



## Onderzoekspaper

# Stageopdracht: ontwikkeling van een verbeterd performantiemeetsysteem voor de SALV

Brussel, 23 mei 2019

**Dominique Maris**

**3<sup>e</sup> Bachelor Bestuurskunde en Publiek Management**

**Universiteit Gent**

**Secretariaat SALV:**

**Wouter Vanacker, beleidsmedewerker en stagebegeleider**

**Koen Carels, secretaris**

**UGent:**

**Prof. Dr. Filip De Rynck, mentor**

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij adviseert de beleidsmakers, in hoofdzaak de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, over landbouw en visserij in de brede zin van het woord. De adviezen, zoals vastgesteld door de belanghebbenden vertegenwoordigd in de adviesraad, passen in een gedragen politieke besluitvorming.

Contactpersoon: Koen Carels  
Stagebegeleider: Wouter Vanacker

## Managementsamenvatting

In het kader van mijn bacheloropleiding Bestuurskunde en Publiek Management liep ik stage bij de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij met als opdracht de ontwikkeling van een verbeterd performantiemeetsysteem voor de SALV, bestaande uit een selectie key performance indicators of kritieke prestatie-indicatoren (KPI's). Om een performantiemeetsysteem te kunnen ontwikkelen diende ik allereerst een dieper inzicht te verwerven in de werking van de strategische adviesraad en het verloop van de volledige adviesprocedure. Gedurende de negen weken van mijn stage heb ik de werking dan ook van dichtbij kunnen meevolgen. Om mijn kennis nog verder uit te breiden startte ik daarnaast een literatuurstudie zowel inzake de positie en werking van adviesraden als inzake performantiemanagement. Na het verwerven van de nodige achtergrondinformatie, was het van belang een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de resultaatsgebieden van de SALV en de relevante prestatie-indicatoren. Aangezien de SALV een groot aantal stakeholders heeft en deze een pertinente rol spelen, is het in kader van performantie- en stakeholdermanagement cruciaal om te achterhalen wat de SALV precies betekent voor elk van de belanghebbenden en hoe zij de resultaatsgebieden en performantie van de SALV definiëren. Er valt immers te verwachten dat de invullingen van deze begrippen vanuit de verschillende perspectieven zullen verschillen. Met dat idee als uitgangspunt, heb ik diverse stakeholders bevroegd, waaronder 5 raadsleden en 1 medewerker van het departement Landbouw en Visserij.

Uit die bevestigingen kon ik een aantal interessante bevindingen en aanbevelingen verzamelen inzake de werking en performantie van de SALV. Allereerst moet worden vermeld dat de bevroegde stakeholders over het algemeen zeer positief waren over de werking, resultaten en de performantie van de SALV. Uit een analyse van mijn praktische ervaringen en de resultaten van de interviews werden drie spanningsvelden duidelijk naar voor geschoven. Allereerst is er het spanningsveld tussen het opnemen van een proactieve houding als adviesraad of het opteren voor een meer passieve, reactieve houding. Een tweede spanningsveld heeft betrekking op de rol die het secretariaat moet opnemen. Enerzijds wordt geopperd dat dit louter een ondersteunende rol moet zijn als procesbegeleider. Anderzijds benadrukten sommigen het belang van de meer inhoudelijke, kennisverwervende rol van het secretariaat. Deze tegenstelling loopt parallel met het algemene spanningsveld binnen de SALV dat wordt bepaald door de grootte van de ledenorganisaties en de grootte van hun vertegenwoordiging in de SALV.

Daarnaast bleek uit mijn onderzoek dat impact van de adviezen zeer belangrijk wordt geacht. Die impact of doorwerking kan verschillende vormen aannemen. Bovendien werd duidelijk dat er een aantal factoren zijn die de kans op impact van een advies kunnen verhogen, zoals de advieskwaliteit, de gedragenheid, de timing en de relatie met het departement en de communicatie. Door goed in te zetten op deze factoren kan de adviesraad de doorwerking van het advies dus in positieve zin beïnvloeden.

Er moet worden opgemerkt dat de ontwikkeling van een performantiemeetsysteem voor een adviesraad geen evidentie is omwille van de politieke en wettelijke bepalingen waaraan de adviesraad onderhevig is en de waardegeladenheid van resultaatsgebieden, concepten en indicatoren. Het selecteren van concrete, functionele en éénduidige KPI's voor een adviesraad is dus een moeilijke oefening. Onderstaande indicatoren mogen dan ook niet beschouwd worden als harde maatstaven voor de performantie van de SALV. Er zijn immers veel factoren die de werking en performantie beïnvloeden maar die de strategische adviesraad niet in de hand heeft. Niettemin heb ik een aantal KPI's kunnen selecteren, gelinkt aan drie belangrijke resultaatsgebieden: *het formuleren van een gedragen, kwaliteitsvol advies met een werkelijke impact, interne en externe communicatie en proceskwaliteit*. Die KPI's hebben betrekking op de gedragenheid van het advies, de kwaliteit van het advies, de impact van het advies, de interne

communicatie (Sharepoint/Extranet), de externe communicatie van de SALV en de proceskwaliteit (timing en procedurele klachten).

Op basis van de verworven bevindingen kunnen **enkele aanbevelingen** gedaan worden. Allereerst zou het zeer opportuun zijn om jaarlijks een strategische inhoudelijke planning op te maken. In die planning kunnen alle dossiers en thema's worden opgelijst die door de raadsleden als fundamenteel worden beschouwd of waarover volgens hen zeker geadviseerd moet worden. Een bijkomend pluspunt van dit voorstel is dat dusdanig de adviesinitiatieven ook werkelijk door de raadsleden worden aangedragen en zij op die manier de mate van proactiviteit kunnen bepalen.

Een tweede aanbeveling betreft de verdere ontwikkeling van een slimme communicatiestrategie. In de eerste plaats moet de SALV (het secretariaat) zorgen voor een vlotte, heldere communicatie van de adviezen naar de beleidsmakers toe. Dit kan door meer in te zetten op persoonlijke contacten met kabinetten over de adviezen. Daarenboven moet, wat de communicatie naar de bredere maatschappij betreft, een evenwichtsoefening gemaakt worden. Enerzijds is voldoende informatie en transparantie over de werking van de SALV belangrijk, anderzijds moet erover gewaakt worden dat te veel en te vroege communicatie in de beleidscyclus niet tot verwarring leidt.

Ten derde wordt aanbevolen de afgenomen bevraging ook bij andere stakeholders af te nemen. Zo werd ook in de interviews aangegeven dat het uiterst interessant zou zijn om ook bij het politieke actoren (kabinetten, beleidsmakers) te peilen naar wat zij essentiële elementen van een advies beschouwen. Wanneer is een advies voor hen kwaliteitsvol of kan het een betrekkelijke impact hebben? Op die manier kan de SALV daarop inspelen en nog beter werken naar zijn doelgroep toe.

Als laatste moet worden opgemerkt het zeker opportuun is om de performantie van de SALV via de KPI's in kaart te brengen. Een gesystemiseerd performantiemeetsysteem brengt immers een aantal elementen inzake de werking onder de aandacht waar normaliter misschien minder nauwlettend op wordt gefocust. Zo kunnen nieuwe noden of problematieken aan de oppervlakte komen. Niettemin mag de focus op de KPI's niet te dominant worden. Dit kan immers ook een negatief effect hebben op de werking. Indien de SALV bijvoorbeeld teveel zou streven naar consensus in zijn adviezen, zullen ledenorganisaties niet meer het gevoel hebben dat ze hun eigen visie in het advies kunnen weergeven. Dat kan ertoe leiden dat ze veel minder actief zullen participeren, wat op zijn beurt weer zorgt voor een verminderde representativiteit.

**De bevindingen en standpunten in onderhavige paper zijn louter persoonlijke bevindingen van de student en binden de raad niet.**

# Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhoud</b> .....	<b>5</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>6</b>
<b>Kennismaking met de SALV</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Wettelijke basis</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Rol en inhoudelijke werking van het SALV-secretariaat</b> .....	<b>11</b>
<b>3 Het adviesproces</b> .....	<b>12</b>
<b>4 Theoretisch kader: performantiemanagement en stakeholdermanagement</b> .....	<b>18</b>
4.1 Performantiemanagement .....	18
4.1.1 Key Performance Indicators (KPI's) .....	20
4.1.2 De theoretische ontwikkeling van KPI's .....	21
4.2 Stakeholder management.....	21
<b>Naar een performantiemeting voor de SALV</b> .....	<b>23</b>
<b>5 Probleemstelling</b> .....	<b>23</b>
<b>6 Omgevings- en stakeholderanalyse</b> .....	<b>23</b>
<b>7 Resultaatsgebieden</b> .....	<b>32</b>
<b>8 Concepten en hun indicatoren</b> .....	<b>33</b>
8.1 Input .....	34
8.2 Throughput – process .....	38
8.3 Output.....	44
8.4 Outcome .....	49
<b>9 Selectie KPI's</b> .....	<b>54</b>
<b>Besluit</b> .....	<b>59</b>
<b>Bibliografie</b> .....	<b>64</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>68</b>
<b>1. Vragenlijst interviews</b> .....	<b>68</b>

## Inleiding

**Deze onderzoekspaper kadert in een stage voor de bacheloropleiding Bestuurskunde en Publiek Management aan de Universiteit van Gent. Binnen de opleiding heeft de stage tot doel een eerste confrontatie met het werkveld te vormen en de studenten de mogelijkheid te bieden om tijdens hun studies een eerste praktijkervaring op te doen. De stage biedt de student een realiteitsgetrouw inzicht in functies en jobinhouden waarin hij als afgestudeerde kan terecht komen. De stage wil tevens de tijdens de opleiding verworven kennis en vaardigheden verder verfijnen en verdiepen via praktijkgerichte ervaring en wil een brug slaan tussen theorie en praktijk.**

**De bevindingen en standpunten in onderhavige paper zijn louter persoonlijke bevindingen en binden de raad niet.**

### Onderwerp:

Het voorwerp van mijn stage omvat de ontwikkeling van een verbeterd performantiemeetsysteem voor de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij en het secretariaat. Zo'n systeem kadert in de praktische toepassing van performatiemanagement binnen een organisatie. Meer concreet houdt dit in dat aan de hand van een selectie key performance indicators of kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) de performantie van de adviesraad in kaart wordt gebracht. Om een performantiemeetsysteem te kunnen ontwikkelen diende ik allereerst een dieper inzicht te verwerven in de werking van de strategische adviesraad en het verloop van de volledige adviesprocedure. Gedurende de negen weken van mijn stage heb ik de werking dan ook van dichtbij kunnen meevolgen. Om mijn kennis nog verder uit te breiden startte ik daarnaast een literatuurstudie zowel inzake de positie en werking van adviesraden als inzake performatiemanagement. Interessante elementen en bevindingen uit de literatuur werden ook in deze paper geïntegreerd als kader voor de verdere praktische uitwerking van een performantiemeetsysteem. Doorheen de hele paper heb ik dan ook getracht om zoveel als mogelijk de theorie aan de praktijk te linken.

Na het verwerven van de nodige achtergrondinformatie, was het van belang een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de resultaatsgebieden van de SALV en relevante prestatie-indicatoren. Aangezien in een adviesraad de stakeholders een heel pertinente, centrale rol spelen, was het noodzakelijk om bij hen te peilen naar de manier waarop zij aan die begrippen een invulling geven. Alvorens prestatie-indicatoren te kunnen opstellen, moeten immers eerst de performantie en resultaatsgebieden van de SALV gedefinieerd worden. Bij een adviesraad met zo'n groot aantal stakeholders valt te verwachten dat de invullingen van deze begrippen vanuit de verschillende perspectieven zullen verschillen. Met dat idee als uitgangspunt heb ik diverse stakeholders bevroegd, waaronder 5 raadsleden en 1 medewerker van het departement Landbouw en Visserij. Daarnaast kreeg ik gedurende mijn stage ook permanent input van de medewerkers van het SALV-secretariaat. Na de dataverzameling heb ik de diverse antwoorden vanuit de verschillende perspectieven geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Op die manier werd duidelijk welke concepten de diverse stakeholders echt belangrijk vinden. Deze concepten

heb ik vervolgens trachten te operationaliseren aan de hand van key performance indicators of KPI's. Die staan immers centraal binnen het performantiemanagement.

### Structuur:

Deze paper is het eindproduct van de stage en geeft aldus het afgelegde proces weer om tot een performantiemeetsysteem te komen met bijhorende KPI's. De paper bundelt mijn praktische bevindingen, verworven kennis en de kwalitatieve resultaten uit de interviews en koppelt die aan bestaande literatuur over adviesraden en performantiemanagement. Doorheen de hele paper heb ik zoveel mogelijk getracht om de theorie aan de praktijk, zoals ervaren binnen de SALV, te linken. De paper is als volgt gestructureerd: allereerst wordt, in hoofdstuk 1, de wettelijke basis van de SALV toegelicht. Dit is nodig om de SALV goed te kunnen kaderen. Hoofdstuk 2 behandelt de rol en de werking van de SALV en zijn secretariaat. Vervolgens wordt het volledige adviesproces in hoofdstuk 3 fase per fase besproken vanuit mijn bevindingen in de praktijk. In hoofdstuk 4 ga ik dieper in op het begrip 'performantiemanagement'. Wat houdt dit in en hoe wordt het in de praktijk toegepast? Vanaf hoofdstuk 5 ligt de focus op de effectieve ontwikkeling van een performantiemeetsysteem voor de SALV, waarbij eerst de concrete probleemstelling wordt beschreven. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens een omgevings-en stakeholderanalyse uitgevoerd. Waar situeert de SALV zich precies ten opzichte van andere actoren in het beleidsveld, zoals o.a. het politieke niveau, het departement en andere adviesraden? In dit hoofdstuk worden de relaties van de SALV met al die actoren nauwgezet geanalyseerd. Hoofdstuk 7 geeft de diverse resultaatsgebieden van de SALV, gestructureerd per bron, weer. In hoofdstuk 8 wordt een opsomming gemaakt van alle mogelijke, relevante concepten en bijhorende indicatoren om de performantie van de SALV in kaart te kunnen brengen. Afhankelijk van de verkregen informatie uit de interviews worden bepaalde concepten en indicatoren meer gespecificeerd en becommentarieerd dan andere. Ten slotte resulteert uit die uitgebreide opsomming een lijst met de finale KPI's die voor de bevroegde raadsleden het meest essentieel bleken te zijn. Deze selectie van KPI's wordt weergegeven in hoofdstuk 9.

# Kennismaking met de SALV

## 1 Wettelijke basis

In 2006 werd de volledige organisatiestructuur van de overheid, en zo ook het Vlaamse advieslandschap, gereorganiseerd en opnieuw vorm gegeven. Met deze hervorming, genaamd Beter Bestuurlijk Beleid (BBB), wou de Vlaamse Overheid de beleidsdomeinen uniformiseren. Sindsdien bestaat elk beleidsdomein uit een departement, diverse verzelfstandigde agentschappen en een strategische adviesraad<sup>1</sup>. De SALV werd opgericht eind 2008, in uitvoering van het decreet van 6 juli 2007, als strategische adviesraad van het beleidsdomein landbouw. In 2015 voerde de Vlaamse Overheid een hervorming door waarin onder meer het aantal entiteiten werd verminderd. Als gevolg werd in 2016 de SALV administratief ingebed in de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV)<sup>2</sup>.

Zowel in het oprichtingsdecreet als later in het Bestuursdecreet van 7 december 2018 werden de wettelijke taken van de SALV vastgelegd. De hoofdtaak die hierin is omschreven omvat het formuleren van advies, zowel op vraag van de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement als op eigen initiatief. Dit kan betrekking hebben op advies over voorstellen en voorontwerpen van decreet of over ontwerpen van besluit, zolang deze betrekking hebben op economische, ecologische, sociale en maatschappelijke aspecten van het landbouw-, tuinbouw-, visserij- en plattelandsbeleid of zolang deze betrekking hebben op materies die horen tot andere beleidsdomeinen met een belangrijke impact op het landbouw-, tuinbouw-, visserij- en het plattelandsbeleid<sup>3</sup>. Opmerkelijk is dat de adviesraad ook adviezen kan uitbrengen over ontwerpen van regelgeving die van strategisch belang zijn en uitgaan van de federale overheid, van collega-ministers die bevoegd zijn voor andere beleidsdomeinen of van de Europese Unie. Belangrijk is dat de geformuleerde adviezen van de SALV niet bindend zijn. Politieke actoren kunnen dus zelf bepalen of ze het advies al dan niet volgen.

De SALV beschikt over een permanente technische werkcommissie Visserij (TWV) voor de adviezen over het visserijbeleid. Daarnaast kan de adviesraad ad hoc werkcommissies oprichten met het oog op het uitwerken van een advies. Naast advisering staat de SALV ook in voor rapportering. In het SALV-decreet staat namelijk het tweejaarlijkse landbouw- en visserijrapport omschreven, respectievelijk het LARA en VIRA. Een dergelijk rapport bestaat uit drie luiken. Allereerst een beschrijving, analyse en evaluatie van de toestand van de landbouw en de visserij in Vlaanderen. Vervolgens een beschrijving, analyse en evaluatie van het door het beleidsdomein gevoerde landbouw- en visserijbeleid. En als laatste een beschrijving van de verwachte ontwikkelingen van de Vlaamse landbouw en visserij<sup>4</sup>. Het departement Landbouw en Visserij is belast met het opstellen van het rapport. Een stuurgroep

---

<sup>1</sup> Bron: Vlaamse Overheid (2004). Beter Bestuurlijk Beleid: belangrijke stap in vernieuwingsproces. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-overheid/persberichten/beter-bestuurlijk-beleidbelangrijke-stap-vernieuwingsproces>

<sup>2</sup> Bron: Vlaamse Regering. Decreet betreffende de hervorming van de strategische adviesraden van 3 juli 2015

<sup>3</sup> Bron: Vlaamse Regering. Decreet houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij van 6 juli 2007

<sup>4</sup> Bron: Vlaamse Regering. Decreet houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij van 6 juli 2007.



staat het departement bij bij de opmaak van het rapport. Afgevaardigden van de strategische adviesraad maken deel uit van de stuurgroep.

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij is een unieke adviesraad door zijn brede samenstelling. Maar liefst 19 verschillende ledenorganisaties maken deel uit van de SALV. Elke schakel in de keten, van toeleveranciers voor de landbouwsector tot de eindconsument, is vertegenwoordigd. Als gevolg zorgt dit steeds voor een brede waaier van visies en standpunten.

De adviesraad wordt in haar voorbereiding en adviesformulering ondersteund door het secretariaat. Momenteel omvat het secretariaat 3 personeelsleden, namelijk de secretaris en twee beleidsmedewerkers.

**Foto: weergave van de 19 verschillende ledenorganisaties die deel uitmaken van de SALV<sup>5</sup>**



<sup>5</sup> Bron: Interne documentatie (PowerPointpresentatie) SALV-secretariaat.

### Box: Verschil tussen SALV en zijn voorloper VLTR, de Vlaamse Land- en tuinbouwraad

De algemene wens dat er een adviesorgaan voor de landbouw tot stand zou komen, ontsproot tijdens de Vlaamse Landbouwconferentie in 1994. Als gevolg werd in 1999 de VLTR opgericht<sup>6</sup>. Deze raad werd opgevat als een orgaan waarin de landbouworganisaties vertegenwoordigd werden alsook de toeleveringsbedrijven en de voedingsnijverheid. Met de oprichting van de VLTR zette men de eerste stappen in het onderlinge formele overleg<sup>7</sup>.

Voor de oprichting van de SALV werd het stakeholderoverleg in de schoot van het departement Landbouw en Visserij georganiseerd. Het secretariaat van de VLTR werd immers geleverd door het departement<sup>8</sup>. De organisatie van het secretariaat was zeker in de beginfase lang niet zo geprofessionaliseerd zoals dat vandaag bij de SALV het geval is. Er werd toen veel voorbereid door de landbouworganisaties zelf (voornamelijk door Boerenbond), terwijl secretariaatswerk vooral bestond in het nemen van notulen en het verzorgen van het uiteindelijke verslag. 'Het professionalisme bij de SALV is niet te vergelijken met het meer amateuristische karakter van toen'<sup>9</sup>. De SALV is in deze beter omkaderd via het studiewerk van zijn secretariaat. Het secretariaat heeft de voorbije jaren steeds zeer sterk de vinger aan de pols gehouden en niet zomaar afwachtend gebleven, maar de ontwikkelingen van nabij opgevolgd onder meer via de aanwezigheid op allerhande studiedagen<sup>10</sup>. Dit maakt dat het secretariaat tot de best geïnformeerden binnen de landbouwwereld behoren. Niettemin was de VLTR ook een voorloper in zijn tijd wat adviesverlening betreft<sup>11</sup>.

Het grootste verschil met de VLTR is de zeer brede samenstelling van de SALV, waarin naast de land- en tuinbouwsector ook de ketenpartners, ngo's en de consument vertegenwoordigd zijn. Dit is een groot verschil met de daaraan voorafgaande VLTR, waarin enkel de sector aanwezig was. Dit multistakeholderperspectief houdt weliswaar in dat er heel uiteenlopende standpunten aan de tafel verenigd zitten, maar scheidt tegelijkertijd ook heel wat opportuniteiten om de discussies te verbreden<sup>12</sup>. Dit maakt de SALV ook uniek in het Vlaamse advieslandschap. Er wordt binnen de SALV gediscussieerd over landbouwmaterie in de diepte (vaak op zeer technisch niveau), maar ook over de plaats van landbouw binnen het ruimere maatschappelijke bestel. Dat maakt ook dat de resulterende adviezen een breed draagvlak weerspiegelen. In vergelijking met de VLTR ligt de klemtoon binnen de SALV nog steeds op landbouw, maar wordt rekening gehouden met de maatschappelijke discussie omtrent voedselproductie. Bovendien worden ook andere thema's door de landbouwbril bekeken en met andere organisaties besproken. Landbouw is vandaag immers verweven met vele andere domeinen, zoals economie, ecologie en milieu<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> Bron: Vlaamse Regering. (6 mei 1999). Decreet houdende de oprichting van de Vlaamse Land- en Tuinbouwraad van de Vlaamse Regering. Geraadpleegd via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1053884>

<sup>7</sup> Bron: Relaes, J. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

<sup>8</sup> Bron: Van Liefvering, J. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

<sup>9</sup> Bron: Relaes, J. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

<sup>10</sup> Bron: Van Liefvering, J. ; Relaes, J. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

<sup>11</sup> Bron: Van Liefvering, J. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

<sup>12</sup> Bron: Vanthemsche, P. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

<sup>13</sup> Bron: Vandamme, H.; Relaes, J. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

## 2 Rol en inhoudelijke werking van het SALV-secretariaat

Artikel 7 van het oprichtingsdecreet van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij<sup>14</sup> bepaalt dat het secretariaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke en administratieve ondersteuning van de SALV. Samen met de voorzitter van de strategische adviesraad neemt het secretariaat de rol op van facilitator en vooral moderator van de adviesprocedure (Fobé et al., 2010). Deze omschrijving is zeer breed en algemeen. Doorheen deze paper wordt die rol verder geconcretiseerd.

In de planning voor 2019 die werd opgemaakt door het secretariaat<sup>15</sup> wordt de inhoudelijke werking van het secretariaat als volgt omschreven:

Het SALV-secretariaat ontwikkelt **passief** kennis. Dit betekent dat het in kaart brengt waar de kennis zit, welke de issues zijn, welke oplossingsrichtingen er zijn en wie waarmee bezig is. Die kennisontwikkeling gebeurt langs 2 lijnen:

- De socio-economische aspecten van de land- en tuinbouw: Quid de 'middengroep', hoe deze meer weerbaar maken, perspectief bieden, continuïteit van instroom.
- De klimaataspecten (adaptatie, mitigatie, LULUCF) van land- en tuinbouw.

Dat uit zich vervolgens **actief** in bijvoorbeeld startnota's over deelaspecten van voornoemde strategische lijnen, al dan niet gerelateerd aan een adviesdossier, hetzij op verzoek, hetzij op eigen initiatief.

Daarnaast behartigen de SALV-medewerkers ook de administratieve en organisatorische omkadering van de adviesraad, waaronder de documentatie en archivering van de output van de advieswerking, de uitbetaling van presentiegelden, de toewijzing van externe vertegenwoordigingen via de SALV, de organisatie van netwerkevents, enzovoort.

### De houding en cultuur van de adviesraad en zijn secretariaat

De secretariaten van de diverse adviesraden hebben elk hun eigen cultuur en manier van werken. Als gevolg zullen deze ook een andere soort rol opnemen. Zo neemt het secretariaat van de Minaraad eerder een leidende, richtinggevende rol op terwijl het SALV-secretariaat zich een meer ondersteunende rol aanmeet. Deze rol vertaalt zich in de manier waarop een advies tot stand komt en de wijze waarop de commissievergaderingen verlopen. Het Minaraad-secretariaat zal invulling geven aan het ontwerpadvies op basis van de eigen expertise en de redeneringen van de medewerkers van het secretariaat. In de werkcommissie neemt het secretariaat dan ook een centrale rol op. Onder leiding van het secretariaat wordt het geschreven ontwerpadvies overlopen en toegelicht. Daarbij worden de gemaakte redeneringen sterk verdedigd door de experts van het secretariaat. Het SALV-secretariaat schrijft daarentegen een meer algemene ontwerptekst, waarbij het voorwerp van het advies wordt toegelicht en een aantal adviesrichtingen in brede zin worden voorgesteld, vaak in

<sup>14</sup> Bron: Vlaamse Regering. (6 juli 2007). Decreet houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij.

<sup>15</sup> Bron: Interne documentatie SALV-secretariaat. Planning voor 2019.

overeenkomst met het acquis van de adviesraad. Vervolgens zullen de secretariaatsmedewerkers dit ontwerpadvies aan de raadsleden voorleggen en hen verder de inhoud laten bepalen. Dit is een bewuste keuze van het SALV-secretariaat. Er wordt geprefereerd om het inhoudelijke aan de leden over te laten, zij vormen samen immers de SALV.

