraal en breed te bekijken.

De raad streeft naar integrale zorg en ondersteuning waarbij zowel welzijns- als gezondheidssectoren betrokken moeten worden. Nu er gekozen wordt voor een sectorale kamer gezondheid willen we aandacht vragen in het overleg voor het **noodzakelijke samenspel van welzijn en gezondheid in alle kamers**.

De raad vraagt dat 'welzijn' duidelijk aan bod komt en helder gepositioneerd wordt in het Overlegcomité WVG. De raad stelt zich de vraag waarom 'welzijn' specifiek toegevoegd wordt aan de intersectorale kamer. Ook moet er duidelijkheid verschaft worden over welke sectoren en thema's onder de term 'welzijn' worden verstaan.

3.3.2 Samenstelling van de kamers

Het is goed dat de vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van het werkveld deel zullen uitmaken van dit Overlegcomité. Het is jammer dat in het voorontwerp van decreet het 'werkveld' echter niet gedefinieerd wordt.

Het is belangrijk dat de aanbieders en gebruikers in het beleidsdomein WVG betrokken worden. Zij zijn belangrijke stakeholders in dit debat.

Voor de SAR WGG zijn stakeholders de belanghebbende personen of organisaties die invloed ondervinden of zelf invloed kunnen uitoefenen op de realisatie van integrale zorg- en ondersteuning in Vlaanderen. **Het is evident dat stakeholders die deelnemen aan dit overleg**

relevant en representatief moeten zijn. Het is belangrijk dat de Regering bij de samenstelling in de eerste plaats rekening houdt met de representativiteit van de actoren in het beleidsdomein.

Het is nodig dat zeker die actoren aan tafel zitten die door de onderwerpen die besproken worden gevat worden en daadwerkelijk engagementen kunnen opnemen wanneer de akkoorden gemaakt worden. Het is belangrijk dat de samenstelling van het Overlegcomité WVG voldoende breed ingevuld wordt; met zowel sectorale als intersectorale vertegenwoordigers.

In de memorie van toelichting worden groepen van stakeholders genoemd die betrokken zullen worden in het Overlegcomité WVG. Zo wordt er ook gemeld dat werkgevers en werknemers eveneens zullen vertegenwoordigd zijn in het tripartite overleg, net zoals dat bij het VESOC het geval is. De raad vindt het vreemd dat hierbij alleen de intersectorale werkgevers- en werknemersorganisaties bij naam genoemd worden, terwijl dit niet gebeurt voor sectorale stakeholders.

De Vlaamse Regering zal de kamers samenstellen. De raad brengt hierover ook graag zijn advies van 23 oktober 2014 in herinnering waarin de raad schreef:

*Vanuit het principe van **goed bestuur** wil de raad volgende elementen naar voren schuiven met betrekking tot de samenstelling van het overlegcomité voor WVG:*

- Het is belangrijk dat in het overleg tussen regering en stakeholders van het WVG-beleid die actoren aanwezig zijn die door de materie gevat worden en daadwerkelijk engagementen kunnen/willen opnemen wanneer akkoorden gemaakt worden.*
- Het is eveneens belangrijk dat er duidelijkheid moet zijn over de rolverdeling die de leden opnemen. Elke deelnemer kan slechts één rol vervullen.*
- De samenstelling moet zodanig zijn dat de WVG-thematieken in een brede maatschappelijke context bekeken worden. Op die wijze wordt effectief werk gemaakt van de vermaatschappelijking van de zorg en ondersteuning.*
- Het is goed wanneer geen van de betrokken stakeholders een overwicht heeft in het overlegcomité.*

3.4 Hoofdstuk 4 Werking van het Overlegcomité WVG

3.4.1 Bindende akkoorden via de procedure van consensus

In het Overlegcomité WVG kunnen **bindende akkoorden** gesloten worden. De raad vraagt meer uitleg over de draagwijdte van de term 'bindend'. Zo wenst de raad dat in het decreet bepaald wordt wat de **juridische draagwijdte** van deze term inhoudt.

De raad ondersteunt de keuze van de Regering om volgens de procedure van **consensus** akkoorden te realiseren. We begrijpen dat dit een zware procedure is die zowel tijd als engagement van de deelnemende actoren vraagt.

Een belangrijke voorwaarde om collegiaal te beraadslagen is het bestaan van wederzijdse constructieve loyaliteit en wederzijds respect tussen de deelnemende partijen. Er moet over gewaakt worden dat deze procedure niet leidt tot het blokkeren van het overleg door het hanteren van **veto's**. Daarnaast vergt overleg met democratisch georganiseerde ledenorganisaties ook voldoende tijd. Onder meer voor intern overleg en terugkoppeling met de achterban.

Het is dan ook bijzonder belangrijk dat de Vlaamse Regering voldoende tijd wenst uit te trekken voor het proces om tot een akkoord te komen. In die zin moet de ‘redelijke termijn’ (art.21) die de Vlaamse Regering bepaalt rekening houden met deze voorwaarden. Daarnaast is het noodzakelijk dat in het bepalen van de redelijke termijn ook rekening gehouden wordt met de omvang en maatschappelijke impact van het onderwerp dat ter bespreking voorligt.