Een ander element dat samenhangt met die cultuur is de mate waarin een adviesraad ervoor kiest om op de voorgrond te treden en zelf actie te ondernemen. Bepaalde adviesraden kiezen er bewust voor om meer op de voorgrond te treden en proactief te werk te gaan terwijl andere er net voor kiezen dit niet te doen en een meer reactieve houding aan te nemen. De SERV is bijvoorbeeld een adviesraad die zelf zeer veel initiatief neemt en vaak op eigen initiatief een advies zal indienen in de parlementaire commissie. Daardoor begeeft de adviesraad zich meer op het voorplan, wat risicovol kan zijn. De SERV heeft daartoe echter een ruim team met heel wat experten die zich op bepaalde materies door en door kunnen toeleggen, en daardoor de leiding kunnen nemen. De SALV daarentegen kiest er bewust voor om niet zo'n leidende, proactieve rol op te nemen. Dit illustreert mooi de verschillende houdingen die de diverse strategische adviesraden aannemen. Bepaalde adviesraden zullen sneller op eigen initiatief een advies formuleren dan andere. Niettemin dient hier enige nuance aangebracht te worden. Het aantal adviezen op eigen initiatief hangt immers niet alleen samen met de houding maar ook met de werklast en de capaciteit van het adviesorgaan. Met slechts drie secretariaatsleden is de capaciteit van de SALV eerder beperkt. Daarnaast moet het SALV-secretariaat met haar beperkte capaciteit heel veel verschillende thema's behandelen binnen het bredere kader van 'landbouw en visserij'. Als gevolg zijn de medewerkers minder diepgaand onderlegd in specifieke materies. Het zijn eerder generalisten, die van alle markten thuis moeten zijn.

Hoewel de diverse strategische adviesraden dus bij hetzelfde decreet zijn opgericht, kunnen adviesraden sterk verschillen in hun samenstelling, cultuur etc.. Ten gevolge daarvan zijn de bevindingen in deze paper specifiek van toepassing op de SALV en kunnen deze niet zomaar veralgemeend worden naar de hele adviessector.

### **3 Het adviesproces**

Om tot een advies te kunnen komen moet eerst een heel proces doorlopen worden. Hieronder wordt elke fase van dat proces in detail omschreven.

#### **Het Bureau**

Gedurende het hele proces neemt het SALV-Bureau een belangrijke positie in. Het SALV-Bureau bestaat uit de voorzitter en de ondervoorzitter van de raad en de secretaris (van het secretariaat). Indien er bepaalde ontwikkelingen zijn en ook wat het ontwerpadvies betreft, gaat het secretariaat altijd eerst naar het Bureau. Pas na goedkeuring omtrent de opstart van een adviesdossier en overeenkomst inzake de te volgen procedure in het Bureau gaat men naar de raad. Het Bureau superviseert ook de administratieve en organisatorische werking van het secretariaat.

## Vaststellen van de agenda en het initiatief tot advisering

Er bestaan twee soorten adviesprocedures:

### Een formele adviesaanvraag

Bij deze adviesprocedure stuurt een minister of de voorzitter van het Vlaams Parlement een brief aan het SALV-secretariaat waarin hij/zij advies vraagt over een decreet of een besluit van de regering. In dit geval (bij de gewone procedure) heeft de SALV 30 dagen de tijd na het ontvangst van de brief om het advies te formuleren en te leveren. De gevallen waarin de minister een advies MOET vragen aan de SALV zijn decretaal vastgelegd. De SALV kan ook beslissen om niet te antwoorden op de vraag van de minister en dus geen advies te formuleren over de materie. (het secretariaat stelt dat voor aan de raad: zoals nu bij de toegankelijkheidsregeling, bv omwille van eerder ingenomen standpunt of omwille van lage relevantie met landbouw en visserij)

### Advisering op eigen initiatief

Bij deze procedure zal het initiatief van het SALV-secretariaat uitgaan. Zij hebben een goed overzicht van het hele speelveld en zien wat er allemaal voorbij komt. Vervolgens gaan zij dat voorleggen aan de raad. Het zijn dus zelden of nooit de raadsleden zelf die tot initiatief overgaan om een advies te gaan opstellen. In het geval van dit type advies zijn er twee opties, ofwel is het advies gevraagd/gewenst ofwel is het ongewenst/ongevraagd. Dat tweede kan reeds onmiddellijk worden geschrapt aangezien dit nooit zal gebeuren. Dit is dus een nuance. Het SALV-secretariaat heeft immers grote voeling met het werkveld. Mede door nauwe contacten met de leden merkt het secretariaat wanneer het wenselijk is ergens advies over te geven of wanneer er iets belangrijk is dat leeft en moet worden aangekaart.

Wat de adviezen op eigen initiatief betreft is het mogelijk dat dit wordt ingefluisterd of gevraagd door een belanghebbende of bv. door het departement Landbouw en Visserij (LV). In dat laatste geval verzoekt het departement LV de SALV om advies te formuleren over een bepaald dossier of beleidsnota. In die situatie is de minister daar natuurlijk wel van op de hoogte (het departement werkt in nauwe interactie met het kabinet en de minister) maar toch is dit geen formele adviesvraag. Het wordt dus soms wel ingefluisterd maar niettemin blijft het nog steeds het eigen initiatief van de SALV. De SALV en het SALV-secretariaat kunnen echter wel beslissen om niet op het verzoek in te gaan.

Adviezen op eigen initiatief geven de SALV veel meer vrijheid en tijd. Er is dan immers geen beperkte adviestermijn die gerespecteerd moet worden.

In 2018 werden 7 van de 23 adviezen op eigen initiatief geformuleerd, wat ongeveer een derde is van het totaal aantal adviezen. Dit komt omdat de SALV (het secretariaat) zich in eerste instantie dient te buigen over de adviezen die uit een formele adviesaanvraag komen. Slechts indien er daarnaast voldoende tijd is, en/of wanneer het belang van het dossier zich daartoe aanmoedigt, zal men op eigen initiatief een advies formuleren. Dit hangt dus ook samen met de capaciteit van het secretariaat. In het geval van de SALV is men maar met 3. Dat is een beperkt aantal om bijkomend zelf veel initiatieven te ontwikkelen.

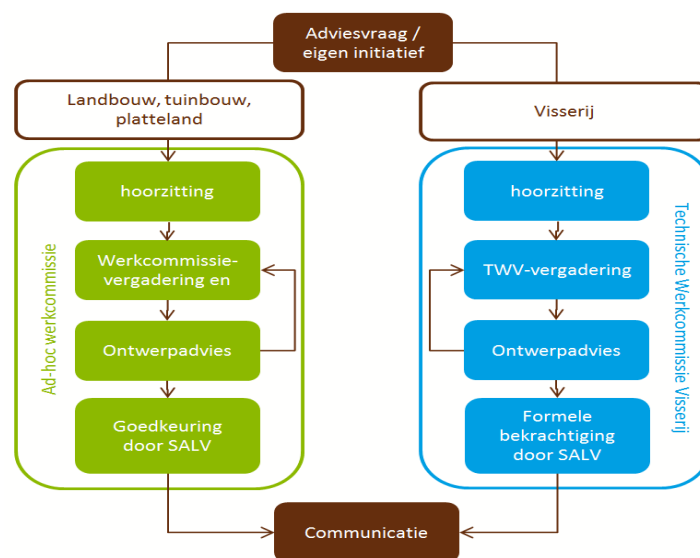
Voorbeelden van adviezen op eigen initiatief:

- OP 2021-2027 voor de visserijsector (zie nieuwsbrief vrijdag 22 maart): hier heeft men 5 maanden aan dat advies gewerkt.
- Klimaatadaptatie (is de SALV mee bezig)

In deze fase wordt beslist of aan de raad voorgesteld zal worden om gezamenlijk met andere adviesraden te adviseren of niet. De beslissing hangt af van de inhoud van het dossier en de mate waarin de organisaties in de andere raad adequaat kunnen wegen op de standpunten van de raad, of niet.

Nadat de adviesraad heeft beslist een advies te formuleren, of op eigen initiatief of als antwoord op een formele adviesvraag, zal men de adviesprocedure gaan plannen. Dit wordt door het secretariaat op de maandelijkse raadszitting ook nog eens aangekondigd. Vaak wordt er een werkcommissie opgericht om rond een bepaalde adviesvraag of dossier te werken. Op de raadszitting en via informele contacten wordt gepeild naar de geïnteresseerden om deel uit te maken van de commissie. De ledenorganisaties beslissen dus zelf of ze al dan niet deelnemen aan de werkcommissie. Vervolgens wordt er een datum afgesproken voor de eerste commissievergadering. De secretaris toetst telefonisch of via mail de beschikbaarheid van de deelnemende raadsleden.

**Schema: Het adviesproces schematisch weergegeven. Bron: SALV.**



### Hoorzitting

Het doel van de hoorzittingen is vooral om expertise, informatie en kennis te verwerven. Maar vaak gebeurt het dat de werkcommissievergadering de vorm aanneemt van een hoorzitting. Experten, beleidsmakers en medewerkers van het departement worden daarbij uitgenodigd om hun visie of (ontwerp)beleidstekst toe te lichten.

### Werkcommissievergadering

Via de werkcommissies maar ook via informele contacten (telefoongesprekken, mails... ) kan het secretariaat kennis nemen van de standpunten van de leden. Uit die vergaderingen en wat daar wordt gezegd en de kennis die werd vergaard zal het ontwerpadvies vloeien. In de commissies gaat het secretariaat dus de standpunten van de organisaties aftoetsen alsook de rekbaarheid die erop zit. Vervolgens wordt er geprobeerd om de standpunten op elkaar af te stemmen. Zo worden organisaties er als het ware gekneeld en 'gemasseerd' om tot een compromis te komen. Er wordt immers zoveel mogelijk naar consensus gestreefd. Volgens

Wouter Vanacker, medewerker van het SALV-secretariaat, zorgt consensus ervoor dat de SALV adviezen met meer slagkracht kan afleveren.

Naast deze formele vergaderingen bestaan er in deze fase van het adviesproces ook informele contacten tussen raadsleden en het secretariaat. Zo is het mogelijk dat een organisatie op de werkcommissievergadering nog geen concreet standpunt inneemt of dit nog niet hard maakt, maar vervolgens na overleg met de achterban tot een standpunt komt en dit dan via telefoon etc. naar het secretariaat communiceert.

Deze informele contacten kunnen geïllustreerd worden aan de hand van een praktisch voorbeeld: het secretariaat is nog het ontwerpadvies aan het formuleren (op woensdag 27 maart) om 2 dagen later op de raadszitting (van 29 maart) aan de leden te presenteren. Op dat moment wordt dan ook nog gebeld met ledenorganisaties en gepeild naar het standpunt dat zij innemen. Daar wordt vanzelfsprekend rekening mee gehouden in het ontwerpadvies. Wanneer een organisatie bijvoorbeeld echt niet wil dat een bepaald element in het advies komt, zal het secretariaat daar rekening mee houden. Een goede relatie met de leden is immers cruciaal. Indien het secretariaat van mening is dat een bepaalde zaak in het advies moet komen omdat het een goed alternatief zou zijn, een nieuwe kijk of een meerwaarde zou bieden dan zal het secretariaat wel proberen om dit nog eens voor te stellen of aan te kaarten, of de organisatie trachten te overtuigen of tussen organisaties een soort compromis te bereiken.

Daarenboven verlopen die informele contacten soms ook tussen de ledenorganisaties zelf. Het kan gebeuren dat twee verschillende organisaties over een bepaalde materie in de werkcommissies tegengestelde standpunten aanhouden maar dan tegen de laatste werkcommissievergadering onderling gaan afstemmen en zo tot een gezamenlijke standpunt komen. Het secretariaat is daar ook niet altijd van op de hoogte dus dat zorgt soms voor een verrassing. Opmerkelijk is wel dat kleinere organisaties soms buiten die informele contacten vallen omdat zij nogal weinig capaciteit en menskracht hebben. Het gebeurt dan wel eens dat de vertegenwoordigers niet goed de vergadercultuur kennen of niet naar de werkcommissievergaderingen gaan (of wel gaan maar dat ze hun standpunt niet uiten) en dat ze dan op de laatste vergadering toch plots hun standpunt kenbaar maken. Dit bemoeilijkt natuurlijk het proces. Het SALV-secretariaat ziet het als een opdracht om die lacune op te vullen, onder meer door de ingewonnen kennis (rond concrete dossiers of in het kader van studiedagen) te verspreiden onder de SALV-leden, en dat onder de vorm van achtergronddocumenten, verslaggeving van vergaderingen en (beleids)situerende nota's. Het is daarbij van belang dat de documenten iedereen bereiken.

Daarnaast is het ook mogelijk dat verschillende ledenorganisaties gaan samenwerken en coalities vormen tijdens het overlegproces.

Ten slotte is het opmerkelijk dat kleinere organisaties minder vaak zelf initiatief zullen nemen (bv. tijdens de raadszitting) om bijvoorbeeld over bepaalde materie te discussiëren in de raad, een andere invalshoek aan te brengen of een nieuw dossier te openen.

### Ontwerpadvies

Het initiële ontwerpadvies wordt voorbereid door het secretariaat. De inhoud van deze eerste versie wordt onder andere bepaald door middel van informele contacten met de raadsleden. Daarnaast kan ook een verkennende vergadering worden georganiseerd waarin organisaties hun standpunten en prioriteiten te kennen geven. In aanloop van die eerste commissievergadering bereidt het secretariaat een situerende tekst voor met de feiten en enkele vaststellingen. Aan de hand van de vergadering kan dan de teneur van het advies

worden bepaald. Het secretariaat kijkt naar een nieuwe regeling (bv. Toegankelijkheidsregeling in natuurgebieden<sup>16</sup>) die wordt gewijzigd en gaat na of die nieuwe regelgeving voor landbouw een bepaalde impact heeft. De medewerkers kijken ook na of er reeds adviezen over de materie werden gegeven. Zoals reeds hoger geïllustreerd wordt ook via informele kanalen gepeild naar de houding en standpunten van de ledenorganisaties. Zo worden er telefonisch verkennende gesprekken gevoerd over een geplande raadszitting; waarbij de agendapunten nog eens worden overlopen en de standpunten van de organisaties benadrukt. Op die manier kan het secretariaat aftasten in welke richting het advies uit moet gaan of welke opties er verkend kunnen worden. Verder zal het secretariaat ook wel enkele eigen bedenkingen of interessante invalshoeken uit onderzoek voorleggen aan de raad maar daar blijft het ook bij. De secretariaatsmedewerkers zullen nooit eigen standpunten opdringen. De ledenorganisaties hebben steeds het laatste woord.

Het initiële ontwerpadvies wordt vervolgens verder aangepast op basis van de input en opmerkingen van de raadsleden in de werkcommissievergaderingen. Gedurende de volgende commissievergaderingen wordt de tekst stapsgewijs overlopen, wat de aanwezige raadsleden de kans geeft om deze te wijzigen, te schrappen of elementen toe te voegen. Indien de adviestermijn beperkt is, en er geen tijd is voor de organisatie van verschillende commissievergaderingen, dan verloopt verdere aanpassing via de schriftelijke procedure (een schriftelijk rondje). Dit houdt in dat het opgemaakte ontwerpadvies via e-mail naar de leden van de werkcommissie wordt gestuurd. Zij kunnen op hun beurt opmerkingen of gewenste wijzigingen elektronisch communiceren aan het secretariaat. Die input zal het secretariaat verwerken naar eigen inzicht en goeddunken. Vervolgens kan het aangepaste ontwerpadvies in een tweede commissievergadering opnieuw worden voorgelegd. Als het om een formele adviesvraag gaat, is het belangrijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de uiterlijke data voor de opmerkingen zodat het advies op tijd geleverd kan worden.

### Goedkeuring door SALV

Dit is de formele goedkeuring van het geformuleerde advies door de SALV raadsleden. De formele goedkeuring is een uiterst belangrijke stap in het proces. De finale goedkeuring van de SALV-raadsleden kan gegeven worden op een raadszitting of via de schriftelijke procedure. Die laatste manier houdt in dat de leden het ontwerpadvies per mail toegestuurd krijgen en elektronisch goedkeuren. De schriftelijke procedure is belangrijk aangezien in het geval van een formele adviesvraag de adviestermijn slechts beperkt is. Het is dan niet altijd mogelijk om op de goedkeuring te wachten tot de eerstvolgende SALV-zitting. Pas na de goedkeuring kan de SALV het advies communiceren naar buiten toe. Voor deze goedkeuring, i.e. tijdens de werkcommissievergaderingen, wordt enkel intern over het advies gecommuniceerd. Er worden dan ook geen standpunten of documenten buiten de werkcommissie gebracht. Dit is een belangrijk evenwicht tussen transparantie en interne procesbewaking dat bewaard moet worden. Je moet ervoor zorgen dat raadsleden geen blad voor de mond nemen en zich vrij voelen om hun standpunten te ventileren. Dat idee geldt voor alle vergaderingen en interne contacten binnen de SALV. Om dat concept nog te versterken wordt daarnaast ook 'de Chatham House Rule' gehanteerd<sup>17</sup>. Die regel houdt in dat er wel gecommuniceerd mag

---

<sup>16</sup> Verwijzing naar adviesdossier (te vinden via Beslissingen van de Vlaamse Regering 15 maart)

<sup>17</sup> Bron: huishoudelijk reglement Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij, versie 2.0.  
<http://www.salv.be/sites/default/files/media/webthemas/salv/Huishoudelijk%20reglement.pdf>



worden over de informatie die tijdens een vergadering werd besproken maar zonder dat benoemd wordt van wie de informatie of het standpunt afkomstig is.

De vraag kan gesteld worden over welke dossiers advies gevraagd wordt aan de SALV en over welke niet? Hierbij worden er soms ook politieke afwegingen gemaakt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij gekoppelde dossiers: dan weet je dat het moeilijk wordt om impact te leveren op dat dossier en dat het vaak niet zal worden doorgevoerd omwille van politieke verhoudingen. Bijvoorbeeld wanneer een dossier simultaan wordt uitgewerkt met de Minaraad, kan het soms voorvallen dat de ene organisatie zich onthoudt in de Minaraad en de andere in de SALV. Daarnaast kan men ook stellen dat, hoewel adviesraden gescheiden naast de politiek staan, er toch steeds een verwevenheid is. Alles is met elkaar verbonden. Ledenorganisaties hebben immers vaak zelf ook politieke netwerken (zowel erfenis van de verzuiling als nieuwe) en touwen waaraan ze kunnen trekken.

De SALV streeft er steeds naar om consensus over een advies te bereiken. Toch is het eventueel mogelijk dat de standpunten van de ledenorganisaties op het einde van het adviesproces niet verzoend kunnen worden. In dat geval zijn er meerdere opties mogelijk. Als eerste is er de situatie waarin de SALV een advies heeft opgesteld maar waarbij het standpunt van één of meerdere organisaties daarvan afwijkt. In dat geval kiest de SALV ervoor om in het advies een helder geformuleerd minderheidsstandpunt op te nemen. En andere situatie vormt zich waarbij je aan de ene kant de standpunten van de landbouworganisaties hebt en aan de andere kant die van de natuurorganisaties. In zo'n geval wordt er met een 'vork' gewerkt, wat betekent dat beide partijen in het advies hun argumenten uiteen kunnen zetten. De SALV wil genuanceerde adviezen uitbrengen die wijzen op eventuele meningsverschillen maar die daarnaast steeds de punten van consensus en draagvlak benadrukken. Als laatste is ook een algemene onthouding mogelijk. Onthouding betekent dat de organisatie geen standpunt inneemt wat ervoor zorgt dat de kracht van het advies ten opzichte van de beleidsmakers wordt verzwakt. Dit gebeurt echter zelden maar wanneer dit toch voorvalt, is dit meestal omdat een ledenorganisatie te weinig expertise acht te hebben over het adviesdossier<sup>18</sup>.

Binnen de SALV tracht men zo veel mogelijk consensus te bereiken aangezien een consensusadvies een duidelijk en krachtig signaal uitstuurt naar het kabinet, de minister-president en het Vlaams Parlement dat er brede gedragenheid bestaat voor het beleid. Niettemin kan het ontbreken van consensus binnen de SALV de Vlaamse Regering wijzen op problemen, wat, gezien de SALV als klankbord fungeert, een interessant signaal kan zijn<sup>19</sup>.

Alle ledenorganisaties vinden het belangrijk om via het kanaal van de SALV de belangen van hun achterban verdedigd te zien. Daarenboven zijn er nog een aantal organisaties die ook nog via andere wegen hun belangen lijken te behartigen, met name via directe politieke contacten.

---

<sup>18</sup> Bron: interne SALV documentatie ter voorbereiding van VILT-interview van 06/12/2016.

<sup>19</sup> Bron: voorbereidende nota van het SALV-secretariaat n.a.v. VILT-dubbelinterview met SALV-voorzitter en SALV-ondervoorzitter (14/10/2010)

**Box: het huishoudelijk reglement van de SALV (2016)<sup>20</sup> benadrukt dat de raad steeds naar consensus streeft.**

**Art. 12.**

§1. De Raad kan alleen maar geldig beslissen als bij de stemming ten minste de helft van de leden aanwezig is. De Raad kan echter, als niet het vereiste aantal leden aanwezig is voor een geldige stemming, na een tweede oproep, ongeacht het aantal aanwezige leden, op geldige wijze stemmen over de onderwerpen die voor de tweede maal op de agenda voorkomen. De termijn, vermeld in artikel 9, §1, wordt voor deze tweede oproep teruggebracht tot twee werkdagen. In de uitnodiging wordt vermeld dat het om een tweede oproep gaat.

§2. De Raad streeft naar consensus. Als de Raad geen consensus kan bereiken, wordt beslist bij meerderheid van de aanwezige stemgerechtigde leden. De stemverhouding wordt in het advies vermeld. Op verzoek van één of meer leden wordt een minderheidsnota aan het advies toegevoegd. §3. Bij staking van stemmen is de stem van de voorzitter van de vergadering doorslaggevend.

## Communicatie

Het is vanzelfsprekend van groot belang dat belangrijke beslissingen of gebeurtenissen naar buiten toe worden gecommuniceerd. Zo blijft ook het ruimere publiek, waaronder o.a. de burgers en de achterban van de ledenorganisaties, op de hoogte van de werking van de SALV. Dit draagt daarnaast ook bij tot een betere zichtbaarheid van de SALV, wat ook een belangrijke factor is om een impact op het beleid te kunnen hebben.

De communicatie gebeurt door het secretariaat via verschillende kanalen:

- Nieuwsbrief
- Website
- Twitteraccount
- YouTube account
- Jaarverslag

## 4 Theoretisch kader: performantiemanagement en stakeholdermanagement

### 4.1 Performantiemanagement

Performance- of prestatie management concentreert zich op kritische aspecten van prestaties en prestatiemetingen (Forsythe, 2001). Herman Aguinis (2013, p. 2) definieert performancemanagement als “*het voortdurend identificeren, meten en ontwikkelen van de*

<sup>20</sup> Bron: SALV. (2016). Huishoudelijk Reglement.

*performantie van individuen en teams in de organisatie en het afstemmen van de prestatie op de strategische doelen van de organisatie”.*

Aanvankelijk was prestatie management een begrip dat vooral centraal stond in de private sector. Daar is vanaf de hervormingen in de publieke sector in de jaren 80-90 echter verandering in gekomen. Performance management vormt immers een centraal element in de New public Management beweging die in de jaren 1990 de publieke sector heeft hervormd (Meyer, 2002). Sindsdien heeft 'het meten van prestaties' ook in de publieke sector meer en meer aan belang gewonnen (Radin, 2000, p.168; Bouckaert, 1996).

Prestatie- of performantiemanagement kan echter niet blindelings vanuit de private sector worden overgenomen. De publieke sector heeft immers enkele specifieke kenmerken. Zo zijn publieke organisaties onderhevig aan wettelijke en politieke beperkingen. Daarenboven zijn de doelen van publieke organisaties vaak minder tastbaar en waardegeladen. Als laatste zijn prestaties vaak minder makkelijk te meten (Desmidt & Heene, 2013; van Thiel & Leeuw, 2002). Bij de uitvoering van performantiemetingen en de invoering van performantiemanagement dient een publieke organisatie rekening te houden met deze kenmerken.

Eén van de problematieken die wordt aangehaald door Bouckaert (2006) met betrekking tot prestatie meting betreft het begrip 'prestaties'. Dit is zowel het geval wat het object betreft als voor het subjectieve element. Voor het object kan de vraag gesteld worden: "Wat wordt precies beschouwd als prestatie om de prestatie te meten? Nemen we dan de outputs of de outcomes in beschouwing?" Daarnaast is er ook een subjectief element. Zo zal in een complexe adviesraad zoals de SALV, die heel veel belanghebbenden bij elkaar brengt, prestatie op verschillende manieren gedefinieerd worden door de diverse stakeholders.

Van Dooren, Bouckaert en Halligan (2010, p. 3) halen ook aan dat prestatie een begrip is dat vele ladingen dekt. Dubnik (2005) geeft 4 verschillende perspectieven weer op hoe prestatie kan worden gedefinieerd. Deze perspectieven zijn gebaseerd op twee dimensies. De eerste dimensie omvat het al dan niet in rekening brengen van de kwaliteit van de acties en activiteiten die werden uitgevoerd. De tweede dimensie daarentegen heeft betrekking op de kwaliteit van de verwezenlijkingen, dus de resultaten. Binnen perspectief 1 op prestatie kijkt men niet naar de kwaliteit van de activiteiten of de resultaten. Het betreft hier dus een objectieve observatie van de acties en processen die worden uitgevoerd. Aan de hand van dit perspectief wordt prestatie gedefinieerd als 'de productie' van de organisatie. Bij de overige drie perspectieven komt er wel een waardeoordeel aan te pas, namelijk de kwaliteit van de acties, de resultaten of van beide. Indien het perspectief enkel de kwaliteit van de activiteiten impliceert, dan kunnen we prestatie beschrijven als de competentie of capaciteit van de organisatie (perspectief 2). Perspectief 3 richt zich daarentegen enkel op de kwaliteit van de resultaten. Op basis van dat perspectief staat prestatie dus gelijk aan het leveren van goede resultaten. Ten slotte wordt vanuit perspectief 4 zowel gekeken naar de kwaliteit van de acties als van de resultaten. Als gevolg wordt prestatie in dit geval vertaald naar het behalen van duurzame resultaten. Afhankelijk van welk perspectief gehanteerd wordt, zal het concept 'prestatie' dus een andere invulling krijgen. Het bestaan van verschillende perspectieven en interpretaties van het begrip 'prestatie' kan als argument worden aangehaald om niet alleen output- en outcome-indicatoren te hanteren maar ook input- en procesindicatoren.

**Tabel: Vier perspectieven op hoe performantie gedefinieerd kan worden<sup>21</sup>. De SALV bevindt zich in perspectief 4.**

Does the perspective imply quality of actions?	Does the perspective imply quality of achievements?	
	No	Yes
No	Performance as production (Perspective 1)	Performance as good results (Perspective 3)
Yes	Performance as competence/capacity (Perspective 2)	Performance as sustainable results (Perspective 4)

In het geval van de SALV, is het mogelijk dat de diverse stakeholders elk een verschillend perspectief hanteren en dus een andere invulling geven aan het concept ‘performantie’ in het kader van de SALV. Het is dus belangrijk om te onderzoeken wat de meest gedeelde definitie van performantie is. Slechts wanneer het begrip ‘performantie’ eenzijdig is gedefinieerd en afgebakend kan verdere operationalisering worden gestart met behulp van meetbare prestatie-indicatoren.

#### 4.1.1 Key Performance Indicators (KPI’s)

Key performance indicators of kritieke prestatie-indicatoren (KPI’s) zijn variabelen aan de hand waarvan de prestaties van een organisatie worden gemeten en geanalyseerd (Leansixsigmatools, 2019). Organisaties formuleren steeds een algemene missie en strategische doelstellingen. Opdat die doeleinden gerealiseerd kunnen worden, moet vaak aan bepaalde cruciale voorwaarden worden voldaan, namelijk de kritische succesfactoren. Deze factoren worden binnen de organisatie via prestatie-indicatoren vertaald naar hanteerbare grootheden (meetbare indicatoren) om voor zowel de organisatie in haar geheel als voor de verschillende organisatieniveaus de prestaties (activiteiten en ontwikkelingen) te kunnen meten. Key performance indicators zijn de variabelen die de meest essentiële informatie weergeven over de performantie van de organisatie in het kader van de doelstellingen van de organisatie (Jorissen, 1994). Performantie zouden we ook kunnen omschrijven als de mate waarin de doelstellingen van de organisatie zijn behaald of de mate waarin er een positieve evolutie is richting de realisatie ervan. De KPI’s zijn dus afgeleid van de doeleinden maar tegelijkertijd weerspiegelen ze die ook (Shahin & Mahbod, 2007).

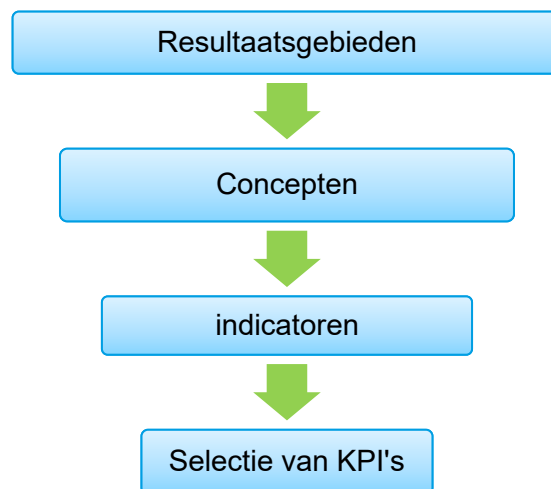
Aangezien doelstellingen bij voorkeur volgens het SMART-principe geformuleerd moeten worden en KPI’s verbonden zijn aan die doelen, moeten goede KPI’s ook voldoen aan het SMART-principe. Dit betekent dat de indicator specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden moeten zijn (Shahin & Mahbod, 2007).

<sup>21</sup> Tabel gebaseerd op Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of mechanisms. *Public Performance and Management Review*, 28, 376–417.

### 4.1.2 De theoretische ontwikkeling van KPI's

Om tot de essentiële key performance indicators te komen wordt in deze paper volgens een trechtersvormig proces gewerkt waarbij het toepassingsveld steeds vernauwd wordt. Aangezien KPI's afgeleid zijn van de strategische doelstellingen, is het centrale strategische niveau het startpunt. Allereerst dienen dus de strategische doelstellingen van de SALV te worden geïdentificeerd. Aangezien een adviesorgaan een eerder atypische organisatie is, is dat niet evident. Om dit te vergemakkelijken worden deze doelstellingen concreter gemaakt aan de hand van resultaatgebieden. Deze resultaatgebieden vormen in deze paper het startpunt voor de ontwikkeling van een performantiemeetsysteem met bijhorende KPI's. Per resultaatgebied kunnen we vervolgens enkele concepten benoemen. Hierbij is het belangrijk om de concepten op een heldere manier te definiëren zodat het duidelijk is wat er precies mee wordt bedoeld. Een voorbeeld van een concept is bijvoorbeeld 'betrokkenheid'. Een derde stap omvat de operationalisering van deze concepten aan de hand van meetbare indicatoren. Teruggekoppeld naar het voorbeeld van het concept 'betrokkenheid', kan dit geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt worden aan de hand van de indicator 'aanwezigheid'. Als laatste dient deze lijst met potentiële indicatoren gefilterd te worden zodat alleen de indicatoren overblijven die de meest essentiële informatie omtrent de prestaties weergeven. Dat zijn namelijk de werkelijke KPI's. Dit gehele trechtersvormige proces wordt aan de hand van onderstaand schema verduidelijkt.

**Figuur: schematische voorstelling trechtersvormig proces ter ontwikkeling van KPI's**



## 4.2 Stakeholder management

Voor organisaties in de publieke sector is het zeer belangrijk om aandacht te besteden aan de stakeholders en rekening met hen te houden gedurende elk strategisch managementproces (McAdam, Hazlett, & Casey, 2005). Met het begrip 'stakeholder' worden alle personen of organisaties bedoeld die een invloed ondervinden of zelf een invloed uitoefenen op de SALV als organisatie (Wikipedia, z.d.). Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe stakeholders. De interne stakeholders bevinden zich binnen de organisatie. Dit zijn dus de raadsleden en de medewerkers van het SALV-secretariaat. De externe stakeholders zijn andere belanghebbenden die zich buiten de organisatie bevinden, zoals politieke actoren, het

departement LV, andere adviesraden en onderzoeksinstellingen. De relatie van de SALV met die stakeholders wordt verder besproken in hoofdstuk 6.

Als adviesorgaan bevindt de SALV, zeker door zijn brede samenstelling, zich echter in een bijzondere situatie. De 19 ledenorganisaties van de SALV hebben namelijk een dubbele rol. Enerzijds articuleren en verdedigen zij de standpunten van hun achterban, anderzijds hebben ze als taak om de goede werking van de adviesraad te waarborgen en trachten tot een compromis/gedragen advies te komen samen met de andere raadsleden. In zo'n stakeholdersbenadering dient veel aandacht te worden besteed aan de invloed vanwege het eigenbelang van de betrokken belanghebbenden in het besluitvormingsproces (Vallet, 2008, p. 127). Zo zal er nooit een initiatief voor een advies worden genomen dat niet gewenst is door de ledenorganisaties (Carels, persoonlijke communicatie, 27 maart 2019). Verder kan het besluitvormingsproces gezien worden als een 'politiek proces' waarin de belangenorganisaties onderhandelen, coalities vormen... (Vallet, 2008, p. 127). Aangezien stakeholders centraal staan in een adviesraad en cruciaal zijn voor het bestaan ervan, is het belangrijk te achterhalen wat de SALV precies betekent voor elk van de belanghebbenden en welke invulling zij geven aan de rol en functie van de SALV. Omwille van deze reden heb ik het grootse aandeel van de data verzameld aan de hand van mondelinge bevestigingen van zowel interne stakeholders, namelijk vijf raadsleden, als een externe stakeholder, met name een medewerker van het departement Landbouw en Visserij. Een bijkomend voordeel van de bevestiging is dat de SALV en het secretariaat op basis van de antwoorden een beter zicht krijgt op de noden van de stakeholder. Als gevolg kan daardoor het stakeholdermanagement geoptimaliseerd worden. De interviews met de stakeholders gebeurden face to face en duurden gemiddeld 50 minuten. In de bijlagen wordt de vragenlijst weergegeven aan de hand waarvan de interviews werden gestructureerd.

# Naar een performantiemeting voor de SALV

## 5 Probleemstelling

Als organisatie, aldus ook als adviesraad, is het belangrijk om te weten hoe het gesteld is met de performantie van de organisatie. Levert de adviesraad wel goed werk zowel wat de output betreft als gedurende de processen? Om dit te kunnen analyseren dienen eerst de (voornaamste) resultaatsgebieden van de SALV te worden geïdentificeerd. Een volgende stap omvat het operationaliseren van deze resultaatsgebieden. Welke indicatoren (meetbare variabelen) stellen ons in staat om de performantie effectief te meten? Naar deze indicatoren wordt in deze paper verder verwezen met de term 'key performance indicators' of KPI's.

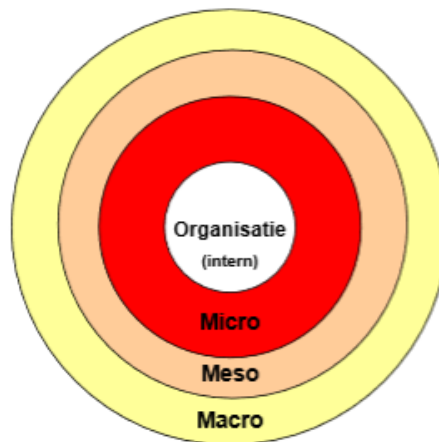
Het SALV-secretariaat heeft de voorbije jaren, ter voorbereiding van het jaarverslag, reeds verschillende KPI's vastgesteld en bijgehouden. Op dit moment bestaat er echter een behoorlijk lange lijst met mogelijke KPI's. Alles wat meetbaar is of wat bijhouden kan worden wordt momenteel als een KPI beschouwd maar wat zijn nu echt de essentiële kernzaken die een organisatie zoals de SALV zou moeten meten? Worden deze bovendien ook effectief gemeten? Zo niet, hoe kan dat dan gebeuren? Dit zijn vragen waarop ik met de opzet van een verbeterd performantiemeetsysteem tracht te antwoorden. Het doel van mijn opdracht is dan ook om die uitgebreide lijst met potentiële KPI's te vernauwen tot een beperkte selectie KPI's die werkelijk de meest essentiële informatie over de performantie weergeven in het kader van de resultaatsgebieden. Dit voornamelijk op basis van de verworven data uit de interviews.

## 6 Omgevings- en stakeholderanalyse

Zowel voor de identificatie van de stakeholders, de selectie van de respondenten voor de bevestigingen, de identificatie van de resultaatsgebieden alsook voor het in kaart brengen van de performantie is het belangrijk het adviesorgaan goed te situeren en haar brede context onder de loep te nemen. Er is immers steeds een bilaterale wisselwerking tussen de omgeving en het adviesorgaan. Specifieke gebeurtenissen en ontwikkelingen in de omgeving hebben een impact op de organisatie maar tegelijkertijd heeft de (werking van de) adviesraad ook een invloed op zijn ruimere context. De strategische adviesraden functioneren bovendien in een complexe, dynamische en politieke omgeving. De relaties tussen de overheid en het middenveld kunnen op verschillende manieren georganiseerd worden. Zo kan de mate waarin belangengroepen geïnstitutionaliseerd zijn in het besluitvormingsproces sterk verschillen van land tot land. In België bestaat er een variatie op het neo-corporatistisch model. Dit model houdt in dat een beperkt aantal groepen, voornamelijk van socio-economische aard, medezeggenschap hebben in de beleidsvorming. Die belangenorganisaties zijn erkend door de overheid en krijgen een monopolie qua representatie in ruil voor een zekere controle op de articulatie van hun vragen en eisen. In België is dit model veel ruimer aangezien via de institutionalisering van de strategische adviesraden een relatief groot aantal organisaties, ook van aard, toegang krijgt tot de beleidsvorming (Wauters B., & Pittoors, G., persoonlijke communicatie, 2018).

Deze omgeving hangt vanzelfsprekend samen met de verschillende stakeholders waarmee de SALV interageert. Een praktische methode om de omgeving van een organisatie in beeld te brengen en de stakeholders te plotten is het zogenoemde schillenmodel (Gieskens, 2011).

**Figuur: schillenmodel voor omgevingsanalyse<sup>22</sup>**



In dit model wordt de organisatie opgedeeld in verschillende lagen. In de eerste plaats maakt het model een onderscheid tussen de interne en de externe omgeving. De interne omgeving betreft de organisatie zelf en de actoren die daarvan deel uitmaken. De externe omgeving daarentegen omvat de actoren die zich buiten de organisatie bevinden maar in rechtstreeks contact staan met de adviesraad. Hieronder wordt zowel de interne als de externe omgeving van de SALV toegelicht. Daarbij geef ik ook aan tot welke omgeving de diverse stakeholders behoren en hoe hun relaties met de SALV verlopen.

### De interne omgeving

De interne omgeving van de SALV wordt gevormd door het SALV-secretariaat en door de ledenorganisaties uit de raad. Hoewel alle leden in principe gelijkwaardig zijn, bestaan er binnen de raad toch bepaalde machtsverhoudingen tussen de diverse ledenorganisaties. Bepaalde organisaties zullen iets meer invloed kunnen uitoefenen dan andere. Dit wordt onmiddellijk duidelijk bij een analyse van de samenstelling van de SALV en het aantal zitjes per organisatie. Binnen de SALV zijn er immers twee organisaties die meerdere zitjes hebben in de raad, nl. twee of drie. Het is vanzelfsprekend dat zij daardoor een iets machtigere positie kunnen innemen ten opzichte van de andere ledenorganisaties. Aangezien de Vlaamse Regering beslist welke organisaties deel mogen uitmaken van de adviesraad, wijst dit op enige politisering van de samenstelling. Vermoedelijk als erfenis van de verzuiling. Verder zijn het ook vaak de grote landbouworganisaties, één van de belangrijkste belanghebbenden, waarvan er meerdere vertegenwoordigers in de raad zetelen. Bovendien is de macht van deze organisaties in grote mate ook het gevolg van hun kennis. Hun dossierhouders zijn meestal experts die de materie tot in de details kennen. De grootte van deze organisaties gaat immers gepaard met meer financieringsmiddelen om experts op te leiden en studiedagen te organiseren. Daarnaast beschikken ze over een enorm netwerk waardoor ze contact kunnen onderhouden met de landbouwers, wat zorgt voor een additionele informatiestroom. Ten slotte laat hun capaciteit ook toe om aan zeer veel werkcommissievergaderingen deel te nemen. Voor de organisaties die over minder middelen beschikken, ligt de aanwezigheid op de werkcommissievergaderingen veel moeilijker aangezien die soms zeer veel tijd in beslag nemen en er geen presentiegeld tegenover de aanwezigheid in werkcommissies bestaat.

<sup>22</sup> Bron: Gieskens, J. (2011). Omgevingsanalyse Deel 1: Externe analyse. Geraadpleegd via <https://docplayer.nl/3503123-Deel1-externe-analyse.html>



Uit de bevraging van de raadsleden blijkt bovendien dat de kleinere ledenorganisaties een grotere, belangrijker rol toekennen aan de SALV dan de grote organisaties. Aangezien zij minder middelen, politieke contacten en vaak geen eigen studiedienst hebben, is de SALV voor hen een belangrijk platform om te kunnen wegen op het beleid, zicht te krijgen op de beleidsontwikkeling en kennis te verwerven. Daarnaast levert het lidmaatschap van de SALV hen iets meer slagkracht, erkenning en ondersteuning in hun eigen werking. Grotere organisaties daarentegen beschikken vaak zelf reeds over uitgebreide kennis en informatie via hun studiedienst en via een groter politiek netwerk. Zij hebben de SALV dus veel minder nodig om een zicht te krijgen op de beleidsontwikkeling en om vervolgens het beleid effectief te beïnvloeden. Binnen de adviesraad is er dus duidelijk een spanningsveld tussen de grote organisaties met meer capaciteit en de kleinere organisaties.

Zoals hierboven reeds aangegeven, kan dus gesteld worden dat in de praktijk de scheiding tussen de adviesraden en het politieke niveau toch niet zo strikt is. Aangezien een groot aandeel van de ledenorganisaties belangenorganisaties zijn, wiens taak het is om te lobbyen, hebben de organisaties uit de SALV immers ook zelf vaak een politiek netwerk. Dit is vaak een erfenis van de verzuiling. De kracht van dit maatschappelijk fenomeen loopt uit, maar er bestaan nog steeds sterke relaties tussen politieke partijen en organisaties die deel uitmaken van dezelfde zuil (Fraussen & Wouters, 2015, p165; van Haute et al., 2013; Van Mael, 2009). Daarnaast worden er ook steeds nieuwe politieke contacten gelegd. Vermoedelijk hebben heel wat ledenorganisaties dan ook vrij sterke politieke connecties. Tijdens de interviews werd aangegeven dat de SALV gepercipieerd mag worden als zijnde een knooppunt tussen de politiek en het middenveld. Daarbij gaat het voornamelijk om bottom-up beïnvloeding, van middenveld naar politiek, en niet om top-down dynamieken.

Daarnaast kunnen er enkele bedenkingen gemaakt worden bij de vraag over welke dossiers gevraagd wordt advies uit te brengen en over welke niet. In sommige gevallen zullen belangenorganisaties prefereren om achter de schermen of binnenskamers input te leveren over een bepaald dossier of om een deal te maken in plaats van het dossier openbaar in de adviesraad te behandelen.

### **Typologie: aard van het lidmaatschap**

Volgens een typologie van Van Damme, Brans en Fobé (2011, p. 133- 139) kunnen we de SALV omschrijven en situeren op basis van de aard van het lidmaatschap. Het lidmaatschap kan nader omschreven worden aan de hand van twee dimensies. **De eerste dimensie** betreft de achtergrond van de raadsleden op basis van de expertise die ze leveren tijdens een adviesprocedure. Die expertise kan ofwel 'leken' of ervaringsexpertise zijn, ofwel academische expertise. De auteurs geven aan dat het type expertise van de raadsleden o.a. een invloed heeft op de manier waarop de adviesraad functioneert, welke kennis er wordt gegenereerd en het soort advies dat wordt geformuleerd. Het is volgens de studie (Van Damme, Brans, & Fobé, 2011) te verwachten dat academische adviesraden meer zullen wegen op probleemsituering en overwegingen over de validiteit van bepaalde beleidsmaatregelen. Adviesraden samengesteld door belangenorganisaties, aldus eerder ervaringsexperten, zullen zich meer met praktische en context-specifieke overwegingen bezig houden (Van Damme et al., 2011, p. 134).

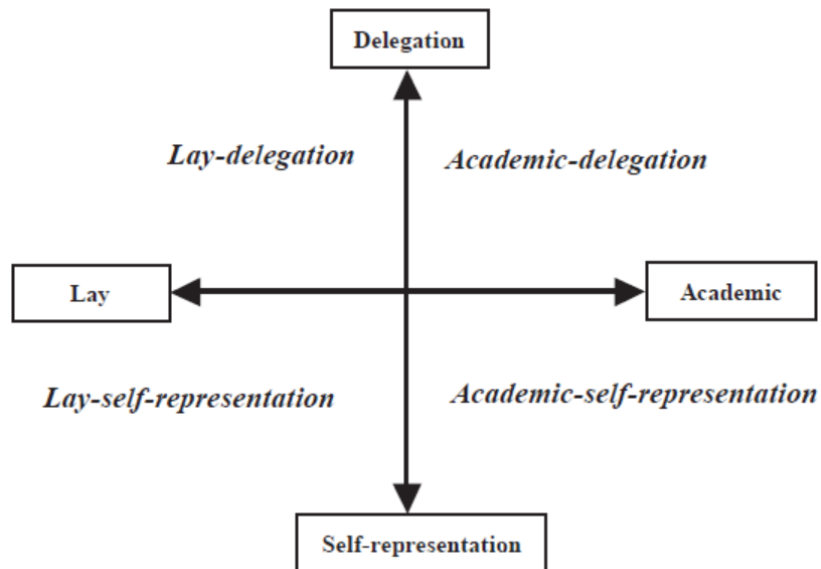
**Een tweede dimensie** neemt de stijl van het lidmaatschap in rekening. Enerzijds kunnen we zelfvertegenwoordiging onderscheiden, waarbij raadsleden hun persoonlijke standpunten vertegenwoordigen. Anderzijds bestaat ook delegatie. In dat geval vertegenwoordigt het

raadslid een bepaalde organisatie en spreekt hij/zij steeds in naam van de organisatie, in overeenstemming met opgelegde instructies. Dit onderscheid heeft een impact op het adviesproces en de outcome (uitkomst). Indien het gaat om een adviesraad met gedelegeerden, kan volgens Van Damme et al. (2011, p.134-135) verwacht worden dat het proces om tot een gedragen, goedgekeurd advies te komen langer zal duren. In sommige gevallen, wanneer de participerende gedelegeerden grote maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen, leidt dit echter tot gewichtiger adviezen die een grotere impact hebben op het beleid. Dit hangt af van de legitimiteit die aan de vertegenwoordigers werd toegewezen. Praktisch kunnen we dat linken aan het al dan niet beschikken over een mandaat van de achterban rond een bepaald dossier.

De SALV zouden we in deze typologie in het tweede kwadrant kunnen situeren. Alle raadsleden zijn vertegenwoordigers van een organisatie. Ze spreken in naam van die organisatie en discussiëren in functie van de belangen van de achterban of de leden. Toch is het onderscheid tussen delegatie en zelfrepresentatie niet wit-zwart in de SALV. Soms stelt het secretariaat zich de vraag: 'Spreekt dat raadslid voor zichzelf (wat hij/zij er zelf van vindt) of spreekt hij/zij voor de organisatie die hij/zij vertegenwoordigt?'. Formeel gezien articuleren de vertegenwoordigers de belangen en standpunten van hun organisatie maar in de praktijk kunnen individuen ook eigenbelangen hebben of zelf zeer sterk achter een bepaalde ideologie of standpunt staan, zoals ook in de politiek het geval is. Daardoor kan het voorvallen dat ze die ook deels proberen doordrukken in het advies.

Wat de expertise-dimensie betreft, valt te besluiten dat de meerderheid van de raadsleden voornamelijk ervaringsdeskundigen zijn. Sommigen zijn zelf landbouwer en hebben vanuit de uitoefening van hun beroep veel kennis vergaard. Bepaalde ledenorganisaties van een zekere grootte en met voldoende middelen, hebben verschillende deskundigen die elk een enorme expertise hebben inzake een specifieke materie. Niettemin gaat het niet over academische experts zoals wetenschappers, behalve dan wat betreft de vertegenwoordiging namens het Landbouwonderzoek (KULeuven, Ugent). Deze positionering is veelvoorkomend in een politiek systeem dat gebaseerd is op consensus (pacificatiedemocratie) (Van Damme et al., 2011, p. 135). Daarnaast zijn de adviesraden in België enorm geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd in de politieke besluitvorming, wat typisch is voor het neocorporatisme (Brans & Maes, 2001).

**Figuur: typologie betreffende de aard van het lidmaatschap<sup>23</sup>. De SALV bevindt zich in het tweede kwadrant: lay-delegation.**



## De externe omgeving

### Relatie met de overheid

De SALV heeft als adviesorgaan een complexe relatie met de overheid. Sinds 2003 zijn de strategische adviesraden geïnstitutionaliseerd in de politieke besluitvorming<sup>24</sup>. De SALV fungeert als een partner van de Vlaamse overheid die zowel vakkennis en adviezen communiceert als actuele problematieken in het werkveld aankaart. Het Vlaams Parlement doet tevens beroep op de expertise van het SALV-secretariaat om dossiers of adviezen toe te lichten. In feite is de SALV, net zoals de andere strategische adviesraden, onafhankelijk. Hiërarchisch valt de SALV immers niet onder de administratie of het beleidsdomein Landbouw. Deze raad zit administratief ingebed in de SERV, wat een eigen rechtspersoonlijkheid heeft en relatief autonoom functioneert (sui generis). Het is echter wel de Vlaamse regering die bij decreet de taken van de SALV heeft bepaald, alsook de samenstelling van de adviesraad. Ook hier komt die voortdurende verwevenheid met de politiek dus terug naar boven. Een tweede opmerking in verband met de positie van de SALV ten opzichte van de overheid is dat de overheid eenzijdig het kader kan veranderen waarin de adviesraad opereert. Dit wil zeggen dat de strategische adviesraad onderhevig is aan de beslissingen van de Vlaamse Overheid. Een voorbeeld hiervan is de beslissing inzake de inbedding van de SALV in de SERV. Daarnaast bepaalt de politieke context en situatie ook deels de rol van de SALV. De beslissing om al dan niet een adviesvraag te stellen hangt af van de houding van de regering en de ministers ten

<sup>23</sup> Bron: Van Damme, J., Brans, M., & Fobé, E. (2011). Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice. A comparative study of education councils in Europe. *Halduskultuur-Administrative Culture*, 12(2), 126–145.

<sup>24</sup> Bron: Vlaamse Overheid. (2004). Beter Bestuurlijk Beleid: belangrijke stap in vernieuwingsproces. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-overheid/persberichten/beter-bestuurlijk-beleidbelangrijke-stap-vernieuwingsproces>

opzichte van de adviesraden. Indien de sfeer binnen de Vlaamse Regering gespannen is, zullen er minder adviezen gevraagd worden. In dat geval kan een kritische vraag of opmerking in een advies immers aanleiding geven tot debatten in de interkabinettenwerkgroep.

Naast de relatie met de regering onderhoudt de SALV en het SALV-secretariaat ook contacten met het Vlaams Parlement, in het bijzonder met de leden van de Commissie Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid. De voorzitter van het Vlaams Parlement kan daarnaast ook advies vragen over een voorstel van decreet. Daarenboven kan het SALV-secretariaat of een raadslid ook gevraagd worden om een advies te komen toelichten in het parlement.

### **Typologie: relatie overheid-adviesraad**

Naast de hogervermelde lidmaatschap-typologie hebben Van Damme, Brans en Fobé (2011, p. 133- 139) ook nog een tweede typologie ontworpen, namelijk één die de adviesraad situeert op basis van haar relatie met de overheid. Ook bij deze typologie omvat deze relatie twee dimensies. **De eerste dimensie** omvat de positie van het adviesorgaan tegenover de overheid. Hierbij kunnen we een onderscheid maken tussen een positie binnen de hiërarchische centrale administratie en een positie erbuiten, op een afstand van de centrale overheid. Enerzijds is het mogelijk dat meer rekening gehouden wordt met de adviezen van adviesorganen die sterk in de overheid geïntegreerd zijn omwille van formele en informele systemen voor interactie tussen de overheid en het adviesorgaan. Anderzijds kan de interne positie de onafhankelijkheid van het adviesorgaan inzake budget en agendabepaling bemoeilijken. Adviesorganen die zich op een afstand van de overheid bevinden hebben dan weer het voordeel over meer autonomie te beschikken maar een nadeel is dat ze minder makkelijk toegang tot de politieke actoren hebben en aldus hun adviezen mogelijks minder impact hebben. **De tweede dimensie** betreft de intensiteit en de aard van de wisselwerking tussen overheid en adviesraad. Rowe en Frewer (2000) ordenen de betrokkenheid naargelang de intensiteit van de wisselwerking. De aard van de betrokkenheid van een adviesraad in het beleidsproces kan gesitueerd worden tussen twee extremen. Langs de ene kant is er de top-down communicatie waarbij er vooral in één richting wordt gecommuniceerd. In dat geval is de relatie tussen de overheid en de adviesraad van lage intensiteit. Langs de andere kant is er dialoog in twee richtingen, wat op een intense relatie met de overheid wijst.