Wanneer een akkoord gesloten wordt, zal deze beslissing uitgevoerd worden door de bevoegde instanties en verdedigen alle partijen deze beslissing.

Wanneer een onderhandeling in een kamer niet tot een consensus zou leiden, roept de raad de Vlaamse Regering op om in het beleid dat zij over het behandelde onderwerp verder ontwikkelt, **rekening te houden met de mening van de stakeholders** die tijdens het overleg zichtbaar gemaakt werd. Deze meningen worden vastgelegd in een – door de betrokkenen goedgekeurd - eindverslag waarin de argumenten worden toegelicht.

De **evaluatie van de werking van het Overlegcomité** moet plaatsvinden na het eerste werkjaar. Het is belangrijk dat daarbij ook de procedure van consensus om tot akkoorden te komen, grondig wordt geëvalueerd en desgevallend wordt geoptimaliseerd.

3.4.2 Agendabepaling

De raad vraagt uitdrukkelijk dat het Overlegcomité WVG zelf de agenda bepaalt met de thema's waarover men een akkoord wenst af te sluiten. Gelet op de onderlinge constructieve loyaliteit en het respect tussen de deelnemende partijen is het voor de raad evident dat alle leden deze agenda mee vorm moeten kunnen geven. De bepaling in het voorliggende decreet die de Vlaamse Regering toelaat om **agendapunten onontvankelijk te verklaren strookt niet met deze visie en wordt daarom best geschrapt.**

3.4.3 Transparante werking

Met dit decreet krijgt het Overlegcomité WVG een herkenbare, permanente en structurele plaats in het beleidsproces. Daarom is het noodzakelijk dat er in transparantie gecommuniceerd wordt over de werkzaamheden en de resultaten van het overlegorgaan. Het voorliggende voorontwerp van decreet maakt hiervan werk.

3.4.4 Secretariaat

De Vlaamse Regering stelt voor om het secretariaat van de SAR WGG te belasten met het secretariaat van het Overlegcomité. Deze bepaling is conform met de voorstellen die de SAR WGG hierover in het verleden deed. Deze keuze kan er immers toe bijdragen dat de visie die de SAR WGG ontwikkelt makkelijker doorloopt in de akkoorden in het Overlegcomité en vice versa. Het is logisch dat deze bijkomende opdracht een uitbreiding van het secretariaat van de SAR WGG (en dus ook het Overlegcomité WGG) met zich meebrengt. De raad is tevreden dat deze uitbreiding is voorzien in het decreet.

3.5 Hoofdstuk 5 Wijzigingsbepalingen

3.5.1 Evaluatie en opvolging van de akkoorden

Het decreet schiet tekort in het organiseren van de evaluatie en opvolging van de (uitvoering van de) akkoorden die in het Overlegcomité worden gesloten.

In artikel 25 van het voorliggende decreet schaft de Vlaamse Regering de verplichte adviesvraag aan de SAR WGG af voor voorontwerpen van decreet en ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die louter passen in de uitvoering van de bekrachtigde akkoorden. De Vlaamse Regering motiveert deze keuze in de memorie van toelichting als volgt: *Indien de Vlaamse Regering, de sociale partners en de specifieke belanghebbenden binnen het beleidsdomein WVG een akkoord sluiten in het Overlegcomité WVG, zou het niet getuigen van goed bestuur om vervolgens aan de sociale partners en de specifieke belanghebbenden binnen het beleidsdomein WVG, die zetelen in de SAR WGG, een advies te vragen over een voorontwerp van decreet of ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat kadert in de uitvoering van dat akkoord.*

Het is voor de SAR WGG duidelijk dat participatie efficiënt en effectief moet georganiseerd worden. Het **vermijden van dubbel werk** en van dubbele rollen is hierbij belangrijk.

Maar het is minstens even belangrijk dat participatie ook kwaliteitsvol gebeurt. In elke beleidscyclus is er daarom een fase van evaluatie voorzien. Deze evaluatie ontbreekt in voorliggend decreet. Dit is een belangrijk manco waaraan moet verholpen worden. **De raad vraagt uitdrukkelijk om de evaluatie van de akkoorden en hun uitvoering op te nemen in het decreet.**

Deze evaluatie is noodzakelijk om er over te waken dat akkoorden in hun geheel worden uitgevoerd en dat de uitvoering volledig conform de akkoorden verloopt. Bovendien kan elke evaluatie ook gezien worden als de start van een nieuwe beleidscyclus.

In het voorliggende voorontwerp van decreet wordt in artikel 25 alleen voor de SAR WGG de adviesplicht over voorontwerpen van decreet of ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering die louter passen in de uitvoering van de bekrachtigde akkoorden in bepaalde gevallen, opgeheven en niet voor de SERV. De raad vraagt uitdrukkelijk om de adviesplicht ook in deze gevallen voor beide adviesorganen te behouden.