Binnen deze typologie kan de SALV in het derde kwadrant gesitueerd worden, met name **external-informing**. Op de as inzake de betrokkenheid bevindt deze zich wel meer naar het snijpunt van de assen toe.

De SALV werd namelijk opgericht door de Vlaamse regering en maakt deel uit van het beleidsdomein Landbouw en Visserij (LV). Toch staan strategische adviesraden op een zekere afstand van de overheid. De SALV is administratief ingebed in de SERV, die gefinancierd wordt door de overheid maar verder heel erg op haar autonomie staat. Als gevolg is de SALV inhoudelijk autonoom in haar adviesformulering en autonoom in de bepaling van haar inhoudelijke werking. Zo is decretaal vastgelegd dat overheidsvertegenwoordigers of beleidsmakers geen deel mogen uitmaken van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij (zie onderstaande box).

**Box: Het Bestuursdecreet van 7/12/2018**

**Artikel III.97.** van het Bestuursdecreet bepaalt dat leden van strategische adviesraden hun functie uitoefenen in volledige onafhankelijkheid van de Vlaamse overheid.

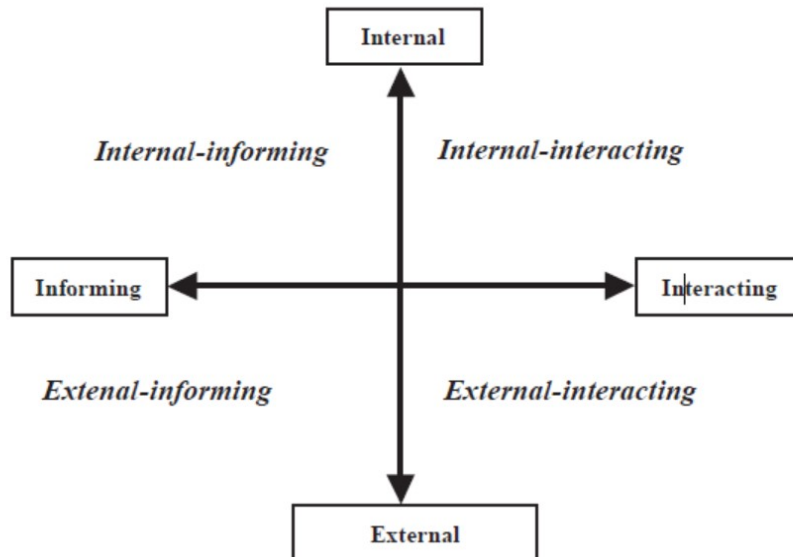
Het lidmaatschap van een strategische adviesraad of van een werkcommissie als vermeld in artikel III.99, is onverenigbaar met:

- 1° een mandaat in het Europees Parlement, de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement;
- 2° het ambt van minister, staatssecretaris of kabinetslid;
- 3° het ambt van personeelslid van een departement of agentschap van de Vlaamse overheid, dat in een hiërarchische verhouding staat tot de minister die bevoegd is voor de betrokken strategische adviesraad;
- 4° het ambt van personeelslid van het Vlaams Parlement of van de instellingen die verbonden zijn aan het Vlaams Parlement;
- 5° het ambt van personeelslid van de strategische adviesraad.

Wel kan opgemerkt worden dat, betreffende de toegang tot de beleidsmakers, de SALV als erkende strategische adviesraad een meer voordelige, geprivilegieerde positie inneemt ten opzichte van andere adviesorganen aangezien decretaal is vastgelegd dat beleidsmakers in specifieke gevallen verplicht zijn om advies te vragen. Enige nuance is daarbij aan de orde. Dit betekent immers niet dat er daarom steeds rekening gehouden wordt met het advies.

Wat dan de wisselwerking met de overheid betreft, neemt de SALV vooral een informatieve rol op door de formulering van een schriftelijk beleidsadvies. Dit advies kan al dan niet door de overheid gevraagd worden maar niettemin gebeurt de informatiestroom slechts in één richting. Ook dit moet enigszins genuanceerd worden. Overheidspersoneel (bv. leden van het departement LV of van de commissie Landbouw) kan immers uitgenodigd worden op vergaderingen of hoorzittingen maar zoals eerder vermeld kunnen ze geen deel uitmaken van de raad zelf. Verder nemen ze ook niet actief deel aan de discussies waaruit het advies voortvloeit. Ze hebben slechts een informatieve rol. Omgekeerd wordt ook wel eens aan de SALV gevraagd om toelichting te geven bij zijn adviezen aan de parlementaire commissie Landbouw of aan de administratie.

**Figuur: relatie met de overheid typologie<sup>25</sup>. De SALV bevindt zich in het derde kwadrant: external- informing.**



De SALV onderhoudt daarenboven ook relaties met andere stakeholders, die we tot de externe omgeving kunnen rekenen:

### ■ Relatie met adviesraden

Naast de relatie met de overheid bestaan er ook een nauwe samenwerkingsverbanden met verscheidene andere instanties zoals andere adviesraden. De SALV heeft reeds voor verscheidene dossiers samengewerkt met de SERV en de Minaraad. Doorgaans wordt door het Bureau en vervolgens de adviesraden zelf tot een gezamenlijk advies besloten. Het is eerder uitzonderlijk dat een minister op eigen initiatief een gezamenlijk advies vraagt. In het voorjaar van 2019 werd echter door de minister van Landbouw, Koen Van den Heuvel, gevraagd aan de SALV om samen met de Minaraad een gezamenlijk advies te formuleren over twee dossiers. Bovendien wordt de SALV ook beschouwd als een tegengewicht voor de Minaraad, waarbij dossiers vanuit landbouwoogpunt werden bekeken, maar dan wel in overeenstemming met andere organisaties<sup>26</sup>.

Het voordeel van gezamenlijke adviezen is dat deze onmiddellijk een veel groter draagvlak hebben en als gevolg sterker zijn. Niettemin leidt samenwerking ertoe dat de sectorale insteek in het advies minder scherp kan zijn. Elke adviesraad representeert immers een specifieke sector en in een gezamenlijk advies moeten die zich verenigen in één gemeenschappelijke adviestekst.

<sup>25</sup> Bron: Van Damme, J., Brans, M., & Fobé, E. (2011). Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice. A comparative study of education councils in Europe. *Halduskultuur-Administrative Culture*, 12(2), 126–145.

<sup>26</sup> Bron: Vandamme, H. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

## ■ Relatie met de administratie

Verder bestaat er ook een goede verstandhouding tussen het departement Landbouw en Visserij en de SALV. Formeel gezien mag er geen relatie zijn tussen het departement en de adviesraad aangezien die laatste een zekere onafhankelijkheid heeft die verankerd is in het adviessysteem. Weliswaar bestaat er in de praktijk wel een wisselwerking. De informele relatie tussen deze twee instanties betreft voornamelijk informatie-uitwisseling en werkt in twee richtingen. Enerzijds verschaft het departement Landbouw het SALV-secretariaat van duiding of informatie, namelijk specifieke vakkennis. Dat kan onder andere gebeuren aan de hand van presentaties door medewerkers van het departement LV aan de SALV-raadsleden. Daarnaast kan het departement via informele contacten achtergrondinformatie verstrekken over een dossier. Dat zijn vaak zaken die niet uit de nota's van de VR blijken maar die wel van belang zijn om te bepalen of het opportuun is voor de SALV om een advies te geven. Verder neemt het departement soms proactief contact op met de secretariaatsmedewerkers om hen te berichten over relevante dossiers die op tafel liggen in de Vlaamse Regering. Anderzijds verzoekt het departement de SALV af en toe om een advies uit te brengen over een bepaalde materie of regelgevingsontwerp, bijvoorbeeld over een beleidsnota van de Vlaamse administratie. De input van de SALV kan immers bijdragen tot een verhoogde kwaliteit van regelgeving. Aangezien het schrijven van regelgeving één van de kerntaken van departement is, heeft die laatste ook baat bij die toegenomen kwaliteit. Bovendien kijkt de SALV met een eigen landbouwkundige finaliteit naar regelgeving, wat van wezenlijk belang is voor het landbouwbeleid.

De relatie met de administratie toont aan hoe complex de positie van de SALV is. Natuurlijk wil de SALV een goede verstandhouding nastreven en op verschillende vlakken samenwerken met het departement, bijvoorbeeld voor informatieverwerking. Enerzijds zal de SALV wel steeds constructief advies proberen geven aan het departement (over een bepaalde nota) maar anderzijds wenst de SALV natuurlijk haar autonomie en onafhankelijkheid te behouden en wil men niet dat de SALV wordt beschouwd als op één lijn liggend met het departement LV. Adviezen zullen dus zeker ook kritiek bevatten. Het departement Landbouw en Visserij beaamt dat er af en toe wel tegenspraak is en dat die er ook mag zijn maar dat de wisselwerking steeds gezond blijft. Rekening houden met een advies zorgt soms dan wel voor vertraging maar door het zoeken naar een compromis kan men steeds een genuanceerd en gedegen dossier op tafel leggen<sup>27</sup>.

## ■ Relatie met kenniscentra

Ten derde onderhoudt de SALV, voornamelijk het secretariaat, daarenboven contacten met kenniscentra en onderzoeksinstituten zoals het ILVO, INAGRO, UGENT, KUL, VLAKWA... Deze contacten zijn cruciaal voor de kennisverzameling van het secretariaat omtrent een bepaald adviesdossier. Zoals hoger aangehaald worden er soms hoorzittingen georganiseerd waarop experts worden uitgenodigd om specifieke materie te duiden.

## ■ Relatie met Europese instellingen

De SALV volgt ook het Europese (landbouw)beleid op. Het SALV-secretariaat frequenteert daartoe relevante events bij instellingen zoals VLEVA en CEPS, met als doel de raad te informeren over toekomstige beleidsontwikkelingen of studies.

---

<sup>27</sup> Bron: Van Liefvering, J. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

## 7 Resultaatsgebieden

Alvorens een lijst met prestatie-indicatoren voor de SALV kan worden opgesteld, dienen eerst de resultaatsgebieden van de SALV in kaart gebracht te worden. Resultaatsgebieden beschrijven de belangrijkste domeinen waarop van de strategische adviesraad resultaten verwacht worden (EPO2, z.d.). Er kunnen tal van resultaatsgebieden van de SALV worden geïdentificeerd op basis van diverse bronnen en perspectieven. Zo heeft de Vlaamse Regering in het oprichtingsdecreet van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij enkele resultaatsgebieden vastgelegd. Daarnaast worden in interne documenten van de SALV, zoals de planning van de SALV voor 2019, opgemaakt door het SALV- secretariaat en het SALV-bureau, ook nog andere resultaatsgebieden vermeld. Verder heb ik door de uitvoering van een literatuurstudie en door de opvolging van de werking van de SALV zelf nog enkele resultaatsgebieden geïdentificeerd. Deze opsomming kan bovendien verder aangevuld worden door middel van bevragingen van verschillende stakeholders, waaronder enkele raadsleden en een medewerker van het departement Landbouw en Visserij (LV). Aan de hand van de antwoorden uit de interviews wordt verder duidelijk welke resultaatsgebieden de belanghebbenden als de meest cruciale beschouwen. Hieronder worden de resultaatsgebieden per bron gecategoriseerd.

**Met het oprichtingsdecreet van de SALV van 6 juli 2007 werden enkele taken of resultaatsgebieden wettelijk vastgelegd, i.e. in Hoofdstuk II, Artikel 4; de strategische adviesraad heeft de volgende opdrachten:**

- Adviesformulering, zowel op eigen initiatief als op verzoek
- Opvolging en interpretatie van de ontwikkelingen op het vlak van alle economische, ecologische, sociale en maatschappelijke aspecten van het landbouw-, tuinbouw-, visserij en het plattelandsbeleid. Dit kan ook wel gezien worden als kennisproductie m.b.t. het vakgebied/beleidsdomein.
- Vorming van een beleidsvisie over alle economische, ecologische, sociale en maatschappelijke aspecten van het landbouw-, tuinbouw-, visserij- en het plattelandsbeleid.
- Reflectie over de bij het Vlaams Parlement ingediende beleidsnota's met betrekking tot economische, ecologische, sociale en maatschappelijke aspecten van het landbouw-, tuinbouw-, visserij- en het plattelandsbeleid, en over ingediende beleidsnota's van andere beleidsdomeinen met een belangrijke invloed op het landbouw-, tuinbouw-, visserij- en het plattelandsbeleid;
- Rapportering over de sector en het gevoerde beleid aan de hand van de opmaak van een tweejaarlijks landbouw- en visserijrapport.

**In het document met de planning van het secretariaat voor 2019 zijn ook enkele resultaatsgebieden vastgelegd:**

- Adviesformulering, zowel op verzoek als op eigen initiatief;
- Netwerking: het uitgebouwde netwerk onderhouden én verder uitbreiden (vanuit SERV)
- Samenwerking met andere SAR's mogelijk, nodig of gewenst
- Kennisontwikkeling of productie
- Formulering van startnota's, op eigen initiatief of op verzoek
- Communicatie
- Wisselwerking met allerhande fora

**Eigen bedenkingen op basis van het adviesproces en literatuuronderzoek**



- Kennisproductie aan de hand van opleidingen en sprekers en vervolgens kennisverspreiding naar raadsleden, samenleving
- Overleg tussen groepen van het maatschappelijk middenveld en/of verbindende schakel tussen overheid en maatschappij (Verbeek, 2009) = interactie tussen belanghebbenden met verschillende perspectieven. Kan via formele wegen (vergaderingen) en informele wegen (persoonlijke contacten)
- Consensusvorming
- Proactiviteit
- Betrokkenheid of participatie van het middenveld aan de beleidsontwikkeling (Verbeek, 2009)
- Toekomstdenken
- Participatie van groepen van het maatschappelijk middenveld aan de bepaling van de agenda van de overheid (Verbeek, 2009)
- Stimulatie van het debat op administratief en politiek niveau (Verbeek, 2009)
- Het doorbreken van politieke impasses (Verbeek, 2009)

**De resultaatsgebieden van de SALV die door de bevroagde stakeholders werden vermeld:**

- Gedragen, kwalitatieve adviesformulering met impact op het beleidsvorming. (Dit resultaatsgebied werd door alle bevroagden als het belangrijkste beschouwd.)
- Betrokkenheid van het middenveld bij het beleid
- Dialoog of standpuntuitwisseling tussen ledenorganisaties
- Kennis- en informatieverwerving en verstrekking
- Proactiviteit
- Toekomstdenken
- Consensusvorming
- Rapportering: het LARA en het VIRA.

Aangezien de invulling van de resultaatsgebieden van de SALV kan verschillen van stakeholder tot stakeholder, werden bovenstaande resultaatsgebieden niet allemaal evenzeer door de verschillende bevroagde stakeholders benadrukt. Het eerste resultaatsgebied, namelijk 'het formuleren van een gedragen, kwaliteitsvol advies met impact', werd door alle bevroagde stakeholders benadrukt waaruit kan worden afgeleid dat dit het centrale, meest belangrijke resultaatsgebied van de SALV is. Het resultaatsgebied 'Rapportering' daarentegen werd slechts door één van de respondenten vernoemd. De overige resultaatsgebieden werden steeds door ongeveer de helft van de bevroagden vermeld. Opmerkelijk is dat de invulling van de resultaatsgebieden door de stakeholders ook samenhangt met de positie en kenmerken van de stakeholders (ledenorganisaties). Zo bleek dat kennisverwerving en verstrekking vooral door de kleinere ledenorganisaties als resultaatsgebied van de SALV wordt beschouwd, terwijl grotere organisaties dit minder belangrijk achten.

## 8 Concepten en hun indicatoren

We kunnen allereerst alle mogelijke concepten en bijhorende meetbare variabelen gaan oplijsten om een goed beeld te krijgen van wat er allemaal gemeten wordt of zou kunnen worden. Concepten kunnen beschouwd worden als belangrijke factoren voor de werking en performantie van de SALV die verder geoperationaliseerd kunnen worden aan de hand van indicatoren. Aan de hand van de interviews kan bepaald worden welke concepten (en bijhorende indicatoren) het belangrijkste blijken. Op die manier kan gewerkt worden naar een beperkte selectie van indicatoren, namelijk de KPI's.

Bij een analyse van de indicatoren die de performantie aangeven mag niet alleen naar de output of de resultaat gekeken worden. De werking van de SALV omvat immers een volledig proces dat bestaat uit verschillende fasen. Om performant te zijn dient dan ook de volledige werking van het adviesproces optimaal te verlopen. De geleverde resultaten van de SALV zijn immers het product van het doorlopen proces. Bij elk van deze fasen (van startpunt tot de effecten) dienen enkele concepten te worden geselecteerd. Deze kunnen verder worden geoperationaliseerd aan de hand van indicatoren. Verschillende auteurs benadrukken het belang van aspecten uit de input- en throughputfase voor het uiteindelijke succes of uitkomst van de adviesprocedure (Brans & Vancoppenolle, 2010; Sterne & Zagon, 1997; Beierle & Konisky, 2000; Santos & Chess, 2003; Rowe & Frewer, 2004, 2005; Papadopoulos & Warin, 2007; Webler & Tuler, 2002; OECD, 2001). Onder die uitkomst kan zowel de output (het advies zelf en de kwaliteit ervan) als de outcome (de impact van het advies) worden verstaan. Die aspecten worden hieronder per fase (input, process, output en outcome) overlopen.

In 2009 organiseerden Brans en Vancoppenolle een zelfanalyse voor Vlaamse strategische adviesraden om zicht te krijgen op de interne werking van de adviesraden. In tegenstelling tot landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Nederland en de VS waar veel internationaal wetenschappelijk onderzoek is verricht over dit thema, heeft Vlaanderen hierrond geen typische onderzoekscultuur. Als gevolg is er dus weinig kennis over de interne werking van inspraak- en adviesorganen. Aan de hand van een literatuurstudie, opvolging van de dagelijkse werking en vooral aan de hand van de interviews met de stakeholders werden mogelijke concepten en bijhorende indicatoren voor de SALV verzameld en hieronder weergegeven. Deze opsomming mag echter niet geïnterpreteerd worden als een exhaustieve lijst van alle mogelijke indicatoren. Afhankelijk van de informatie die ik uit de bevragingen heb verworven worden bepaalde concepten en indicatoren uitvoerig besproken terwijl dit bij enkele andere niet het geval is. Toch leek het interessant om ook die laatsten in de opsomming op te nemen. Ze kunnen immers als bron van inspiratie voor verder onderzoek of als denkoefening gebruikt worden.

## 8.1 Input

De inputfase kan gezien worden als de beginsituatie, namelijk de situatie aan de start van een adviesprocedure. Concepten en indicatoren die onder deze fase gecategoriseerd worden hebben voornamelijk betrekking op de samenstelling van de raad en de participatiegraad.

### **Concept 1: Inclusiviteit en representativiteit**

*Indicatoren:*

#### 1. *Vertegenwoordiging*: Is elke relevante stakeholder vertegenwoordigd in de raad?

Dit is een zeer moeilijke indicator aangezien de ideale samenstelling van de SALV voor elke stakeholder en ook voor elk raadslid verschilt. Uit de bevragingen kan vastgesteld worden dat de raadsleden de samenstelling van de SALV in het algemeen als relatief compleet beoordelen. Niettemin heeft elke ledenorganisatie vanuit haar specifieke positie en visie bepaalde opmerkingen of suggesties. Zo wordt vanuit de ene hoek gesuggereerd dat er meer gewicht of zetels aan de ngo's en natuurorganisaties gegeven moet worden terwijl vanuit de andere hoek dan weer geopperd wordt dat de natuurorganisaties door capaciteit reeds te veel invloed hebben. Dat de landbouworganisaties meer vertegenwoordigd zijn dan andere groepen wordt wel als een evidentie en essentieel element beschouwd aangezien het om een adviesraad gaat specifiek voor het beleidsdomein landbouw. De enige stakeholdergroep die volgens enkele

bevraagd ontbreekt is de retailsector. Niettemin wordt opgemerkt dat het niet evident is deze groep in de adviesraad te integreren aangezien de diverse retailzaken regelmatig zeer uiteenlopende standpunten innemen.

Bovendien wordt het voor sommigen als opportuun gezien om externe experts nog meer te betrekken bij het adviesproces. Dit betekent echter niet dat deze effectief lid moeten worden van de raad. In de huidige samenstelling zijn ook onderzoeksinstellingen vertegenwoordigd maar de afgevaardigde leden daarvan zijn vanzelfsprekend slechts experts in een bepaalde, specifieke materie. Momenteel wordt voornamelijk in het begin van het adviesproces beroep gedaan op externe experts voor de inleiding en situering van een dossier of materie. Ook tijdens het proces, bij de vorming, formulering en verfijning van het advies, zouden experts nog meer betrokken mogen worden. Daarnaast werd vermeld dat het interessant zou zijn om één à tweejaarlijks een externe workshop te organiseren rond belangrijke thema's om nog meer expertise te kunnen opbouwen. Het betrekken van externe experts biedt volgens sommige stakeholders een maatschappelijke meerwaarde. Volgens hen spelen de belangen in de SALV een te grote rol en mag de SALV meer distantie nemen van het veld en een diepere reflectie vanuit wetenschappelijke inzichten inbouwen om zo op een meer objectieve manier advies te kunnen geven<sup>28</sup>.

Een tweede mogelijk piste die interessant zou kunnen zijn betreft het introduceren van burgerparticipatie binnen de SALV. In het algemeen staan de respondenten positief tegenover het idee om burgers meer te betrekken bij de SALV maar niettemin zijn hierover enkele kritische opmerkingen of bedenkingen. Allereerst wordt door sommigen geopperd dat de burgers reeds vertegenwoordigd zijn via bijvoorbeeld de consumentenorganisaties maar ook via de ledenorganisaties die terugkoppelen naar hun achterban<sup>29</sup>. Sofie Joosen, Lieven De Schamphelaere en Jan Verheeke gaven, in een interview in het kader van 10 jaar SALV, verder ook aan dat burgerparticipatie niet evident is. Landbouwbeleid is immers zeer technisch en complex, waardoor slechts een kleine groep dit kan doorzien. Daarbij komt nog eens dat degenen die wel de expertise hebben, namelijk de landbouwers zelf, moeilijk te bereiken zijn. Daarnaast is het niet evident om de burgerparticipatie in de praktijk te organiseren. De vraag wordt gesteld welke burgers je dan moet uitnodigen, wie zij vertegenwoordigen en hoe je die gaat screenen. Men zou wel aan de hand van open hoorzittingen voor het brede publiek of bevestigingen de burgers nog meer kunnen betrekken. Ook het Bestuursdecreet voorziet een manier om dit te doen, namelijk via open consultatie (**Artikel III.104**)<sup>30</sup>. Jan Verheeke haalde bovendien aan dat teveel burgerparticipatie ertoe kan leiden dat men zich binnen een beleidscontext te veel gaat vastkluisteren aan deze inspraakmomenten en hun resultaten. Als laatste werd ook opgemerkt dat burgerparticipatie strategische adviesverlening niet kan vervangen maar wel een complementair proces moet zijn dat kan zorgen voor een frisse kijk op de zaken<sup>31</sup>.

Ten slotte moet hier wel worden vermeld dat de SALV niet zelf kan beslissen over zijn eigen samenstelling. Die werd immers bepaald door de Vlaamse Regering en vastgelegd in het Decreet houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij

---

<sup>28</sup> Bron: Caron, B. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

<sup>29</sup> Bron: Vandamme, H. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

<sup>30</sup> Bron: Vlaamse Regering. (7 december 2018). Bestuursdecreet: **Artikel III.104**

<sup>31</sup> Bron: Caron, B.; Joosen, S. Interview in het kader van 10 jaar SALV (2018).

van 6 juli 2007. Niettemin is het interessant om te peilen naar de houding van de raadsleden ten opzichte van de samenstelling.

## 2. Aanwezigheid:

- Hoeveel raadsleden zijn aanwezig op de raadszitting?
- Wat is de participatiegraad aan de werkcommissies?

De aanwezigheden van de raadsleden worden steeds door het secretariaat bijgehouden. In het huishoudelijk reglement (SALV, 2016), artikel 10 § 6, staat dat jaarlijks een overzicht met aan- en afwezigheden van de raadsleden en hun plaatsvervangers aan de Raad wordt voorgelegd. Indien een mandaat sinds de vorige rapportage voor minder dan 50% ingevuld werd, zal de Raad dit rapporteren aan de Vlaamse Regering<sup>32</sup>. Uit de cijfers blijkt dat de aanwezigheid op SALV-zittingen op jaarbasis rond de 75% schommelt, wat vrij goed is.

Het is belangrijk om na te gaan of er bepaalde ledenorganisaties regelmatig of systematisch afwezig zijn op de raadszittingen. Hun afwezigheid kan immers leiden tot een verminderde representativiteit, gedragenheid en eventueel verminderde kwaliteit van de adviezen. Daarnaast dient ook te worden achterhaald wat aan de basis ligt van die afwezigheid. Woont men de raadszitting of werkcommissie niet bij omwille van processuele redenen of omwille van beperkte interesse?

Vooraf kleinere organisaties zijn minder vaak aanwezig op commissievergaderingen. In de interviews werd aangegeven dat dit het geval is omdat zij minder personeel en financiële middelen hebben. Wat de werkcommissievergaderingen betreft, worden de raadsleden immers niet vergoed voor hun aanwezigheid. Dit is echter wel het geval voor de raadszittingen. Afwezigheid is dus vooral het gevolg van processuele redenen en niet van beperkte interesse. Verder kwam in de bevraging ter sprake dat aan- of afwezigheid ook in verband staat met de inhoud van de adviesvragen. Bij dossiers waar organisaties zich minder rechtstreeks bij betrokken voelen, die ze minder belangrijk vinden of wanneer het over zeer technische materie gaat, zullen bepaalde raadsleden ervoor kiezen om minder actief deel te nemen aan vergaderingen of werkcommissies. Niettemin belet dat niet dat die raadsleden via de digitale weg, uitnodigingen en stukken die ter beschikking zijn ook wel mee zijn met de materie of verondersteld zijn te weten wat er gebeurt binnen de raad.

## **Concept 2: Ondersteuning van de raadsleden**

*Indicatoren:*

### 1. Vervult het secretariaat haar ondersteunende, faciliterende rol ?

Worden de raadsleden voldoende ondersteund door het secretariaat dat hiertoe decretaal de opdracht heeft gekregen?

De ondersteuning door het secretariaat heeft betrekking op verschillende zaken, waaronder de voorbereiding van een adviesdossier, de eerste aanzet tot een adviestekst, de organisatie en planning van het volledige adviesproces, modereren en faciliteren van discussies, opmaken van een adviestekst in lijn met de standpunten en bemerkingen van de raadsleden en communicatie naar de raadsleden toe.

<sup>32</sup> SALV. (2016). Huishoudelijk Reglement Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij. Geraadpleegd via <http://www.salv.be/sites/default/files/media/webthemas/salv/Huishoudelijk%20reglement.pdf>

In het algemeen gaven de bevroegde raadsleden aan zeer tevreden te zijn over de professionaliteit en de kennis van het secretariaat en de ondersteunende rol die het secretariaat opneemt. Eén van de raadsleden was echter van mening dat de medewerkers van het secretariaat te ver gaan in het opnemen van hun kennisopbouwende rol. Kennis verzamelen mag voor de secretariaatsmedewerkers geen doel op zich zijn. Volgens het raadslid moeten de medewerkers natuurlijk over voldoende achtergrondinformatie en expertise beschikken om het advies te kunnen schrijven maar ze hoeven evenwel geen specialisten in de materie te zijn. Voor diepgaande, technische kennis kan men immers steeds beroep doen op externe experts. Verder werd nog eens benadrukt dat het secretariaat voornamelijk een procesbegeleider dient te zijn en geen inhoudelijke begeleider. Daarnaast dient erover gewaakt te worden dat het secretariaat niet te veel de leiding neemt en zelf de inhoud van een advies in een bepaalde richting gaat sturen. Andere respondenten, voornamelijk van kleinere organisaties, gaven daarentegen aan meer belang te hechten aan de meer inhoudelijke en kennisverwervende rol van het secretariaat. Dit hangt samen met het aangehaalde spanningsveld tussen de grotere organisaties en de minder omvangrijke organisaties<sup>33</sup>. Ten slotte werd door één van de bevroegde stakeholders een suggestie gegeven over hoe het secretariaat haar ondersteunende rol nog beter kan uitbouwen. Indien organisatorisch mogelijk, zou het opportuun zijn om landbouwrelevante dossiers die in voorbereiding zijn of die op de Vlaamse Regering komen en informatie over verdere ontwikkelingen van die dossiers in een database op te lijsten en ter beschikking te stellen van de raadsleden. Op die manier kunnen de raadsleden de beleidsontwikkeling nauwgezet volgen. Deze suggestie is in het bijzonder voor kleinere ledenorganisaties voordelig aangezien zij vaak minder nauwe contacten hebben met kabinetten of andere actoren uit het politieke niveau.

## 2. Capaciteit van het secretariaat

- *Aantal medewerkers (inclusief secretaris) van het secretariaat.*

Is de capaciteit van het secretariaat groot genoeg? Wie beslist daarover? Door de medewerkers van het secretariaat en de secretaris werd aangegeven dat ze nog een extra medewerker zouden kunnen gebruiken. Aangezien het secretariaat de centrale spil is in het volledige adviesproces en de werking van de SALV, moet het, zoals hoger in hoofdstuk 2 besproken, een groot aantal taken uitvoeren. Bovendien moet het secretariaat regelmatig meerdere adviesvragen tegelijk behandelen, waarbij elk advies, bij een standaardprocedure, binnen een termijn van 30 dagen geformuleerd moet worden. Dit zorgt ervoor dat er in drukke periodes weinig mogelijkheid is om proactief adviezen te formuleren en kennis bij te schaven over andere materies.

In 2017 was er een dip in de werking van het secretariaat aangezien er een personeelslid was vertrokken (=mindere capaciteit). Daarenboven hadden toen twee collega's ouderschapsverlof opgenomen. Door het beperkte personeelsbestand uiten dergelijke afwezigheden zich meteen in de output van het secretariaat.

In het decreet houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij van 6 juli 2007 werd vastgelegd dat de minimale omvang en samenstelling van het secretariaat door de Vlaamse Regering wordt bepaald. Dit is een duidelijk voorbeeld van de begrensde onafhankelijkheid van de SALV en de bestaande relaties met het politieke niveau, zoals beschreven in hoofdstuk 7. Aangezien de SALV het aantal secretariaatsmedewerkers niet zomaar zelf kan aanpassen, kan deze indicator niet beschouwd worden als KPI.

---

<sup>33</sup> Zie Hoofdstuk 6: Omgevings- en stakeholderanalyse: De interne omgeving.

### **Concept: Kennisopbouw door het secretariaat**

*Indicatoren:*

1. Aantal uren opleiding SALV secretariaat
2. Aantal genodigde sprekers

## **8.2 Throughput – process**

“Factoren met betrekking tot de verschillende aspecten van de adviesproductie zijn belangrijk voor de werking van de adviesraad en de steun voor een bepaald advies. Indien deze factoren positief gewaardeerd worden door de leden, verhoogt dit ook de kans dat het advies opgenomen wordt in het hele beleidsvormingsproces” (Fobé et al., 2013, p. 234).

### **Concept: Timing**

*Indicatoren:*

1. Op welk moment in de beleidscyclus komt de adviesvraag? (is dit het juiste moment?)

De OECD publiceerde in 2001 een rapport over het belang van meer engagement vanuit de overheid en van beleidsverantwoordelijken ten aanzien van inspraakprocessen. In dat rapport benadrukt de OECD (2001) dat advies het best zo snel mogelijk in het beleidsproces wordt gegeven voor een succesvolle betrokkenheid van het middenveld bij het beleid. Er moet immers nog voldoende tijd en ruimte zijn om het beleid nog te kunnen beïnvloeden (Sterne & Zagon, 1997). Uit de bevragingen van de verschillende stakeholders blijkt echter dat zij over de timing van adviesvraag verschillende standpunten innemen. Bovenstaande stelling van de OECD (2001) wordt door verschillende stakeholders deels tegengesproken. Volgens het SALV-secretariaat hoeft een advies niet per se zo vroeg mogelijk gegeven te worden. Het advies hoort vooral op het juiste moment te komen. Afhankelijk van geval tot geval kan dit zowel vroeg als laat in het beleidsproces betekenen. Wanneer een advies vroeg in het beleidsproces zal het voornamelijk betrekking hebben op de hoofdlijnen van het beleid. Een advies dat later komt in het besluitvormingsproces laat toe enkele nuances of accenten aan te brengen en draagvlak voor het concrete beleid te creëren. De bevroegde medewerker uit het departement beaamt dat het inderdaad niet zo zwart-wit is zoals door de theorie wordt voorgesteld. De adviesraad zo vroeg mogelijk betrekken leidt niet steeds tot een centralere rol van die adviesraad en als gevolg een grotere impact van het advies. In het begin van het besluitvormingsproces inzake regelgeving is er vaak nog maar weinig concreets om advies over te kunnen geven. Daarnaast is het ook mogelijk dat na de adviesvraag nog agenderingen op de Vlaamse Regering zijn gepland waardoor de uiteindelijk goedgekeurde tekst compleet verschilt van de tekst die ter advies werd voorgelegd.

Desalniettemin gaven 3 van de 5 bevroegde raadsleden aan dat de adviesvraag naar hun aanvoelen regelmatig te laat in het proces komt. Verder werd ook aangegeven dat de voorziene adviestermijn, gewoonlijk 30 dagen, soms te beperkt is. Vooral wanneer het gaat over een complex dossier waar veel commissievergaderingen voor nodig zijn, is het organisatorisch preferabel iets meer tijd te hebben om een kwaliteitsvol advies te kunnen formuleren. Ook Bart Caron, Vlaams parlementslid, haalde in het interview voor 10 jaar SALV (2018) aan dat de adviesverlening van de strategische adviesraden vroeger in het beleidsproces zou moeten beginnen. Wanneer er bijvoorbeeld een decreet wordt opgemaakt door een minister, zijn er op het moment dat bij een voorontwerp om advies wordt gevraagd, reeds vele politieke knopen doorgehakt. De reflectie op een idee, een conceptnota, enz. gebeurt volgens Caron beter vóór

de tekst naar de regering gaat. Deze adviesverlening in een vroeger stadium zou overigens tevens zeer transparant moeten verlopen om het maatschappelijke debat over het betreffende thema te stimuleren. Dit is een voorbeeld van een adviesvraag vroeg in het adviesproces. Na goedkeuring door de regering kan dan echter een tweede momentum worden ingepland om vanuit de adviesraden aanvullend te reageren op het geëvolueerde denkproces. Hier kan, volgens de politicus, de vergelijking gemaakt worden met het parlement dat ook vaak pas aan het woord komt wanneer dossiers al in de regering zijn behandeld. Deze manier van werken zou alleszins de pijnpunten veel beter aan de oppervlakte brengen, zoals die door het georganiseerde middenveld aangevoeld worden.

Uit deze opmerkingen kan besloten worden dat het zeer moeilijk is om de 'juiste timing' van een adviesvraag eenduidig te bepalen.

2. Wat is de adviestermijn? (Is dit voldoende tijd?)

De termijn waarbinnen het advies gegeven moet worden kan gelinkt worden aan de kwaliteit van een advies. Indien de SALV slechts weinig tijd krijgt om een advies te formuleren kan dit de kwaliteit van een advies onder druk zetten. Niettemin mag er niet zomaar vanuit worden gegaan dat een advies dat binnen een korte adviestermijn is gevormd automatisch een advies van lagere kwaliteit is. Aangezien de SALV zelf geen vat heeft op de adviestermijn, kan deze indicator niet gebruikt worden als KPI.

3. Wordt het advies binnen de voorziene termijn geformuleerd en afgeleverd?

Deze indicator werd niet getoetst bij de raadsleden maar is zeer belangrijk, vooral met het oog op de impact van het advies. Indien een adviesraad er niet in slaagt om het advies binnen de voorziene termijn af te leveren, zullen de beleidsmakers niet wachten op het advies om een beslissing te nemen over de betreffende beleidstekst. Als gevolg zullen te late adviezen maar weinig impact hebben. Daarnaast hangt deze factor ook samen met de reputatie en geloofwaardigheid van de SALV. Een adviesraad die steeds te laat komt met zijn advies zal op termijn zijn geloofwaardigheid verliezen bij de beleidsmakers.

**Concept: Proactiviteit**

Indicator:

1. Aantal adviezen op eigen initiatief

Het aantal adviezen dat werd geformuleerd op eigen initiatief van een adviesraad kan wijzen op de houding van de adviesraad en de rol die de raad zichzelf toe-eigent. Neemt de raad eerder een leidende, proactieve rol op en formuleert hij veel adviezen op eigen initiatief of neemt hij vooral een reactieve rol op door voornamelijk advies te geven op verzoek. De SALV kiest er bewust voor om een minder proactieve rol op te nemen en minder op de voorgrond te treden. Niettemin werd in de interviews ook opgemerkt dat de mate van proactiviteit niet alleen samen hangt met de specifieke houding van de adviesraad maar ook met de capaciteit. Allereerst dient een adviesraad immers de adviezen op verzoek te behandelen. Slechts indien er daarnaast nog tijd en personeel vrij is, kan gefocust worden op eigen initiatieven. Aangezien het SALV-secretariaat slechts uit de secretaris en twee medewerkers bestaat, is het aantal adviezen op eigen initiatief beperkt. Als laatste zal de proactiviteit ook in verband staan met het aantal adviesverzoeken vanuit het politieke niveau. Indien de adviesraad opmerkt dat er veel relevante dossiers in de regering worden behandeld zonder dat er advies gevraagd wordt, dan zal dat een incentive zijn voor de adviesraad om zelf meer dossiers naar zich toe te trekken. Er zijn dus verschillende factoren die de mate van proactiviteit van een adviesraad beïnvloeden.

Over het concept proactiviteit namen de respondenten verschillende standpunten in. Afgaande op de antwoorden is er geen eensgezindheid over de mate waarin de SALV proactief adviezen moet geven. Enerzijds gaven een drietal respondenten aan dat het zeker relevant is dat de SALV proactief functioneert, vooral wanneer het gaat over grote, belangrijke dossiers. Een voorbeeld dat werd aangehaald was het voorbereidende traject op het GLB post 2020 waarbij de SALV proactief aan kennisopbouw heeft gedaan. Door niet op de effectieve adviesvraag te wachten wordt vermeden dat de adviesraad mogelijks over een te beperkte adviestermijn beschikt om een gefundeerd advies te kunnen geven. Een andere respondent benoemde proactiviteit zelfs als één van de resultaatsgebieden van de SALV. Studies, analyses en andere eigen initiatieven hebben in het verleden reeds tot positieve resultaten geleid dus daar moet de SALV zeker op blijven inzetten.

Anderzijds stonden een tweetal respondenten eerder negatief tegenover proactiviteit. Eén van hen haalde aan dat proactieve adviezen die voornamelijk op de toekomst gericht zijn in grote mate energieverlies zijn aangezien men nu nog niet weet hoe de landbouw er bijvoorbeeld in 2050 zal uitzien. Er dient zodoende hoofdzakelijk op actuele zaken gefocust te worden. Uitzonderlijk kan wel een advies op eigen initiatief gegeven worden wanneer de SALV verneemt dat een bepaald dossier in voorbereiding is waarover de raad een input wenst te leveren. In zo'n geval adviseert de SALV dan ook ad hoc en niet toekomstgericht. Een tweede kritische bemerking over proactiviteit hield in dat de SALV momenteel te veel adviezen op eigen initiatief formuleert. De SALV zou eerder op een strategische manier moeten beslissen waarover hij advies zal geven op eigen initiatief. Dit betekent dat de adviesraad, wat proactieve advisering betreft, enkel de dossiers moet selecteren die echt belangrijk zijn of waarop hij denkt te kunnen wegen. Een suggestie om daarop in te spelen zou zijn om jaarlijks aan de hand van input van de raadsleden een soort strategische inhoudelijke planning op te maken. In die planning kunnen alle dossiers en thema's worden opgelijst die door de raadsleden als fundamenteel worden beschouwd of waarover volgens hen zeker geadviseerd moet worden. Een bijkomend pluspunt van dit voorstel is dat dusdanig de adviesinitiatieven ook werkelijk door de raadsleden worden aangedragen. Daarenboven werd in het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vastgelegd dat een strategische adviesraad zijn werkprogramma in overleg met de Vlaamse Regering kan vaststellen<sup>34</sup>.

### **Concept: Betrokkenheid van de leden**

Voor de werking van de adviesraad is het belangrijk dat leden zich betrokken voelen bij het hele adviesproces. Indien dit immers niet het geval is zullen de ledenorganisaties minder gemotiveerd zijn om te participeren aan vergaderingen of zittingen, wat leidt tot een verminderde representativiteit en een kleiner draagvlak voor het advies.

*Indicatoren:*

#### *1. Aanwezigheid bij de zittingen.*

Hierboven bij de inputfase werd deze indicator reeds besproken. De indicator geeft dus zowel een beeld van de representativiteit van de adviezen als van de betrokkenheid van de raadsleden bij het proces.

---

<sup>34</sup> Bron: Vlaamse Regering. Bestuursdecreet van 7 december 2018. Onderafdeling 4. Programmering en verslaggeving. Artikel III.105. Geraadpleegd via <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1030009&datum=&geannoteerd=false&print=false>



## 2. Input tijdens de zitting

De input van de raadsleden tijdens een raadzitting of tijdens een commissievergadering zou ook bijgehouden kunnen worden in het jaarverslag. Komen alle leden gelijkwaardig aan bod tijdens de vergadering?

## 3. Participatie aan de werkcommissies

Zoals hoger aangehaald gaven vooral kleinere organisaties aan dat ze het moeilijk hebben om alle voor hen relevante werkcommissievergaderingen bij te wonen wegens gebrek aan personeel. Een suggestie die tijdens de bevragingen naar boven kwam om alle raadsleden voldoende te betrekken bij het gehele adviesproces omvatte het toegankelijk maken van documenten uit de werkcommissies voor alle raadsleden. Momenteel hebben enkel de raadsleden die formeel deel uitmaken van de commissie toegang tot de documenten en ontwerpadviezen. Door deze dossiers ook met de overige raadsleden te delen kunnen zij ook vanop een afstand mee de ontwikkelingen volgen en wordt er een grotere transparantie gecreëerd. Momenteel wordt tijdens de raadszitting wel kort aangehaald wat er allemaal is besproken tijdens de werkcommissies maar dat is soms moeilijk om te volgen aangezien de raadsleden die niet aan de commissie deelnamen de tekst niet hebben of de evoluties niet hebben meegemaakt. Wanneer deze suggestie getoetst werd bij een ander raadslid bleek onmiddellijk dat hierrond tegenstrijdige standpunten worden ingenomen. Er werd tegenin gebracht dat dit ertoe zou leiden dat raadsleden die 'formeel' geen deel uitmaken van de werkcommissie toch opmerkingen en hun mening over het ontwerpadvies zouden doorsturen. De voorgestelde suggestie zou eventueel doorgevoerd kunnen worden maar dan lijkt het essentieel dat daarrond duidelijke afspraken gemaakt worden. Zo kan bijvoorbeeld afgesproken worden dat de raadsleden die geen deel uitmaken van de werkcommissie de dossiers mogen gebruiken om de evolutie van het advies te volgen maar zelf geen toevoegingen of wijzigingen kunnen doen.

### **Concept: Informatietoegankelijkheid**

Hebben alle raadsleden een vlotte en gelijke toegang tot de informatie die werd verzameld door het secretariaat en alle relevante documenten van een adviesdossier? Vlotte interne communicatie en informatietoegankelijkheid is immers essentieel voor een goede werking van de adviesraad. Eind 2018, begin 2019 is men binnen de SERV overgeschakeld naar een nieuwe interne database en communicatiesysteem, namelijk Sharepoint. Via het extranet kunnen raadsleden toegang krijgen tot diverse mappen en bestanden in de database.

*Indicator:*

1. Hebben alle raadsleden reeds een account aangemaakt op Sharepoint?
2. Vinden alle raadsleden vlot informatie en documenten terug op Sharepoint?

Door de bevroegde raadsleden werd aangegeven dat de transitie naar Sharepoint enkele technische problemen met zich mee bracht en aldus een ietwat lastige aanpassing was. Dit lijkt me echter logisch bij de introductie van een nieuw systeem. Op dit ogenblik is het merendeel van die problemen opgelost en staan de raadsleden in het algemeen vrij positief tegenover het gebruik van Sharepoint en het Extranet. Niettemin werden er nog enkele verbeterpunten benadrukt. Zo werd er voorgesteld om de raadsleden ook toegang te verlenen tot de informatie en kennis die door het secretariaat ter voorbereiding van een dossier werd verzameld. Op die manier kan het secretariaat ook nog meer een rol als kennisverstrekker en bron van informatie opnemen waarbij de individuele organisaties zelf een syndicaal standpunt kunnen innemen.

**Concept: Betrokkenheid van derden (externe experts, medewerkers van het departement LV)**

Indicator:

1. Maakten er derden deel uit van het adviesproces? Gaat het om experts of medewerkers departement LV?

Er kan gespeculeerd worden dat de betrokkenheid van derden bij het adviesproces een invloed kan hebben op de kwaliteit van het advies of de doorwerking ervan.

**Concept: Transparantie van het adviesproces**

Indicatoren:

1. In welke mate hebben raadsleden kennis over het verloop/stand van zaken van het adviesproces?
2. In welke mate hebben de raadsleden zicht op het totale adviesproces?

Transparantie van het adviesproces hangt samen met de betrokkenheid van de raadsleden bij het hele proces. Indien de raadsleden niet weten wat de stand van zaken is over een bepaald adviesdossier, zullen ze zich veel minder betrokken voelen bij het adviesproces.

**Concept: Terugkoppeling van de raadsleden naar hun achterban**

“Maatschappelijke vertegenwoordigers dienen naar aanleiding van het inspraakproces terug te koppelen naar hun achterban. Dit kan gebeuren ter bepaling van het standpunt ten opzichte van een dossier of na de formulering van het advies, ter bestemming van de uitkomsten ervan. Die terugkoppeling is belangrijk in het kader van het representatieve karakter van de adviezen” (Fobé et al., 2010, p.126). In die zin kan het concept terugkoppeling op zijn beurt ook gezien worden als indicator voor de representativiteit.

Daarnaast zorgt die terugkoppeling ook voor meer transparantie over de werking van de adviesraad naar de achterban van de organisaties toe.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de SALV als adviesraad weinig invloed kan hebben op de mate waarin er wordt teruggekoppeld aangezien dat een zaak is van de aparte ledenorganisaties. Onderstaande indicatoren worden dus wel door de literatuur voorgesteld maar kunnen heel moeilijk gebruikt worden als effectieve KPI's.

Indicatoren:

1. In welke mate overlegt u met uw achterban alvorens een standpunt in te nemen rond een advies?
2. In welke mate koppelt u terug naar uw achterban over het adviesproces?

**Concept: Correct procesverloop volgens interne procedures**

Er zijn voor de SALV een aantal interne procedures opgesteld die het volledige adviesproces structureren. Deze worden weergegeven in het huishoudelijk reglement. Om een goede werking te garanderen is het van belang om conform deze procedures te werken. Aangezien het SALV-secretariaat beschouwd wordt als procesbewaker<sup>35</sup>, is het haar taak om ervoor te zorgen dat dit ook effectief gebeurt.

Indicator:

1. Het aantal procedurele opmerkingen of klachten?

---

<sup>35</sup> De rol als procesbewaker van het secretariaat werd zowel door het secretariaat als door bevroegde raadsleden benadrukt.

### **Concept: Eigenaarschap**

Indicatoren:

1. Tevredenheid over de mate waarin de leden kunnen bepalen hoe de adviezen tot stand komen.
2. Tevredenheid van de raadsleden met de wijze waarop adviezen tot stand komen.
3. Tevredenheid over de mate waarin rekening gehouden wordt met de input van de raadsleden.

Raadsleden die het gevoel hebben dat ze niet gehoord worden, zullen minder actief deelnemen aan het adviesproces, wat leidt tot minder gedragen en representatieve adviezen.

De resultaten uit de interviews toonden aan dat de raadsleden heel erg tevreden zijn met de mate waarin er rekening gehouden wordt met hun input. Zo getuigden de respondenten dat elke opmerking, vraag of suggestie van elke ledenorganisatie steeds gehoord wordt en verder besproken.

### **Concept: Leren van anderen & interactie:**

Indicatoren:

1. Zit er naar uw mening voldoende inhoudelijke diepgang in de interacties?
2. In welke mate leidt interactie ertoe dat men de standpunten van anderen begrijpt?
3. In welke mate leidt die interactie ertoe dat men zijn visie of standpunt zal bijsturen?
4. In welke mate leidt die interactie ertoe dat men erin slaagt de visie of het standpunt van de ander bij te sturen?
5. In welke mate bevordert de interactie het behalen van een consensus?

### **Concept: Communicatie en zichtbaarheid**

Is er voldoende communicatie over de adviezen naar het grote publiek toe? En naar andere overheidsentiteiten? (minister, parlement, departement...) Uit de interviews werd duidelijk dat in het algemeen voor de raadsleden **de nieuwsbrief de grootste meerwaarde** heeft als communicatiekanaal.

Indicatoren:

1. Aantal nieuwsbrieven
2. Aantal inschrijvingen op nieuwsbrief
3. Aantal twittervolgers
4. Open rate SALV nieuwsbrief
5. Click rate SALV nieuwsbrief
6. Wordt het advies opgepikt door de landbouwers?
7. Wordt het advies opgepikt door de bredere media?
8. Richt de SALV zich voldoende naar de achterban van de leden?
9. Richt de SALV zich voldoende op het maatschappelijke veld en de media?

Diverse auteurs geven aan dat beleidsadvies een grotere impact kan hebben indien het verdedigd en aangekaart wordt bij beleidsmakers en het beleidsvormingsproces door één of meerdere actoren (Fobé et al., 2013; Edelenbos, Klok, & Van Tatenhove, 2009; Landry, Lamari, & Amara, 2003; Lynn, 1987). Dit werd ook bevestigd door de raadsleden. Het is immers vooral belangrijk dat de adviezen van de SALV terecht komen bij degenen waarvoor ze bedoeld zijn, namelijk regering, minister of parlement.

Over de communicatie van de adviezen naar de buitenwereld toe werden verschillende standpunten aangenomen. Enerzijds is het volgens enkele raadsleden positief dat er veel en op

verschillende manieren wordt gecommuniceerd. Zo zorgt de communicatie ervoor dat de buitenwereld een duidelijk beeld krijgt van de wat de SALV precies allemaal doet en welke adviezen hij formuleert. Het is dus zeker interessant om de evoluties en veranderingen binnen de SALV mee te delen. De communicatie leidt er verder ook toe dat de politieke besluitvorming wat dichterbij de mensen gebracht wordt die er in het dagelijkse leven niet mee in aanraking komen maar die wel op het terrein de geformuleerde regelgeving moeten naleven. Als laatste wordt het belang van communicatie benadrukt wanneer het gaat over proactieve teksten, adviezen of studies, dit wil zeggen teksten op eigen initiatief van de SALV. De bekendheid van de teksten of studies die door de SALV gepubliceerd worden is immers belangrijk voor de ruchtbaarheid die eraan gegeven wordt.

Anderzijds is communicatie voor de stakeholders geen doel op zich en niet de voornaamste taak voor de SALV. De SALV hoeft ook niet te veel te communiceren en heel erg zichtbaar te zijn, het is immers een adviesorgaan en geen lobbykanaal. Bijkomend werd door een raadslid opgemerkt dat de SALV niet per se dient in te staan voor de communicatie van de adviezen naar de achterban van de ledenorganisaties toe, dat is de rol van de organisaties zelf.

Daarnaast is er ook nog VILT, het Vlaams infocentrum land -en tuinbouw. Elke actor heeft zijn eigen rol. De SALV moet voornamelijk zorgen dat de adviezen bij de beleidsmakers terecht komen. Een tweede opmerking met betrekking tot de uitgebreide communicatie door het secretariaat betreft het feit dat te veel communicatie, te vroeg in het beleidsproces kan leiden tot verwarring. Adviezen die naar de buitenwereld toe worden gecommuniceerd zijn slechts opinies van de raad over een ontwerp van regelgeving dat nog niet definitief is goedgekeurd. Als gevolg wordt het moeilijk voor burgers om na te gaan wanneer bepaalde regelgeving of beleid effectief van kracht is of niet, wat de kwaliteit van de regelgeving niet ten goede komt.

## 8.3 Output

De output concepten hebben voornamelijk betrekking op de geformuleerde adviezen van de SALV aangezien dit de tastbare eindproducten zijn van een adviesraad.

### **Concept: Het aantal adviezen**

#### *1. Hoeveel adviezen formuleert de SALV jaarlijks? Zijn dit er voldoende?*

Het aantal adviezen dat door de SALV jaarlijks wordt geformuleerd lijkt een ideale indicator om de performantie te meten. Dit is immers de meest tastbare indicator voor het eindresultaat, dat voortvloeit uit de werking van de strategische adviesraad. Door de meerderheid van de respondenten werd echter aangegeven dat het aantal adviezen zeker niet de voornaamste indicator is om de performantie van de SALV in kaart te brengen. Wat namelijk veel belangrijker is is de kwaliteit en de impact van de adviezen. Daarbij hangt het aantal adviezen voor een deel af van het aantal adviesvragen vanuit het politieke niveau, een factor die de SALV niet zelf in de hand heeft. Het gebeurt wel eens dat een minister of de regering in principe decretaal verplicht is om over een dossier advies te vragen maar dit toch niet doet. Dat kan gebeuren uit vergetelheid of omdat het dossier reeds besproken werd op technische overlegvergaderingen binnen het beleidsdomein waarbij ook vakorganisaties aanwezig zijn. Ongeveer de helft van de respondenten gaf aan dat dit een spijtige zaak is. Er mag dus volgens hen wel nog iets vaker advies aan de SALV gevraagd worden.

Een kritische noot bij de vooropgestelde vraag is dat het moeilijk is om het begrip 'voldoende' te definiëren. Toch hadden de respondenten hierop een antwoord klaar. In het algemeen bevestigden de respondenten tevreden te zijn over het aantal adviezen dat elk jaar wordt geformuleerd. Niettemin merkte één van de geïnterviewden op dat de SALV momenteel te veel adviezen formuleert op eigen initiatief. De SALV moet de adviesdossiers meer op een strategische manier selecteren. Dit betekent dat men enkel advies moet geven op vraag van de beleidsmakers of wanneer men echt het gevoel heeft te kunnen wegeen op de politieke

besluitvorming. Daarnaast is het belangrijk dat het aantal adviezen ook organisatorisch mogelijk blijft. Een toenemend aantal adviezen leidt immers tot een toenemend aantal werkcommissievergaderingen. Vooral de kleinere ledenorganisaties gaven aan dat het omwille van beperkte tijd en middelen voor hen bijna niet haalbaar zou zijn alle commissievergaderingen bij te wonen. Dit is namelijk momenteel reeds zeer een probleem. Indien er dus nog meer adviezen gegeven zouden worden, dan zou het te moeilijk worden voor kleinere organisaties om hun stem nog te laten horen.

### **Concept: Feedback en verantwoording**

*Indicatoren:*

1. Hoe vaak houden beleidsmakers de adviesraad op de hoogte wanneer zij al dan niet rekening houden met het advies?
2. Hoe vaak wordt dit gemotiveerd door de beleidsmakers?
3. Aantal verwijzingen naar adviezen in decreten of besluiten

Nadat een bepaald advies is uitgebracht, moet er een zekere mate van feedback zijn vanuit het beleid. Houden de beleidsverantwoordelijken al dan niet rekening met het advies? Volgens het onderzoek van Brans en Vancoppenolle (2010) hebben raadsleden hier heel weinig zicht op en wordt dat ook wel als ongewoon beschouwd. Verder kan worden nagegaan in welke mate de beleidsmakers zich verantwoorden indien ze het advies niet gebruiken of volgen. Deze beide aspecten werden in het onderzoek van Brans en Vancoppenolle (2010) over het algemeen negatief bevonden. Ook uit de afgenomen interviews bij de stakeholders resulteert dezelfde bevinding. Vanuit het departement LV werd hierover aangehaald dat er gewoonlijk geen bilaterale terugkoppeling is. Wel wordt in elke nota aan de leden van de Vlaamse Regering voor de agendering voor de 2<sup>e</sup> principiële goedkeuring vermeld wat men met het advies heeft gedaan. Vaak bevat die passage wel een zekere motivering waarom men het advies al dan niet heeft gevolgd. Op die manier gebeurt er dus voor elk adviesdossier een soort terugkoppeling die in de nota van de Vlaamse Regering vervat zit. Evenwel werd zowel door het secretariaat als door de bevroegde medewerker van het departement LV benadrukt dat die uitleg niet altijd even uitvoerig is. Zo is het mogelijk dat in de uitleg enkel wordt aangegeven dat het advies werd gelezen maar niet welk gevolg eraan werd gegeven.

### **Concept: Intrinsieke kwaliteit van de adviezen**

Het concept kwaliteit is moeilijk te definiëren. Wat wordt verstaan onder 'een kwaliteitsvol advies'? Aan de hand van interviews met de verschillende stakeholders slaagde ik erin hier een beter inzicht in te verwerven en dit begrip verder te concretiseren. Zoals ik reeds verwachtte geven de diverse stakeholders verschillende invullingen aan het begrip 'kwaliteit' in het kader van een advies. Hieronder een opsomming van mogelijke indicatoren voor de kwaliteit, opgesteld aan de hand van de verschillende antwoorden tijdens de interviews:

*Indicatoren:*

1. In welke mate heeft het advies de bezorgdheden of gevoeligheden in de sector weer?

Een advies moet de bezorgdheden en de gevoeligheden die in de sector leven als krachtlijn meegeven aan het politieke niveau. Dit is zeker het geval bij de adviezen van de SALV.

2. In welke mate is er tijdens de procedure gestreefd om tot een consensus te komen?

Een advies is kwaliteitsvol als er gedurende de totstandkoming getracht is om tot een consensus te komen. Finaal hoeft die consensus er niet per se te zijn, belangrijker is dat men getracht heeft

tot een consensusadvies te komen. Binnen de SALV probeert men zoveel mogelijk, in de mate van het mogelijke, naar een consensusadvies te streven.

3. In welke mate is het advies onderbouwd zodat er iets mee gedaan kan worden?

Een kwaliteitsvol advies kan vanzelfsprekend kritisch zijn maar moet wel onderbouwd zijn zodat men er verder mee aan de slag kan bij het nemen van politieke beslissingen. Volgens één van de geïnterviewden is de beste graadmeter om te zien of er iets met het advies gedaan kan worden het feit dat er effectief iets mee wordt gedaan.

4. In welke mate bevat het adviesdocument een samenvatting?

Een advies is kwaliteitsvol als het adviesdocument enerzijds beknopt een samenvatting kan geven van het advies en anderzijds een wat grondigere detaillering geeft. M.a.w., aan lange, gedetailleerde adviezen moet steeds een samenvatting worden toegevoegd. Uit een toespraak van Victor Dries, raadgever Omgeving op het kabinet van minister Homans op een symposium bij de SERV, bleek de grote relevantie van een summier en glashelder advies voor de beleidsmakers<sup>36</sup>.

5. In welke mate is het advies voldoende technisch maar toch verstaanbaar?

Een advies is kwaliteitsvol wanneer het goed verwoord en verstaanbaar is. Niettemin moet het ook voldoende technisch zijn om juist te kunnen zijn.

6. In welke mate heeft het advies een impact gehad?

Een advies is kwaliteitsvol als het werkelijk een impact heeft gehad op de besluitvorming. In die zin is impact dus een indicator van de kwaliteit. Adviezen van een lage kwaliteit kunnen en zullen door de beleidsmakers immers veel sneller worden genegeerd.

7. In welke mate is het advies relevant?

8. In welke mate is het advies realistisch?

Een advies is kwaliteitsvol als het inhoudelijk ergens op slaat, relevant en realistisch is.

9. In welke mate bevat het advies concrete adviespunten of krachtlijnen?

Een advies moet concrete adviespunten bevatten.

10. In welke mate gaat het advies uit van de economische werkelijkheid van een landbouwbedrijf?

Een advies is kwaliteitsvol als het uitgaat van de economische werkelijkheid van een landbouwbedrijf, de bestaansredenen van een agrarische onderneming. Hierover werd aangegeven dat dit bij de SALV-adviezen echter vaak niet het geval is. Er wordt volgens sommige betrokkenen te weinig vanuit een economisch perspectief naar het voorliggende adviesdossier gekeken.

Naast de eigen invullingen door de bevroagde stakeholders, toetste ik gedurende de interviews verder nog drie indicatoren voor kwaliteit die door het SALV-secretariaat reeds werden gehanteerd<sup>37</sup>, namelijk de leesbaarheid en structuur, de inhoudelijke onderbouwing en de mate waarin de verschillende standpunten in het advies worden weergegeven.

<sup>36</sup> Bron: Victor Dries, 21 mei 2019, toespraak bij SERV, *Leren van sociale partners en politiek*, Brussel.

<sup>37</sup> Bron: Interne documentatie SALV-secretariaat: Exceldocument SALV\_WERKING\_KPI.xlsx enquête.xlsx

*Indicatoren:*

1. De leesbaarheid en structuur van het advies.

Door de respondenten werd beaamd dat ook de leesbaarheid, de formulering en de structuur van een advies van significant belang is voor de kwaliteit van een advies. Alle geïnterviewden gaven aan dat dit over het algemeen goed zit bij de SALV-adviezen. De adviezen gaan vaak over complexe materies of verwijzen naar complexe studies en rapporten, niettemin zijn de adviesteksten goed geformuleerd en makkelijk begrijpbaar. Enkele kleine opmerkingen hielden in dat de adviezen soms nogal lang zijn. In principe is dit niet erg maar in dat geval benadrukt de respondent om er steeds een samenvatting van één bladzijde aan toe te voegen. Op die manier kunnen politici met een A4tje de krachtlijnen kennen en als ze geïnteresseerd zijn en tijd hebben kunnen ze vervolgens nog dieper inzoomen.

2. Inhoudelijke onderbouwing advies

Wat de inhoudelijke onderbouwing betreft, is de meerderheid van de bevroegde stakeholders lovend over de kennisverwerving en het opzoekingswerk van het secretariaat. Wel werd gesuggereerd om in bepaalde adviezen nog meer te verwijzen naar maatschappelijke bronnen of nog meer externe experts te betrekken doorheen het adviesproces voor die kennisopbouw. Dit kunnen bijvoorbeeld mensen van ILVO, van universiteiten of van het departement LV zijn die met die specifieke problematiek bezig zijn. Op die manier kan het secretariaat zich nog meer focussen op haar ondersteunende rol in plaats van op die kennisverwervende rol.

3. Goede weergave van de verschillende visies en standpunten

Deze indicator is minder consequent toepasbaar aangezien binnen de SALV zoveel mogelijk gestreefd wordt naar een consensusadvies en dit ook vaak het eindresultaat is. Niettemin werd aangegeven door de respondenten dat het voor adviezen met een vork ook zeer belangrijk is om duidelijk de verschillende standpunten weer te geven zodat men weet waarvoor elke groep staat.

**Concept: Draagvlak**

*Indicatoren:*

1. Samenwerking met andere adviesraden

Zoals hoger reeds aangehaald werkt de SALV regelmatig samen met andere adviesraden, zoals de SERV of de Minaraad, om een gezamenlijk advies te formuleren. Dit gebeurt vaak op eigen initiatief of uitzonderlijk op vraag van de minister, de regering of het parlement. Tijdens de bevragingen gaven de respondenten aan dat samenwerking met andere raden zeker een meerwaarde biedt. Door een gezamenlijk advies af te leveren wordt aan het politieke niveau getoond dat er een breed draagvlak bestaat voor bepaalde beslissingen. Een gezamenlijk advies dat voortkomt uit de samenwerking tussen adviesraden is dus veel sterker dan een advies geformuleerd door een enkele SAR. Hierbij kan echter wel worden opgemerkt dat wanneer het gevoeligere thema's voor de land- en tuinbouwsector betreft, er het voordeel van de duidelijkheid is indien er geen gemeenschappelijk advies kan worden opgemaakt. In dat geval weten beleidsmakers hoe de verschillende adviesraden vanuit hun finaliteit tegenover bepaalde regelgeving staan en is het aan hen om af te wegen welke richting ze willen uitgaan met hun besluitvorming

Een nadeel van de gezamenlijke adviezen is dat het vaak veel tijd en kneedwerk vergt om tot een consensus te komen. Daarnaast is het moeilijker om scherpe standpunten vanuit het landbouwperspectief op te nemen in zo'n advies. Het is belangrijk om erover te waken dat men de eigen krachtlijnen toch nog in het advies terugvindt. Er moet dus een evenwichtsoefening worden uitgevoerd tussen enerzijds het streven naar consensus en anderzijds het behouden van essentiële elementen die men graag in het advies wil opnemen.

## 2. Consensus

- In welke mate slaagt de SALV erin om tot een consensusadvies te komen?
- Hoe vaak worden er minderheidsstandpunten in het advies opgenomen?
- In hoeveel adviezen werkt men jaarlijks met een vork?

Door het secretariaat werd reeds aangegeven dat er bij de start van een adviesprocedure steeds geprobeerd wordt om tot een consensusadvies te komen. Om dat te realiseren probeert men steeds zoveel mogelijk 'common ground' te vinden tussen de raadsleden en zich daarop te richten bij de adviesformulering. Soms blijkt gedurende het adviesproces dat dit niet mogelijk is omdat de standpunten van de organisaties te verschillend zijn en als gevolg onverenigbaar zijn. De vraag kan hierbij gesteld worden hoe belangrijk consensus nu werkelijk is voor een advies. Is het behalen van consensus over het advies essentieel voor de impact van het advies? M.a.w. is consensus een determinerende factor voor de impact van het advies? Uit de interviews met de stakeholders blijkt dat consensus niet per se beschouwd wordt als een noodzakelijk element voor een advies om een impact te kunnen hebben. Niettemin is het een pertinente factor die de kans op impact verhoogd. Een consensusadvies geeft een signaal naar de beleidsmakers toe dat de inhoud van het advies een zeer groot draagvlak heeft. Als gevolg is het voor politici moeilijker om zo'n advies zomaar te negeren. Niettemin mag consensus het advies niet uithollen. Ook hier dient een evenwicht gevonden te worden zodat de diverse ledenorganisaties hun voorgedragen punten in het advies terugvinden. Daarnaast is het soms ook interessant om een advies met meerdere standpunten te formuleren, wat ook wel een vork wordt genoemd. Zo'n advies bevat in de meeste gevallen enerzijds de standpunten van de milieuorganisaties en anderzijds die van de landbouworganisaties. Werken met een vork biedt het voordeel van de duidelijkheid. Op die manier hebben beleidsmakers immers een helder beeld van de diverse visies die er bestaan binnen de SALV. Toch moet men vermijden dat er regelmatig verdeelde adviezen geformuleerd worden.

Een kleine nuance die gemaakt moet worden over het begrip 'consensus' is dat dit een belangrijk middel is om meer te kunnen wegen met het advies maar het is echter geen doel op zich voor de SALV. Het feit dat de diverse ledenorganisaties binnen de SALV van gedachten kunnen wisselen, hun mening met elkaar kunnen delen en in sommige gevallen overeenkomen dat ze het niet eens geraken, dat is ook al een grote meerwaarde.

Aan de hand van de cijfers uit de jaarverslagen die door het secretariaat werden bijgehouden en de opinies van de respondenten kan worden vastgesteld dat de SALV er vrij tot zeer goed in slaagt om unanimiteit na te streven. In 2018 waren 19 van de 23 adviezen immers consensusadviezen<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Bron: interne documentatie SALV-secretariaat: Jaarverslag 2018 KPI's (Exceldocument)



## 8.4 Outcome

Het begrip 'outcome' omvat alle effecten die voortvloeien uit de werking van de SALV en bijhorende eindresultaten (de output). Met de adviezen als voornaamste, concreet eindresultaat betreft het in deze sectie vooral de impact die de SALV-adviezen hebben in de externe omgeving. De bevroegde stakeholders benadrukten immers allen het belang van het gevolg dat door de beleidsmakers aan de adviezen worden gegeven. *'De formulering van gedragen, kwaliteitsvolle adviezen met een impact'* werd dan ook als fundamenteel resultaatgebied beschouwd.

### Concept: Doorwerking of impact

Het al dan niet een impact hebben van het advies, wordt ook wel de doorwerking genoemd. Ook wat dit concept betreft profileerden de raadsleden zich hoofdzakelijk tevreden met de impact van de geformuleerde adviezen. Daarnaast vermeldden alle bevroegde raadsleden het jaarlijkse overzicht van de SALV-adviezen met hun bijhorende impact en kleurencodes. Het wordt duidelijk door de raadsleden geapprecieerd dat dit nauwgezet wordt bijgehouden door het secretariaat. De raadsleden vinden het immers ook belangrijk om de resultaten van hun werk te zien.

Hoekstra (2013) wijst erop dat literatuur over kennisgebruik heeft aangetoond dat het moeilijk is om doorwerking te conceptualiseren en te operationaliseren. Dit betekent dat er vaak vragen zijn of geen éénduidigheid is over het concept 'doorwerking'. Hoe definiëren we het begrip 'impact'? Wanneer heeft een advies precies impact of doorwerking? Bovendien is doorwerking vaak moeilijk te meten. Er bestaan vier verschillende soorten doorwerking die in de literatuur vaak worden aangehaald (Hoekstra, 2013; Fobé et al., 2013).

- **Instrumentele doorwerking:** het advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies. Hierbij wordt de inhoud van het advies min of meer direct overgenomen in schriftelijke beleidsdocumenten.
- **Conceptuele doorwerking:** het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg. Deze doorwerking heeft meer betrekking op de framing van een bepaald maatschappelijk of beleidsmatig probleem en het overnemen van concepten uit het advies.
- **Agenderende doorwerking:** als gevolg van het beleidsadvies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijk of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie
- **Politiek-strategische doorwerking:** het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.

Tijdens de interviews met de stakeholders werden deze 4 vormen ook aan de respondenten voorgelegd. Vervolgens toetste ik bij hen of elk van deze vormen ook in de praktijk voorkomt. Het merendeel van de bevroegde stakeholders gaf aan dat de 4 soorten doorwerking ook in de praktijk te vinden zijn. Niettemin werd duidelijk dat niet elk type doorwerking in gelijke mate voorkomt. De meerderheid van de adviezen heeft vooral een **instrumentele doorwerking**, waarbij inhoudelijke punten uit het advies in het betreffende beleidsdocument worden overgenomen. Vooral **conceptuele doorwerking** werd het minste herkend door de stakeholders. **Agenderende doorwerking** kan wel voorkomen maar speelt voornamelijk bij

beleidsnota's of beleidsbrieven die ter advies worden voorgelegd. Wat dan de **politiek-strategische doorwerking** betreft, werden er twee verschillende antwoorden gegeven naargelang de interpretatie van dit type impact. Enerzijds kunnen de 'spelers' waarnaar in de definitie verwezen wordt geïnterpreteerd worden als de politieke actoren, anderzijds kunnen ze geïnterpreteerd worden als zijnde de raadsleden. Vanuit de interpretatie dat met 'spelers' de beleidsmakers en politieke actoren wordt bedoeld, werd vermeld dat net het politiek-strategische aspect bepaalt of men al dan niet advies zal vragen. Een advies kan namelijk aanleiding geven tot discussie in de schoot van de regering. Vooral wanneer de relatie tussen de regeringsleden reeds gespannen is, zullen beleidsmakers minder openstaan voor advies. De respondent die het begrip 'spelers' interpreteerde als zijnde de raadsleden haalde aan dat dit type doorwerking mogelijks wel eens voorkomt maar dat dit eigenlijk niet zou mogen zijn. Het is immers net niet de bedoeling om vanuit de SALV de machtspositie van één of enkele spelers te versterken want dat moeten de verschillende ledenorganisaties apart gaan doen via andere kanalen buiten de SALV om. Ook door de secretaris werd al eens aangehaald dat het niet de bedoeling is om aan politiek te doen binnen de SALV.

Verscheidene stakeholders voegden ook nog een ander type impact toe, namelijk in de vorm van parlementaire vragen. Parlementsleden verwijzen immers in hun parlementaire vragen aan een minister weleens naar een advies dat door een SAR werd geformuleerd. Dat is regelmatig het geval wanneer de minister of de regering net geen rekening met het advies heeft gehouden. Niettemin moet hier genuanceerd worden dat parlementsleden op het einde van de legislatuur door de pers geëvalueerd worden o.a. op basis van het aantal parlementaire vragen dat ze hebben gesteld. Adviezen van adviesraden zijn op dat vlak het geknipte middel om vragen uit te puren. Omwille van die reden dient dus ook steeds gekeken te worden naar de inhoud van de vraag, het antwoord en de verdere gevolgen ervan. Het feit dat een advies het voorwerp was van een parlementaire vraag wil dus niet steeds betekenen dat er vervolgens effectief gevolg aan werd gegeven. Binnen de vooropgestelde typologie zouden deze parlementaire vragen eventueel gecategoriseerd kunnen worden onder de agenderende doorwerking aangezien zo'n vraag kan leiden tot een klein politiek debat. Of er steeds iets voortvloeit uit het debat in de vorm van een nieuw agendapunt is echter de vraag.

De mate waarin deze verschillende soorten doorwerking in werkelijkheid voorkomen is moeilijk na te gaan op basis van enkel en alleen de percepties van de raadsleden. Zo is bijvoorbeeld conceptuele doorwerking minder zichtbaar en aldus moeilijker om te meten. Om een volledig beeld te kunnen krijgen van de doorwerking zou het interessant zijn om deze bevraging ook bij de beleidsmakers te doen. Zo zou aan hen de vraag gesteld kunnen worden in welke mate de adviezen een invloed hebben voor hen, welke soorten doorwerking in hun opinie vooral voorkomen en hoe de SALV zijn adviezen sterker kan maken en kan optimaliseren zodat deze door de beleidsmakers met meer interesse zouden worden gelezen. Op die manier zou de SALV ook nog beter kunnen werken naar zijn doelgroep toe.

*Indicatoren:*

1. Wordt er naar het advies verwezen in de betreffende beleidstekst (decreet, uitvoeringsbesluit of beleidsnota) of worden elementen van het advies in het beleidsdocument opgenomen?
2. In welke mate heeft het advies aanleiding gegeven tot een maatschappelijk of politiek debat?

3. Wordt er naar het advies verwezen in parlementaire vragen?
4. Zorgt het advies voor verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties? Worden concepten uit het advies overgenomen door andere actoren, zoals politici?
5. Wordt het advies door één of meerdere spelers gebruikt om de eigen machtspositie te versterken?

### **Factoren die de doorwerking beïnvloeden**

Uit de literatuur kunnen een aantal organisatorische factoren en factoren met betrekking tot het adviesproces geselecteerd worden die de effectieve doorwerking van de adviezen kunnen beïnvloeden (Hoekstra, 2013; Bekkers et al, 2004). Deze literatuur werd geschreven door Nederlandse onderzoekers en heeft betrekking op het Nederlandse advieslandschap. Aangezien er grote (institutionele) verschillen bestaan tussen de rol, samenstelling, positie en de verankering van Belgische en Nederlandse adviesraden kunnen de hypothesen en vaststellingen uit deze literatuur niet zomaar worden overgenomen. De teksten bieden echter wel inspiratie en mogelijke invalshoeken om de werking van een Belgische adviesraad te bestuderen. Hieronder heb ik enkele factoren geselecteerd die mogelijks kunnen toegepast worden op de SALV. Deze factoren zijn niet determinerend of noodzakelijk voor het al dan niet doorwerken van het advies maar ze hebben een positieve invloed op de doorwerking. Door goed in te zetten op deze factoren kan de adviesraad de doorwerking van het advies dus in positieve zin beïnvloeden (Bekkers et al, 2004, p 38).

### **Behoefte van de doelgroep**

Allereerst, dient het begrip 'doelgroep' gedefinieerd te worden. Er bestaan verschillende soorten doelgroepen, waaronder de overheid, het grote publiek, kennis-en onderzoeksinstituten en de media (Verbeek, 2009). De SALV richt zich op de beleidsmakers (regering, parlement), en in eerste instantie op de bevoegde minister.

De vraag zou gesteld kunnen worden of er een verband is tussen gevraagde en ongevraagde adviezen en de mate waarin er doorwerking is van het advies? Het lijkt immers te verwachten dat gevraagde adviezen een beter doorwerking hebben dan ongevraagde adviezen. De bevindingen uit de literatuur hierover zijn tegenstrijdig. Bekkers et al (2004) geven aan dat het onderzoek dit niet echt aantoonde. Volgens Hoekstra (2013) daarentegen geldt in het algemeen dat de doorwerking toeneemt als een onderzoek aansluit bij de behoefte aan bepaalde kennis. In het Nederlandse advieslandschap duidt die kennis vooral op wetenschappelijke onderzoeksresultaten aangezien adviesraden daar vooral zijn samengesteld uit experts en wetenschappers. Wat België betreft, zou deze kennis enerzijds kunnen wijzen op kennis over de standpunten van de belanghebbenden. Anderzijds kan die kennis duiden op expertise en waardevolle vakkennis die bijvoorbeeld aan de hand van aanbevelingen in de adviezen wordt gedeeld. De belangenorganisaties hebben immers vaak enorm veel expertise en dossierkennis, daarenboven beschikken zij dikwijls over experts in diverse materies.

Er zou kunnen nagegaan worden of gevraagde adviezen effectief meer doorwerking hebben door alle adviezen die een impact hebben gehad naast elkaar te leggen en na te gaan of het om een gevraagd of ongevraagd advies gaat. Dit is echter moeilijk uit te voeren aangezien niet altijd duidelijk is of een advies effectief een impact heeft gehad. Vooral omdat impact

verschillende vormen kan aannemen (zie 4 typen doorwerking). Daarnaast produceert de SALV, omwille van hoger aangehaalde redenen, in verhouding veel meer adviezen op vraag van de regering of het parlement dan op eigen initiatief. Dit zou dus voor een vertekend beeld kunnen zorgen. Als laatste kan gesteld worden dat dit ook geen KPI is aangezien de SALV en het secretariaat zelf weinig aan hun werking kunnen veranderen om op die behoefte in te spelen. Bij de selectie van de relevante key performance indicators is het vanzelfsprekend van belang dat het adviesorgaan maatregelen kan nemen om aan het resultaat van de indicator iets te veranderen. Enkel op die manier kunnen KPI's gebruikt worden om de performantie van de adviesraad te verbeteren.

### **Attitude van de doelgroep**

Deze factor is vooral van toepassing op adviezen op eigen initiatief. Het is mogelijk dat de minister of de regering in het algemeen of met betrekking tot een specifiek dossier in zeer beperkte mate open staat voor een advies. Bovendien gebeurt het ook af en toe dat de minister decretaal verplicht is om een advies te vragen maar dit toch niet doet. In bepaalde gevallen zitten de belangenorganisaties daar ook voor een stuk tussen. Voor bepaalde politieke en maatschappelijk gevoelige dossiers prefereren belangenorganisaties om binnenskamers met de minister en zijn kabinet tot een overeenkomst te komen in plaats van hierover een openbaar advies te geven. De attitude of de mate waarin beleidsmakers openstaan voor evidence-based advies houdt ook verband met de behoefte van de doelgroep en aldus met het hypothetische verschil tussen de mate van doorwerking van gevraagde en ongevraagde adviezen (Fobé & Brans, 2013; Hoekstra, 2013; Bekkers et al., 2004).

In het licht van deze paper kan deze factor ook niet als een KPI worden gezien aangezien deze factor niet manipuleerbaar is door het secretariaat. Eventuele bedenking hier is dat dit misschien op een bepaalde manier wel manipuleerbaar is aangezien sommigen belangenorganisaties door nauwe politieke contacten het politieke niveau kunnen beïnvloeden. Verder onderzoek zou hier verduidelijking kunnen bieden.

### **Communicatie naar doelgroep**

Volgens Bekkers et al. (2004) neemt de kans op doorwerking van het advies toe naarmate het advies meer onder de aandacht van mensen komt. Daarom is het volgens hen belangrijk om een slimme communicatiestrategie te hebben. In het kader van die strategie moet de adviesraad zich richten naar zowel het departement, media, maatschappij als de regering en parlement. Deze theoretische stelling werd door de geïnterviewde stakeholders deels genuanceerd. Allereerst gaven de respondenten aan dat de SALV vooral moet zorgen voor communicatie van de adviezen naar de politieke actoren (minister, regering...). Daarnaast heeft elke actor zijn eigen rol. Zo werd communicatie naar de maatschappij en achterban van de ledenorganisaties veeleer als taak gezien van de ledenorganisaties zelf. Bovendien kan te veel en te vroege communicatie volgens sommige stakeholders leiden tot onduidelijkheid inzake de bestaande regelgeving. Als laatste werd besloten dat externe communicatie voor de adviesraad zeker geen doel op zich mag worden. Communicatie kan bijdragen tot meer transparantie inzake de werking maar niettemin hoeft de adviesraad, volgens enkele raadsleden, niet enorm zichtbaar te zijn. Verder onderzoek zou kunnen nagaan hoe de SALV hier een goed evenwicht in kan vinden aan de hand van een slimme communicatiestrategie.

### **Kwaliteit van het advies**

Het lijkt logisch dat een kwalitatief advies meer impact zal hebben. Dit werd ook door de geïnterviewde stakeholders aangegeven. Zo klonk vanuit het departement LV dat adviezen van mindere kwaliteit veel makkelijker aan de kant geschoven worden door de beleidsmakers. Zoals hoger vermeld, is het echter moeilijk om het begrip 'kwaliteit' te definiëren. Verschillende stakeholders geven hieraan immers een andere, subjectieve invulling (zie hoger). Bekkers et al. (2004) geven aan dat het advies ten minste moet voldoen aan de wetenschappelijke criteria zoals betrouwbaarheid en geldigheid van de conclusies en aanbevelingen. Daarnaast gaat de kwaliteit ook samen met de leesbaarheid van een advies. Die term wijst op de mate waarin de adviestekst duidelijk en vlot te begrijpen is (Bekkers et al., 2004). Het belang van deze elementen werd ook door de bevroegde stakeholders beaamd.

### **Timing van het advies**

De juiste timing van een adviesvraag of een geformuleerd advies op eigen initiatief kan de kans op impact of doorwerking van een advies verhogen. Zoals hoger vermeld bij het concept 'timing van het advies' is die 'juiste timing' echter moeilijk éénduidig te bepalen. Vaak hangt die invulling af van het betreffende adviesdossier en het type advies dat de SALV daarover wil geven. Daarenboven moet ook een redelijke adviestermijn voorzien worden om een kwaliteitsvol advies te kunnen formuleren. Een laatste element betreft de mate waarin de SALV erin slaagt om die voorziene adviestermijn te respecteren. Advies dat te laat afgeleverd wordt zal vermoedelijk immers zeer weinig impact hebben.

### **Onderwerp van het advies**

De vraag kan gesteld worden of er een verband is tussen het onderwerp van het advies en de mate waarin het advies een impact heeft? Het SALV-secretariaat gaf aan dat adviezen over materies die tot de kern van de bevoegdheden van de SALV behoren (zoals GLB) vaak een hogere doorwerking zullen hebben dan adviezen over dossiers die minder relevant zijn voor een landbouwadviesraad. Daarbij zullen gevoelige dossiers of dossiers met een grootschalige impact ook meer invloed hebben.

Concreet zouden de onderwerpen van alle uitgebrachte adviezen naast elkaar gelegd kunnen worden om te onderzoeken of adviezen over een specifiek onderwerp meer impact hebben dan andere.

### **De relatie met het departement**

Uit de bevraging blijkt dat een goede verstandhouding van de adviesraad met het departement LV onrechtstreeks een invloed kan hebben op de mate van impact van een advies. Allereerst zorgen goede contacten met het departement voor een toevoer aan informatie en vakkennis over de adviesdossiers. Die kennis en duiding kan bijdragen tot een betere inhoudelijke onderbouwing, wat op zijn beurt leidt tot een kwaliteitsvoller advies. Zoals hoger aangehaald is het net de kwaliteit die ervoor zorgt dat beleidsmakers meer rekening zullen houden met een advies. Daarnaast kan een adviesraad door een goede wisselwerking met het departement veel achtergrondinformatie verkrijgen. Een nota aan de leden van de Vlaamse Regering is in het algemeen vrij volledig maar vaak zit er een zekere finaliteit achter die niet in de nota zelf terug te vinden is. Voor het secretariaat kan het dan wel nuttig zijn om meer inzicht te krijgen in die achterliggende elementen zodat een advies geformuleerd kan worden waar beleidsmakers iets

mee kunnen doen. Zonder die achtergrondinformatie is het immers mogelijk dat de adviesraad naast de kwestie adviseert waardoor het advies gemakkelijk genegeerd kan worden.

## 9 Selectie KPI's

Op basis van een literatuurstudie, eigen beschouwingen en de resultaten uit de bevestigingen met de stakeholders heb ik de belangrijkste resultaatgebieden hieronder geselecteerd. Dit zijn de resultaatgebieden die door de meerderheid van de bevestigde stakeholders werden benadrukt. Per resultaatgebied zijn vervolgens de voornaamste concepten en bijhorende indicatoren opgesteld. Die laatste zijn dus de KPI's voor de SALV. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het selecteren van concrete, functionele en éénduidige KPI's voor een adviesraad een moeilijke oefening is. Onderstaande indicatoren mogen immers niet beschouwd worden als harde maatstaven voor de performantie van de SALV. Het zijn wel goede instrumenten om een inschatting te maken van de performantie. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Het belangrijkste resultaatgebied van de SALV dat door de stakeholders werd aangegeven omvat '*het formuleren van een gedragen, kwaliteitsvol advies met een effectieve impact*'. Een concept en bijhorende indicator om dit resultaatgebied te kunnen operationaliseren is *consensus*. Het hebben van consensus is echter geen harde indicator voor een performante adviesraad. In bepaalde gevallen hebben adviezen zonder consensus immers ook een impact. Niettemin kan gesteld worden dat consensus een factor is die de kans op impact verhoogd. Dit geldt voor een aantal van onderstaande KPI's. Het is voor een strategische adviesraad, waarin stakeholders en hun perspectieven cruciaal zijn, dus bijzonder moeilijk om KPI's te vinden die volledig aan de SMART-criteria<sup>39</sup> voldoen. Als laatste is het belangrijk te vermelden dat onderstaande lijst met KPI's niet exhaustief is. Mogelijks bestaan er nog andere indicatoren die niet aan bod zijn gekomen tijdens mijn onderzoek of waar ik niet voldoende data over had maar die ook essentiële informatie over de performantie weergeven.

**Resultaatgebied 1: Gedragen, kwaliteitsvol advies formuleren met een werkelijke impact.** Dit kan eventueel ingedeeld worden in drie delen: een gedragen advies formuleren, een kwaliteitsvol advies formuleren en advies formuleren dat een werkelijke impact heeft op het beleid.

### ➤ **Een gedragen advies formuleren**

Volgende indicatoren, elk weergegeven met bijhorend overkoepelend concept, geven aan in welke mate het geformuleerde advies een gedragen advies is.

#### Concept: Betrokkenheid

De betrokkenheid van de raadsleden bij de totstandkoming van een advies bepaalt ook mede het draagvlak voor het advies.

---

<sup>39</sup> Zie hoofdstuk 4, Onderdeel 4.1.1 Key Performance Indicators.

*Indicatoren:*

- Aanwezigheid van de raadsleden, zowel wat de werkcommissievergaderingen betreft als de raadzittingen.
- De mate van input die werd geleverd tijdens de vergadering

Concept: Consensus

*Indicator:*

- Gaat het om een consensusadvies?

Door alle bevroegde stakeholders werd aangegeven dat wanneer men erin slaagt om binnen de SALV, met zijn enorm brede samenstelling, tot een consensus te komen, dit de echte meerwaarde is van de SALV. Consensus blijkt aldus enorm belangrijk element voor de stakeholders. Zoals hoger vermeld moet het niet gezien worden als doel op zich maar niettemin is het een factor die de kans op impact verhoogd.

Concept: Samenwerking met de andere adviesraden

*Indicator:*

- Werd voor het advies samengewerkt met één of meerdere adviesraden?

Een advies dat in samenwerking met één of meerdere andere adviesraden tot stand is gekomen is veel sterker aangezien het draagvlak voor het advies dubbel zo groot is. Gezamenlijke adviezen geven omwille van die reden een duidelijk signaal naar de politieke actoren toe over de houding van de adviesraden. Als gevolg is het voor beleidsmakers veel moeilijker om zo'n advies zomaar naast zich neer te leggen.

➤ **Een kwaliteitsvol advies formuleren**

Concept: de intrinsieke kwaliteit van een advies

Zoals hoger reeds aangegeven is de kwaliteit van een advies een enorm belangrijk concept voor de adviesraad. Aangezien kwaliteit echter door de diverse stakeholders op verschillende manieren wordt gedefinieerd, kunnen heel wat indicatoren worden weergegeven die de kwaliteit meten. Deze kunnen opgesplitst worden in twee categorieën, enerzijds de indicatoren die betrekking hebben op het inhoudelijke aspect en anderzijds indicatoren inzake het vormelijke aspect van een advies.

*Inhoudelijke indicatoren:*

- In welke mate geeft het advies de bezorgdheden of gevoeligheden in de sector weer?
- In welke mate gaat het advies uit van de economische werkelijkheid van een landbouwbedrijf?
- In welke mate is het advies onderbouwd zodat er iets mee gedaan kan worden?
- In welke mate is het advies voldoende technisch maar toch verstaanbaar?
- In welke mate is het advies relevant?
- In welke mate is het advies realistisch?
- Inhoudelijke onderbouwing advies.
- In welke mate bevat het advies concrete adviespunten of krachtlijnen?

*Vormelijke indicatoren:*

- In welke mate is er tijdens de procedure gestreefd om tot een consensus te komen?
- Bevat het adviesdocument een correcte samenvatting?
- In welke mate heeft het advies een impact gehad?
- De leesbaarheid en structuur van het advies
- Goede weergave van de verschillende visies en standpunten.

Wat bovenstaande indicatoren betreft, is er een probleem met betrekking tot de meetbaarheid ervan. Elk van deze indicatoren bevat immers een zekere subjectiviteit. Woorden zoals relevant en realistisch zullen immers naargelang door wie ze gehanteerd worden een andere invulling of betekenis krijgen. Wat voor de één realistisch is zal dat voor de andere misschien niet zijn. Omwille van die reden is voor deze indicatoren eerder een kwalitatieve meting nodig in de vorm van een enquête. Op die manier kunnen raadsleden elk hun eigen invulling geven. Die meting (=antwoorden) kan via cijfermatige codes dan weer gekwantificeerd worden. Bovendien zou het ook interessant zijn om zo'n enquête ook bij andere stakeholders af te nemen, zoals bij de politici en het ambtelijke niveau.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat dit een vrij uitgebreide lijst is die mogelijks indicatoren bevat die door de meerderheid van de stakeholders niet als essentieel beschouwd worden om de kwaliteit te meten. Om tot werkelijke KPI's te komen rond de kwaliteit van een advies zou het secretariaat deze lijst kunnen voorleggen aan al de raadsleden. Vervolgens kan aan hen gevraagd worden om deze indicatoren te rangschikken in functie van het belang dat ze eraan hechten. Daarnaast lijkt het me interessant om daarbij nog ruimte open te laten voor eigen aanvullingen van de raadsleden. Door deze resultaten naast elkaar te leggen kan geconcludeerd worden welke indicatoren de meerderheid van de raadsleden belangrijk en relevant acht om de kwaliteit van de adviezen te meten. Op die manier komt men binnen de SALV ook tot een gedragen definitie van de kwaliteit.

➤ **Een advies met impact**

Concept: Impact

Voor een adviesraad is het vanzelfsprekend van wezenlijk belang dat zijn adviezen werkelijk invloed hebben zodanig dat het werk niet voor niets is geleverd. Aan de hand van volgende indicatoren kunnen de verschillende vormen van impact of doorwerking gemeten worden. Dit is geen exhaustieve lijst. Mogelijks kan zijn er nog andere soorten impact of andere indicatoren om die te meten. Deze opsomming is gebaseerd op een literatuurstudie en bevraging van de stakeholders.

*Indicatoren:*

- Wordt er naar het advies verwezen in de betreffende beleidstekst (decreet, uitvoeringsbesluit of beleidsnota) of worden elementen van het advies in het beleidsdocument opgenomen?
- In welke mate heeft het advies aanleiding gegeven tot een maatschappelijk of politiek debat?
- Wordt er naar het advies verwezen in parlementaire vragen?



- Zorgt het advies voor verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties? Worden concepten uit het advies overgenomen door andere actoren, zoals politici?
- Wordt het advies door één of meerdere spelers gebruikt om de eigen machtspositie te versterken?

## **Resultaatsgebied 2: communicatie**

Communicatie is een ruim begrip dat hier opgedeeld kan worden in 2 groepen. Enerzijds behelst dit begrip interne communicatie, namelijk communicatie en informatieverstrekking tussen de actoren binnen de SALV (secretariaat, de raadsleden en de TWV). Anderzijds slaat communicatie ook op het delen van informatie met de externe omgeving, zoals het politieke en ambtelijke niveau maar ook de bredere maatschappij.

### **Interne communicatie**

Een vlotte communicatie binnen de SALV is een conditio sine qua non voor een goede, performante werking van de adviesraad.

#### **Concept: Informatietoegankelijkheid**

##### *Indicator:*

- Hebben alle raadsleden reeds een account aangemaakt op Sharepoint? (aantal raadsleden op Sharepoint)
- Vinden de raadsleden vlot informatie en documenten in het kader van actuele dossiers terug op Sharepoint? (aantal klachten over 'vindbaarheid', dus eerder over het 'systeem')
- Vinden de raadsleden alle informatie en documenten rond actuele dossiers terug op Sharepoint? (informatiebeschikbaarheid, volledigheid).
- In welke mate is er een goede archivering van de output van de SALV? (volledigheid van het archief (verslagen, acquis, ...))

### **Externe communicatie**

Uit de interviews met de stakeholders bleek dat volgens de meerderheid van de bevroegden communicatie naar de externe omgeving geen doel op zich moet zijn van de SALV. Toch is dit concept belangrijk voor een goede werking van de adviesraad. Om een impact te kunnen hebben is in het bijzonder de communicatiestroom tussen de SALV (het secretariaat) en de beleidsmakers cruciaal. Het voornaamste is immers dat de adviezen terecht komen bij degenen die er iets mee moeten doen. Daarnaast kan communicatie naar de bredere maatschappij ook nuttig zijn om duidelijk te tonen wat de SALV precies doet en welke adviezen hij formuleert. Dit zorgt immers voor transparantie.

##### *Indicatoren:*

- Aantal inschrijvingen op de nieuwsbrief
- Open Rate op de nieuwsbrief
- Werd het advies onmiddellijk en duidelijk aan de beleidsmakers gecommuniceerd?

### **Resultaatsgebied 3: proceskwaliteit**

#### **Concept: Timing**

##### *Indicator:*

- Werd het advies binnen de voorziene termijn geformuleerd en afgeleverd?

Aangezien het op tijd afleveren van een advies cruciaal is voor de impact van het advies en de geloofwaardigheid van de SALV, kan deze indicator beschouwd worden als een KPI. Bovendien ligt dit volledig in de handen van de SALV.

#### **Concept: Correct procesverloop conform interne procedures**

##### *Indicator:*

- Aantal procedurele klachten?

Deze indicator spreekt voor zich. Respect voor interne procedures is essentieel voor een goede werking en structuur.

## Besluit

Uit deze paper kan worden afgeleid dat de werking van een strategische adviesraad heel wat complexer is dan formeel of in theorie wordt voorgesteld. Bovendien heeft elke strategische adviesraad zijn eigen typische kenmerken waardoor bevindingen moeilijk te generaliseren zijn. Zo kan de cultuur en houding van elke adviesraad en zijn secretariaat erg verschillen. Bepaalde secretariaten zullen bijvoorbeeld eerder een leidende, richtinggevende rol opnemen terwijl andere veeleer ondersteunend zullen werken. Het SALV-secretariaat bevindt zich in de laatste categorie. Daarnaast varieert ook de houding van de diverse adviesraden. Ofwel kiest een adviesraad ervoor meer op de voorgrond te treden en intensief proactief te werken, ofwel neemt de adviesraad veeleer een reactieve houding aan. Dit kan een bewuste keuze zijn van de betrokken stakeholders maar evenwel hangt de houding ook samen met andere factoren zoals de capaciteit en expertise van het secretariaat. Op basis van specifieke kenmerken kan elke adviesraad anders getypeerd en gesitueerd worden binnen zijn omgeving en in relatie tot andere actoren in het beleidsveld. Zo werd in hoofdstuk 6 van deze paper de SALV gesitueerd en beschreven aan de hand van twee typologieën van Van Damme et al. (2011). Binnen de typologie betreffende de relatie met de overheid bevindt de SALV zich in de categorie external-informing. External wijst op het feit dat de SALV op een zekere afstand staat van het politieke niveau en als gevolg min of meer onafhankelijk en autonoom is zijn inhoudelijke werking. Bovendien neemt de SALV vooral een informatieve rol op door zijn adviesformulering waarbij de communicatiestroom voornamelijk in één richting gebeurt, namelijk vanuit de adviesraad naar de beleidsmakers. De tweede typologie van Van Damme et al. (2011)<sup>40</sup> richt zich meer op een intern aspect, namelijk het type lidmaatschap. Volgens deze typologie bevindt de SALV zich binnen het type lidmaatschap 'lay-delegation' aangezien de meerderheid van de leden belangenvetegenwoordigers zijn die voornamelijk ervaringsexpertise hebben.

Ook de relatie met andere actoren in het beleidsveld geeft vorm aan de positie en de manier van werken van een adviesraad. Aangezien de adviesraad een groot aantal stakeholders heeft en deze een pertinente rol spelen, is het in kader van performantie- en stakeholdermanagement cruciaal om te achterhalen wat de SALV voor elk van de belanghebbenden precies betekent en hoe zij de resultaatsgebieden en performantie van de SALV definiëren. Omwille van die reden was het in het kader van de ontwikkeling van een verbeterd performantiemeetsysteem essentieel om bevestigingen af te nemen bij een aantal stakeholders. In totaal werden 6 stakeholders bevestigd, waaronder 5 raadsleden (interne stakeholders) en één medewerker uit het departement LV (externe stakeholder). Uit die bevestigingen kon ik een aantal interessante bevindingen en aanbevelingen verzamelen inzake de werking en performantie van de SALV. Allereerst moet worden vermeld dat de bevestigde stakeholders over het algemeen zeer positief waren over de werking, resultaten en de performantie van de SALV. Niettemin werden er enkele suggesties en verbeterpunten gegeven. Zo werd aangegeven dat het raadzaam zou zijn om ook doorheen het adviesproces vaker beroep te doen op externe experts. Zij kunnen de kennisverwervende rol van het secretariaat deels overnemen of aanvullen. Daarnaast zorgt hun betrokkenheid ervoor dat een advies op een relatief objectieve manier geformuleerd wordt. Als tweede suggestie werd voorgesteld om de documenten van de

<sup>40</sup> zie typologie in hoofdstuk 6: Omgevings- en stakeholderanalyse, onderdeel Interne omgeving.

werkcommissievergaderingen voor alle raadsleden toegankelijk te maken en niet enkel voor de leden van de werkcommissie. Op die manier kan iedereen de evolutie van de adviestekst volgen en is er nog meer transparantie. Indien geopteerd wordt deze suggestie door te voeren, is het echter noodzakelijk om goede afspraken te maken over wat de raadsleden al dan niet met de documenten mogen doen.

Uit de bevragingen en onderzoek bleek dat het belangrijkste resultaatsgebied van de SALV als volgt kan worden omschreven: '*de formulering van een gedragen, kwaliteitsvol advies met een werkelijke impact*'. Vooral op dat laatste, de impact van het advies, werd door de bevroegde raadsleden de nadruk gelegd. Dit is vanzelfsprekend aangezien advies geformuleerd wordt met het doel om effectief het beleid te kunnen beïnvloeden. De literatuur en ook resultaten uit de interviews toonden aan dat diverse factoren de kans op impact of doorwerking van een advies mogelijks kunnen verhogen. Als gevolg is het zeer belangrijk voor de strategische adviesraad om hierop extra veel aandacht te vestigen. Enkele van die factoren zijn: consensus, de intrinsieke kwaliteit, de timing van een advies en de communicatie van de adviesraad. Deze factoren werden ook in de selecties KPI's opgenomen.

Daarnaast brachten de interviews nog enkele frappante elementen naar voor waarover de bevroegde stakeholders erg verschillende standpunten innamen. Zo was er immers dissentie over de mate waarin de SALV een proactieve dan wel een reactieve houding moet aannemen. Volgens sommigen mag de SALV nog iets meer proactief gaan werken aangezien de adviesraad op die manier voldoende tijd kan nemen om een gefundeerd, kwaliteitsvol advies te formuleren. Anderen zijn van mening dat de SALV reeds te veel adviezen op eigen initiatief formuleert en dat adviesdossiers of thema's meer op een strategisch manier geselecteerd moeten worden. Een interessante aanbeveling betreffende proactiviteit omvat de opmaak van een jaarlijkse strategische planning waarin inhoudelijke thema's worden opgesomd waarrond de raad zal werken. Raadsleden kunnen zo kernthema's en dossiers aandragen die zeker behandeld moeten worden.

Een tweede element waarover verschillende standpunten werden ingenomen betrof de rol die het secretariaat dient te vervullen. Momenteel neemt het secretariaat veel taken op zich waaronder de ondersteuning en begeleiding van het adviesproces en kennisopbouw om een adviesdossier inhoudelijk te kunnen voorbereiden. Vanuit de ene hoek hecht men veel belang aan die kennisverwervende en inhoudelijke rol van het secretariaat. Vooral kleinere organisaties met beperkte middelen, personeel en zonder studiedienst steunen voor een groot deel op de verworven kennis door het secretariaat. Daartegenover werd vanuit andere hoek aangehaald dat het secretariaat in te grote mate de rol van inhoudelijk begeleider opneemt terwijl het eerder een ondersteunende, procesbegeleidende rol moet opnemen. Voor diepgaande kennisopbouw kan het secretariaat zich beter beroepen op experts of op de ledenorganisaties. Deze contrasterende attitudes illustreren het spanningsveld binnen de SALV tussen de grote organisaties en de kleinere organisaties, die over minder capaciteit beschikken.

In hoofdstuk 4 betreffende de theorie over performantiemanagement werden de 4 verschillende perspectieven op performantie van Dubnik (2005) beschreven. Op basis van de antwoorden uit de interviews kan gesteld worden dat de stakeholders perspectief 4 hanteren om performantie in het kader van de SALV te definiëren. Dit betekent dat performantie wordt begrepen als het behalen van 'sustainable results', letterlijk vertaald als duurzame resultaten. Binnen dat

perspectief wordt er zowel gekeken naar de kwaliteit van de acties of activiteiten als de kwaliteit van de resultaten. Dit kan ook toegepast worden op de SALV. Allereerst werd er door de raadsleden immers aangegeven dat de kwaliteit van de resultaten, namelijk de adviezen, zeer belangrijk is. Daarnaast werd ook gewezen op het belang van een kwalitatief proces, d.i. de activiteiten die tot de resultaten leiden. Zo is het belangrijk dat er degelijke, inhoudelijke discussies tussen de ledenorganisaties plaatsvinden tijdens de vergaderingen. Als laatste kan het belangrijkste resultaatgebied van de SALV volgens de bevraagde stakeholders, namelijk *'adviesformulering met impact'*, gelinkt worden aan de term *'sustainable results'*. De geformuleerde adviezen moeten duurzaam zijn in die zin dat ze werkelijk doorwegen op het beleid, nieuwe elementen ter aandacht brengen of een nieuwe koers voor het landbouwbeleid uitzetten.

Zoals in de theorie<sup>41</sup> reeds aangegeven bleek de toepassing van performantiemanagement en het opstellen van waardevolle KPI's voor de SALV niet evident omwille van een aantal specifieke kenmerken die de publieke sector domineren. Een van die kenmerken omvat de wettelijke en politieke bepalingen waaraan de publieke organisaties onderhevig zijn. Ook de SALV moet hiermee rekening houden. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van de samenstelling, die decretaal door de Vlaamse Regering is vastgelegd. Bepaalde indicatoren kunnen niet gehanteerd worden als KPI omdat de SALV er zelf geen grip op heeft. Een ander kenmerk van de publieke sector is de waardegeladenheid van de doelen. Ook dat wordt in het geval van de SALV bevestigd. Uit de bevraging van de stakeholders bleek dat resultaatgebieden, concepten en indicatoren dubbelzinnig kunnen zijn. Zo kan *'het formuleren van een kwaliteitsvol advies'* meerdere betekenissen hebben afhankelijk van de invulling van het begrip *'kwaliteit'*. Bovendien bestaat er over een aantal elementen geen eensgezindheid tussen de diverse stakeholders. Een voorbeeld hiervan is proactiviteit. Terwijl een aantal bevraagde stakeholder dit positief onthaalden, gaven anderen dan weer aan dat de SALV niet te proactief te werk mag gaan. De keuze voor een proactieve of reactieve houding kan bovendien ook wijzigen als de samenstelling van de raad wijzigt, en nieuwe raadsleden de ene of de andere voorkeur uit persoonlijke overtuiging of op basis van de visie van hun organisatie voorstaan. In lijn met die veranderlijke visie op de positie van de adviesraad kunnen dus ook de vaststelling van resultaatgebieden enz. mettertijd veranderen.

Niettemin is het, ondanks bovenstaande uitdagingen, voor een adviesraad zeer interessant en opportuun om aan de hand van een selectie KPI's de performantie in kaart te brengen. Deze KPI's brengen immers een aantal elementen inzake de werking onder de aandacht waar normaliter misschien minder nauwlettend op wordt gefocust. Het is dan ook belangrijk dat een organisatie op regelmatige tijdstippen nagaat welke resultaten ze nu effectief levert en hoe de werking geoptimaliseerd kan worden. Aangezien het cruciaal is om tijdens het identificatieproces van de KPI's de verschillende stakeholders te consulteren, kan de ontwikkeling van een performantiemeetsysteem er daarenboven toe bijdragen dat bepaalde noden of problematieken aan de oppervlakte komen. Evenwel mag de focus op de KPI's niet te dominant worden. Dit kan immers ook een negatief effect hebben op de werking. Indien de SALV bijvoorbeeld teveel zou streven naar consensus in zijn adviezen, zullen ledenorganisaties niet meer het gevoel hebben dat ze hun eigen visie in het advies kunnen weergeven. Dat kan

---

<sup>41</sup> Zie Hoofdstuk 6: Omgevings- en stakeholderanalyse

ertoe leiden dat ze veel minder actief zullen participeren, wat op zijn beurt weer zorgt voor een verminderde representativiteit.

Desondanks hoger vernoemde moeilijkheden ben ik erin geslaagd een selectie van KPI's te maken voor de SALV gecategoriseerd per resultaatgebied. Het **voornaamste resultaatgebied**: 'een gedragen, kwaliteitsvol advies formuleren met een werkelijke impact' werd opgesplitst in drie subresultaatgebieden, namelijk 'een gedragen advies', 'een kwaliteitsvol advies' en 'een advies met impact'. Voor het subresultaatgebied 'een gedragen advies formuleren' werden volgende kritieke prestatie-indicatoren geselecteerd: *de aanwezigheid van de raadsleden (op werkcommissies en op raadszittingen), de mate van input tijdens een vergadering, was het advies een consensusadvies of niet en werd het advies in samenwerking met één of meerdere adviesraden geformuleerd?* Voor het tweede subresultaatgebied, met name 'een kwaliteitsvol advies formuleren' maakte ik een onderscheid tussen inhoudelijke KPI's en vormelijke KPI's. De opgelijste indicatoren zijn gebaseerd op de antwoorden uit de interviews. Om tot werkelijke KPI's te komen rond de kwaliteit van een advies zou het secretariaat deze lijst kunnen voorleggen aan al de raadsleden en vragen aan welke van deze factoren zij meer gewicht toekennen om de kwaliteit te bepalen. Daarnaast is er, wat deze indicatoren betreft, een probleem met betrekking tot de meetbaarheid ervan. Elke van deze indicatoren bevat immers een zekere subjectiviteit. Omwille van die reden is voor deze indicatoren eerder een kwalitatieve meting nodig in de vorm van een enquête. Wat het derde subresultaatgebied betreft, 'het formuleren van een advies met een werkelijke impact', maakte ik een opsomming van vijf KPI's die elk op een andere vorm van doorwerking wijzen: instrumentele doorwerking, conceptuele doorwerking, politiek-strategische doorwerking, agenderende doorwerking en impact in de vorm van een parlementaire vraag waarin wordt verwezen naar het advies.

Een **tweede belangrijk resultaatgebied** betreft de *communicatie van de SALV*, wat kan worden opgedeeld in de interne en externe communicatie. Voor het subresultaatgebied 'interne communicatie' hebben de KPI's vooral betrekking op het feit of de raadsleden reeds toegang hebben tot de Sharepoint en de mate waarin ze vlot informatie en documenten kunnen terugvinden op de Sharepoint. De KPI's voor de 'externe communicatie' zijn: *het aantal inschrijvingen op de nieuwsbrief en de open Rate op de nieuwsbrief en Werd het advies onmiddellijk en duidelijk aan de beleidsmakers gecommuniceerd?*

Het **derde en laatste resultaatgebied** omvat de *proceskwaliteit*. De opgestelde KPI's om de proceskwaliteit te meten zijn: *Werd het advies binnen de voorziene termijn geformuleerd en afgeleverd?* en *Aantal procedurele klachten?*

Bij deze lijst dienen twee opmerkingen gemaakt te worden. Allereerst is dit geen exhaustieve opsomming van KPI's voor de SALV. Daarnaast is het voor een strategische adviesraad, waarin stakeholders en hun perspectieven cruciaal zijn, bijzonder moeilijk om KPI's te vinden die volledig aan de SMART-criteria<sup>42</sup> voldoen.

Ondanks de interessante verworven inzichten, bevat mijn onderzoek enkele tekortkomingen. Rekening houdende met de beperkte tijdsspanne heb ik slechts 6 stakeholders kunnen interviewen, waaronder 5 raadsleden en één medewerker van het departement LV. Aangezien

---

<sup>42</sup> Zie hoofdstuk 4, Onderdeel 4.1.1 Key Performance Indicators.

de adviesraad uit 19 ledenorganisaties bestaat zijn de antwoorden uit de interviews niet helemaal representatief en veralgemeenbaar. Dit zijn immers slechts de opinies van 5 van de 20 leden. Hoewel reeds vierjaarlijks een enquête bij alle raadsleden wordt afgenomen door het secretariaat zou het interessant zijn om een ook bij alle raadsleden een uitgebreider interview af te nemen. Dit vergt echter veel tijd en is als gevolg moeilijk te realiseren. Daarnaast zou het zeker opportuun zijn om een zelfde bevraging af te nemen bij andere (externe) stakeholders. Zo werd ook in de interviews aangegeven dat het uiterst interessant zou zijn om ook bij het politieke actoren (kabinetten, beleidsmakers) te peilen naar wat zij essentiële elementen van een advies beschouwen. Wanneer is een advies voor hen kwaliteitsvol of kan het een betrouwbare impact hebben? Op die manier kan de SALV daarop inspelen en nog beter werken naar zijn doelgroep toe.

Bovendien zou het interessant zijn voor verder onderzoek om in meer diepgaande mate na te gaan welke factoren werkelijk een positief verband hebben met de doorwerking van een advies. In deze paper werden reeds enkele van die factoren, zoals timing, advieskwaliteit, relatie met het departement en communicatie, op een verkennende manier onderzocht. Verder onderzoek zou deze vaststellingen kunnen bevestigen en versterken. Daarbij zou dieper ingegaan kunnen worden op de mate waarin de behoefte en attitude van de doelgroep en het onderwerp van het advies de kans op doorwerking verhogen, deze factoren werden in deze paper immers terzijde gelaten.

Verder kan een derde bedenking gemaakt worden in verband met de vergelijkbaarheid of de validiteit van de KPI's om de performantie van adviesraden met elkaar te vergelijken. Aangezien er zowel bij de invulling van het begrip 'performantie' als van diverse factoren een zekere mate van subjectiviteit aan te pas komt, lijkt het moeilijk om één valabel prestatieinstrument te ontwikkelen dat toepasbaar is op alle adviesraden. Zoals uit deze paper blijkt geeft de relatie van de SALV met andere actoren (stakeholders) in het beleidsveld in grote mate vorm aan de positie en de manier van werken van de adviesraad. Stakeholders van andere adviesraden kunnen evengoed andere resultaatsgebieden of factoren vooropzetten. Als gevolg lijken de voorgestelde KPI's mij eerder enkel voor evaluatie van (of kwaliteitszorg binnen) de specifieke adviesraad toepasbaar. Een vergelijkend onderzoek tussen adviesraden zou hierover nog meer duidelijkheid kunnen bieden.

Als laatste zou de SALV verder kunnen onderzoeken hoe hij een slimme communicatiestrategie kan opstellen waarbij rekening gehouden wordt met de opmerkingen van de stakeholders. Dit betekent dat er een evenwicht gevonden moet worden. Enerzijds is voldoende informatie en transparantie over de werking van de SALV belangrijk, anderzijds moet erover gewaakt worden dat te veel en te vroege communicatie in de beleidscyclus niet leidt tot verwarring en verminderde kwaliteit van regelgeving.

## Bibliografie

- Aguinis, H. (2013). *Performance Management* (3th ed.). United States of America: Pearson Education. Geraadpleegd via [https://files.transtutors.com/cdn/uploadassignments/2154695\\_1\\_performance-management-3rd-edition-by-aguinis.pdf](https://files.transtutors.com/cdn/uploadassignments/2154695_1_performance-management-3rd-edition-by-aguinis.pdf)
- Beierle, T., & Konisky, D. (2000). Values, conflict and trust in participatory Environmental Planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(4), 587-602.
- Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V., & Putters, K. (2004). Doorwerking van strategische beleidsadviesing. Geraadpleegd via [file:///C:/Users/stage4/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/Templates/Downloads/BSK-CPG-2004-001%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/stage4/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/Templates/Downloads/BSK-CPG-2004-001%20(1).pdf)
- Bouckaert, G. (2006). Prestaties en prestatie management in de publieke sector. Geraadpleegd via [https://feb.kuleuven.be/rebel/jaargangen/2001-2010/2006/TEM%202006-3/TEM\\_2006-3\\_04\\_Bouckaert.pdf](https://feb.kuleuven.be/rebel/jaargangen/2001-2010/2006/TEM%202006-3/TEM_2006-3_04_Bouckaert.pdf)
- Brans, M., & Maes, R. (2001). The Low Countries between Convergence and Divergence. In Hendricks, F., & Toonen, T. (Eds.). *Polder Politics, The Reinvention of Consensus Democracy in the Netherlands* (pp. 221-240). Aldershot: Ashgate.
- Desmidt, S., & Heene, A. (2013). *Strategisch Management: Een handboek voor de publieke sector*. Tiel: Uitgeverij Lanno nv. DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000025
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of mechanisms. *Public Performance and Management Review*, 28, 376–417.
- EPO2. (z.d.). Competentieprofiel begeleider van personen met een beperking in het perspectief 2020. Geraadpleegd via <http://www.epo2.org/kennisdelen/Competentieprofiel%20begeleider%202020.pdf>
- Edelenbos, J., Klok, P.-J., & Van Tatenhove, J. (2009). The institutional embedding of interactive policy making insights from a comparative research based on eight interactive projects in the Netherlands. *The American Review of Public Administration*, 39(2), 125–148.
- Fobé, E. (2014). De Vlaamse strategische adviesraden: Organisatie, werking en resultaten; Geraadpleegd via [http://www.steunpuntbov.be/ned/studiedag/pdf/st140620\\_ppt\\_Ellen.pdf](http://www.steunpuntbov.be/ned/studiedag/pdf/st140620_ppt_Ellen.pdf)
- Fobé, E., & Brans, M. (2013). Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium), *Policy and Society*, 32(3), 225-240. DOI: 10.1016/j.polsoc.2013.07.004
- Fobé, E., Brans, M., Vancoppenolle, D., & Van Damme, J. (2010). De werking van de Vlaamse strategische adviesraden verkend: een (zelf)analyse. *Burger bestuur & beleid*, 6 (2), 115-129.



Forsythe, D. W. (ed.). (2001). *Quicker Better Cheaper? Managing Performance in American Government*. Albany, New York: Rockefeller Institute Press.

Fraussen, B. & Wouters, R. (2015). Aandacht trekken of advies verstrekken? De aanwezigheid van middenveldorganisaties in adviesraad- en beeldbuispolitiek. *Res Publica*, 57(2), 159-183.

Hoekstra, R. (2013). Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om de doorwerking van rekenkameronderzoek te meten.

Jorissen, A. (1994). *Prestatiemeting: Naar een betere beheersing van bedrijfsactiviteiten*.

Antwerpen: MAKLU Uitgevers.

[https://books.google.be/books?hl=nl&lr=&id=Wj\\_X8AnrWZ0C&oi=fnd&pg=PA13&dq=kritische+prestatie+indicatoren&ots=4pQFrtdEj&sig=y5q9-gBvLYB9JZO8Te\\_aHfT5l5w#v=onepage&q=kritische%20prestatie%20indicatoren&f=false](https://books.google.be/books?hl=nl&lr=&id=Wj_X8AnrWZ0C&oi=fnd&pg=PA13&dq=kritische+prestatie+indicatoren&ots=4pQFrtdEj&sig=y5q9-gBvLYB9JZO8Te_aHfT5l5w#v=onepage&q=kritische%20prestatie%20indicatoren&f=false)

Landry, R., Lamari, M., & Amara, N. (2003). The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies. *Public Administration Review*, 63, 192–205.

Leansixsigmatools. (2019). Wat zijn key performance indicators?. Geraadpleegd via

[https://leansixsigmatools.nl/wat-zijn-key-performanceindactors?cli\\_action=1554114807.662](https://leansixsigmatools.nl/wat-zijn-key-performanceindactors?cli_action=1554114807.662)

Lynn, F. (1987). Citizen Involvement in hazardous waste sites: Two North Carolina success stories. *Environmental Impact Assessment Review*, 7, 347–361.

McAdam, R., Hazlett, S., & Casey, C. (2005). Performance management in the UK public sector: Addressing multiple stakeholder complexity. *International Journal of Public Sector Management*, 18(3), 256-273. Geraadpleegd via

<https://doi.org/10.1108/09513550510591542>

Meyer, M.W. (2002), *Rethinking Performance Measurement*. Cambridge: Cambridge University Press.

OECD. (2001). Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD.

Papadopoulos, Y., & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?. *European Journal of Political Research*, 46(4), 445-472.

Parmenter, D. (2015). Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs. Hoboken, New York: John Wiley & Sons.

<https://books.google.be/books?hl=nl&lr=&id=bKkxBwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA101&dq=key+performance+indicators&ots=cYY-e5m3gq&sig=A7TIt7M5xBhNUgTKAZDNU8rFng8#v=onepage&q=key%20performance%20indicators&f=false>

Rowe, G., & Frewer, L. (2000). Public Participation Methods: a Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3-29.

Rowe, G., & Frewer, L. (2004). Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology, & Human Values*, 29(4), 512- 556.

SALV. (2016). Huishoudelijk Reglement. Geraadpleegd via <https://www.salv.be/sites/default/files/media/webthemas/salv/Huishoudelijk%20reglement.pdf>

Santos, S., & Chess, C. (2003). Evaluating citizen advisory boards: the importance of theory and participant-based criteria and practical implications. *Risk Analysis*, 23(2), 269-279.

Shahin, A., & Mahbod, M. A. (2007). Prioritization of key performance indicators: An integration of analytical hierarchy process and goal setting. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56(3), 226-240. Geraadpleegd via <https://doi.org/10.1108/17410400710731437>

Sterne, P., & Zagon, S. (1997). Public consultation guide. Changing the relationship between government and Canadians. Quebec: Canadian Centre for Management Development.

Van Damme, J., Brans, M., & Fobé, E. (2011). Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice. A comparative study of education councils in Europe. *Halduskultuur- Administrative Culture*, 12(2), 126–145. Geraadpleegd via <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=87553115&site=ehost-live>

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. Oxon: Routledge. Geraadpleegd via [https://www.researchgate.net/profile/Wouter\\_Van\\_Dooren/publication/264221635\\_Performance\\_management\\_in\\_the\\_public\\_sector/links/53d25a830cf220632f3c939f.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Wouter_Van_Dooren/publication/264221635_Performance_management_in_the_public_sector/links/53d25a830cf220632f3c939f.pdf)

Van Haute, E., Amjahad, A., Borriello, A., Close, C., & Sandri, G. (2013). Party Members in a Pillarised Democracy. An Empirical Overview of Party Membership Figures and Profiles in Belgium. *Acta Politica*, 48(1), 68-91.

Van Maele, D. (2009). De politiek-organisatorische machtsconfiguratie in België: Relaties tussen maatschappelijke organisaties en de staatselite. *Tijdschrift voor Sociologie*, 30(2), 117-142.

van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002) The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281. DOI: [10.1080/15309576.2002.11643661](https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661)

Verbeek, P. (2009). Discussienota over de rol en de werking van adviesraden in het algemeen en van de Minaraad in het bijzonder ter afronding van de studie 'Vergelijking tussen het Nederlandse en het Vlaamse adviesradenlandschap'. Geraadpleegd via [file:///C:/Users/stage4/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/090123%20Studie%20I%20Discussienota%20rol%20en%20werking%20adviesraden%20en%20Minaraad%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/stage4/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/090123%20Studie%20I%20Discussienota%20rol%20en%20werking%20adviesraden%20en%20Minaraad%20(1).pdf)

Vlaamse Overheid. (2004). Beter Bestuurlijk Beleid: belangrijke stap in vernieuwingsproces. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-overheid/persberichten/beter-bestuurlijk-beleidsbelangrijke-stap-vernieuwingsproces>

Vlaamse Overheid. (2007). Decreet houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij. Geraadpleegd via <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1015972&param=inhoud>

Vlaamse Overheid. (2015). Decreet betreffende de hervorming van de strategische adviesraden. Geraadpleegd via [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2015070301](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2015070301)

Webler, T., & Tubler, S. (2002). Unlocking the puzzle of public participation. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 22(3), 179-189.

Wikipedia. (z.d.). Belanghebbende (organisatie). Geraadpleegd via [https://nl.wikipedia.org/wiki/Belanghebbende\\_\(organisatie\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Belanghebbende_(organisatie))

## Bijlagen

### 1. Vragenlijst interviews

*In het kader van de ontwikkeling van een verbeterd performantiemeetsysteem voor de SALV probeer ik een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de resultaatsgebieden van de SALV en de relevante indicatoren om de prestaties te meten. Aangezien in een adviesraad de stakeholders een heel pertinente, centrale rol spelen, is het noodzakelijk bij hen te peilen naar de manier waarop zij die begrippen een invulling geven. Er valt dan ook te verwachten dat de invullingen vanuit de verschillende perspectieven zullen verschillen. Met dat idee als uitgangspunt, zal ik diverse stakeholders bevragen zoals raadsleden, het SALV-secretariaat... De bedoeling is om vervolgens de antwoorden vanuit de verschillende perspectieven te vergelijken en te kijken welke antwoorden vaak terug komen. Op die manier wordt duidelijk welke factoren de diverse stakeholders echt belangrijk vinden. Deze kunnen dan vertaald worden in KPI's.*

*Alvorens we van start gaan wil ik er nog eens op wijzen dat de gegevens uit het interview op een anonieme wijze verwerkt zullen worden. De eindpaper met de bevindingen zal niet gepubliceerd worden. Deze is immers puur voor eigen gebruik binnen de SALV, om de werking te kunnen optimaliseren.*

#### Kennismaking en situering van de respondent

**Aantal jaar ervaring in de SALV? Welke rol in organisatie naast vertegenwoordiger SALV? Hoelang voor die organisatie werkzaam?**

#### Algemene vragen over de rol van de SALV

1. **Wat is de centrale rol van de SALV volgens u?**
2. **Op basis van welke factoren zou u zeggen dat de SALV goed bezig / succesvol is, ttz performant is?**
3. **Wat zijn de belangrijkste resultaatsgebieden van de SALV volgens u?**
4. **In welke mate vindt u de SALV voor u en uw organisatie een nuttig orgaan?**
  - a. **In welke mate kan u / uw organisatie uw "ei" kwijt in de SALV?**
  - b. **Wat is het belang van de SALV om**
    - i. **inzicht te hebben in de beleidsontwikkeling**
    - ii. **kennis op te bouwen**
    - iii. **uitwisseling van standpunten te faciliteren?**

Vragen over de werking van de SALV en de indicatoren om de (goede) werking te kunnen meten. Om de vragen te structureren zijn deze gecategoriseerd per fase (input, proces, output en outcome).

5. **Zijn er in het algemeen specifieke knelpunten of zaken die beter kunnen met betrekking tot de werking of resultaten van de SALV?**

#### Input

6. **In welke mate vindt u dat de samenstelling van de SALV samenvalt met de stakeholdersgemeenschap inzake landbouw/visserij? Is elke belanghebbende in de keten (betreffende landbouw/visserij) vertegenwoordigd? Of ontbreekt er een doelgroep?**

- a. Wat is de huidige rol van onafhankelijke experten? In welke mate acht u het opportuun om hun betrokkenheid te versterken?
- 7. **Aanwezigheid: Was u het voorbije jaar vaak afwezig op de zitting? Was dat omwille van processuele redenen of omwille van beperkte interesse?**
- 8. Eigenaarschap:
  - a. **In welke mate kan je als raadslid bepalen of iets op de agenda van de raad komt of niet?**
  - b. In welke mate dient u zelf voorstellen in voor de agenda van de raad?

### Throughput

- 9. **In welke mate vindt u dat een adviesraad proactief dan wel reactief naar een adviesvraag toe moet handelen? Wat zijn volgens u de voor- en nadelen van beide benaderingen? Zijn de gepaste structuren en methodes aanwezig om proactief te handelen? Is proactiviteit iets dat expliciet als een positief resultaatgebied kan worden gepercipieerd?**
- 10. Het secretariaat heeft een faciliterende rol om de consensus te bevorderen. Daarnaast biedt het inhoudelijke ondersteuning zodat men adviezen kan formuleren en de voortgang van het adviesproces te stimuleren. **In welke mate neemt het secretariaat die ondersteunende en onderbouwende rol goed op? Welke verbeterpunten zou u kunnen suggereren?** (--> Zit er voldoende expertise bij het secretariaat? (administratief en redactioneel / inhoudelijke dossierkennis / organisatorisch [bv. event] / moderatorschap)
- 11. Heeft u een vlotte toegang tot de informatie die werd verworven door het secretariaat en de voorbereidingsdocumenten van het secretariaat? Hebben naar uw mening alle raadsleden gelijke toegang tot die informatie en documenten?
- 12. **In welke mate toetst u de dossiers af met raadsleden // met collega's binnen eenzelfde organisatie // externe experten? (informele contacten)**
- 13. Wat zijn de voor-en nadelen van samenwerking met andere adviesraden? Geeft dit een meerwaarde aan het advies? Wordt er volgens u te veel of te weinig samengewerkt met andere raden?
- 14. Betrokkenheid
  - a. **Hoe betrokken voelt u zich bij het hele adviesproces?**
  - b. Op welke manieren levert u input tijdens een raadszitting/ en tijdens een commissievergadering?
- 15. Eigenaarschap:
  - a. **Hoe tevreden bent u over de mate waarin er rekening gehouden wordt met de input van uzelf en van de raadsleden in het algemeen?**
  - b. In welke mate kan u (of probeert u te) sturen in agendapunten die u in het bijzonder aanbelangen? Kan je bv. experten laten uitnodigen, wordt dit verzoek ingewilligd,...?
- 16. **Komt de adviesvraag op het juiste moment in de beleidscyclus? Als het advies op eigen initiatief wordt gegeven, gebeurt dit dan op het juiste moment?**
  - a. Heeft u (en de SALV) voldoende tijd om een degelijk advies te formuleren?
  - b. Heeft u het gevoel dat er voor de raad voldoende ruimte is om het beleid effectief te beïnvloeden?
- 17. **Is het behalen van consensus over het advies essentieel voor de impact van het advies? Hebben adviezen zonder consensus even veel impact? M.a.w. is consensus een determinerende factor voor de impact van het advies?** (gebrek aan consensus kan de Vlaamse Regering immers wijzen op problemen, wat, gezien de SALV als klankbord fungeert, een interessant signaal kan zijn --> debat op gang brengen.)

## Output

18. **Vindt u dat de SALV jaarlijks voldoende adviezen formuleert?**
  - a. Voldoende adviezen op eigen initiatief? (vorig jaar waren dit er 7 van de 23: is dit voldoende?)
19. **Wanneer is een advies succesvol?**
20. **Wat maakt een advies kwaliteitsvol? Zijn de adviezen van de SALV voldoende kwalitatief?**

Bijkomende vragen om te pijlen of deze factoren determinerend zijn voor de kwaliteit van het advies.

  - a. Is het advies leesbaar en gestructureerd?
  - b. In welke mate is het advies inhoudelijk onderbouwd?
  - c. Worden de verschillende standpunten en visies goed weergegeven in het advies?

## Outcome

21. **Is er voldoende communicatie over de adviezen naar de buitenwereld toe? (achterban ledenorganisaties en externe omgeving)**
  - a. Apprecieert u de huidige communicatie (nieuwsbrief) als een belangrijke factor voor de impact van een advies / voor de bekendheid van de SALV
  - b. **Welk communicatiekanaal biedt de grootse meerwaarde? Zijn er momenteel communicatiepaden die voorsnog te zeer onbetreden zijn, volgens u?**
  - c. Hoe belangrijk is het dat een advies wordt opgepikt door de landbouwpers? + zelfde vraag maar dan met betrekking tot de bredere media.
22. **Impact van adviezen:**
  - a. **Op welke manieren hebben de SALV-adviezen impact?** (Uitleg diverse soorten doorwerking (zie bijlage))
  - b. **Hoe achterhaalt u persoonlijk de impact van de SALV?** (verduidelijking: Hoe weet u dat een advies invloed heeft gehad?)
23. **Zijn er voor uw organisatie andere manieren om te wegen op het beleid? Bv. sociale media, politieke relaties, ... In welke mate zijn die kanalen effectief?**
24. **In welke mate is de SALV bekend in uw (bredere) netwerk? Welke oorzaken liggen aan de basis van deze mate van bekendheid, volgens u?**

## Bijlage interview

### OUTCOME

#### Soorten doorwerking

- Instrumentele doorwerking: advies leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties in lijn met de aanbevelingen van het advies. Hierbij wordt de inhoud van het advies min of meer direct overgenomen in schriftelijke beleidsdocumenten.
- Conceptuele doorwerking: het advies heeft een verandering in de kennis, opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg. Deze doorwerking heeft meer betrekking op de framing van een bepaald maatschappelijk of beleidsmatig probleem en het overnemen van concepten uit het advies.
- Agenderende doorwerking: als gevolg van het beleidsadvies wordt een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijk of politieke debat; het advies heeft een agenderende functie
- Politiek-strategische doorwerking: het advies wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken.