

Hoofdstuk 5

*Nieuwe organisatiestructuur
van het
Vlaamse overheidsapparaat*

5. Nieuwe organisatiestructuur van het Vlaamse overheidsapparaat

5.1 Structuur op basis van dertien homogene beleidsdomeinen

Met het oog op de concrete invulling van het organisatiemodel dat in hoofdstuk 3 is toegelicht, nam de Vlaamse regering op 17 november 2000 een tussentijdse beslissing (ref. VR/2000/17.11/DOC.1012), die ertoe strekt het volledige bevoegdheidspakket van de Vlaamse overheid op te delen in dertien homogene beleidsdomeinen¹:

- diensten van de minister-president,
- buitenlands beleid en internationale samenwerking,
- wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid,
- bestuurszaken,
- financiën en begroting,
- onderwijs en vorming,
- welzijn en volksgezondheid,
- cultuur, sport en media,
- economie, werkgelegenheid en toerisme,
- landbouw,
- leefmilieu en natuurbehoud,
- mobiliteit,
- ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen.

De dertien homogene beleidsdomeinen hebben een één-op-één-relatie met de Vlaamse ministers. Sommige Vlaamse ministers zullen wel bevoegd zijn voor meer dan één beleidsdomein.

De meer gedetailleerde uitwerking van de nieuwe organisatiestructuur per homogeen beleidsdomein zal op sectoraal niveau gebeuren, door een team van leidinggevende ambtenaren uit

¹ Deze indeling houdt rekening met de overdracht van federale bevoegdheden aan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest zoals vooropgesteld in het kader van het communautaire akkoord van 16 oktober 2000 over een verdere staatshervorming (het zogenaamde Lambermontakkoord).

de betrokken administratieve entiteiten en onder leiding van de respectievelijk functioneel bevoegde minister(s) samen met vertegenwoordigers van de minister-president van de Vlaamse regering, de minister vice-president, de Vlaamse minister bevoegd voor Ambtenarenzaken en de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw. Daartoe worden in dit hoofdstuk de beleidsdomeinen nader gedocumenteerd.

5.2 Documentatie per homogeen beleidsdomein

Elk homogeen beleidsdomein wordt nader beschreven vanuit vijf verschillende invalshoeken:

- de huidige administratieve geledingen die eronder ressorteren,
- de andere rechtspersonen, verbonden met de Vlaamse overheid,
- de omschrijving van bevoegdheden en taken,
- de advies- en overlegorganen,
- de personeelsaantallen en budgetten.

De documentatie per homogeen beleidsdomein volgt als bijlage bij dit hoofdstuk. Het is nuttig daarbij de volgende toelichting te verstrekken.

Administratieve geledingen. Per beleidsdomein is aangegeven welke entiteiten van het huidige Vlaamse overheidsapparaat onder het domein ressorteren. Het gaat om onderdelen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) met inbegrip van zijn Diensten met Afzonderlijk Beheer (DAB), de Vlaamse wetenschappelijke instellingen (VWI) en de Vlaamse openbare instellingen (VOI)².

Andere rechtspersonen, verbonden met de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid heeft voor de uitvoering van haar taken niet alleen eigen diensten (ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en Vlaamse wetenschappelijke instellingen) en Vlaamse openbare instellingen opgericht, ze heeft daarnaast ook vaak het initiatief genomen om op te treden via andere rechtspersonen, zoals verenigingen zonder winstoogmerk, naamloze vennootschappen, coöperatieve vennootschappen, stichtingen, e.d.m.

2 Het begrip 'VOI' wordt weliswaar nergens exact gedefinieerd. Artikel 9 van de bijzondere wet van 8/8/1980 tot hervorming der instellingen stelt: "In de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten (...). Het decreet kan aan voornoemde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen (...)."

Sommige van die instellingen vallen, inzake de rechtspositie van het personeel, onder het zogenaamde 'stambesluit' voor de VOI's (BVR 30/6/2000), andere niet. Andere aanknopingspunten zijn verwijzingen naar de wet van 16/3/1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (of soortgelijke bepalingen), de bijlagen aan de begrotingsdecreten, e.d.m.

In de lijst als bijlage zijn aldus de instellingen opgenomen die, in ruime zin beschouwd, als een VOI kunnen worden beschouwd. De investeringsmaatschappijen werden hierin niet begrepen; zij zijn wel opgenomen bij de 'andere rechtspersonen'.

De rechtspersonen die in dat kader alleen maar door de Vlaamse overheid gesubsidieerd worden, zijn in deze oefening buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zijn er echter heel wat andere rechtspersonen waarmee de Vlaamse overheid een nauwere band heeft, bijvoorbeeld in het kader van het eigenaarschap (oprichting of toetreding), het bestuur en/of een direct toezicht (met mogelijkheid tot interventie ten aanzien van de besluitvorming).

Voor sommige van die rechtspersonen is de link met de Vlaamse overheid sterk uitgesproken aanwezig; andere staan veel verder op afstand.

Per homogeen beleidsdomein is een (niet-limitatieve) lijst van die rechtspersonen opgenomen. Voor elke rechtspersoon is bovendien een fiche opgesteld waarin - voor zover de beschikbare gegevens het mogelijk maken³ - meer gedetailleerde gegevens zijn opgenomen over:

- de rechtsbasis en de (statutaire) opdrachtomschrijving;
- de band met de Vlaamse overheid. Die kan op verschillende manieren, al dan niet gecombineerd, vormgegeven zijn:
 - via een vertegenwoordiging in de bestuursorganen (algemene vergadering, raad van bestuur en/of dagelijks bestuur),
 - via een specifieke vorm van toezicht,
 - via een financiële participatie (aandeelhouderschap of vergelijkbaar),
 - via de ondersteuning van de werking door terbeschikkingstelling van personeel van de Vlaamse overheid,
 - facultatief : via de afsluiting van een beheersovereenkomst⁴.

Op basis van die gegevens kan men zich een oordeel vormen over de graad van verbondenheid van de rechtspersoon met de Vlaamse overheid.

Het aanreiken van de inventaris beoogt twee doelstellingen.

- Zowel voor de Vlaamse overheid als voor de rechtspersonen zelf is het van belang om duidelijke afspraken te maken over de vraag onder welk homogeen beleidsdomein de rechtspersonen ressorteren. Ook voor een dergelijke afzonderlijke rechtspersoon wordt er immers naar gestreefd te werken in een één-op-één-relatie met een Vlaamse minister

3 Deze inventaris is opgesteld 'naar best vermogen', aan de hand van de informatie die door de Vlaamse diensten en instellingen is verstrekt en waar mogelijk aangevuld op basis van eigen documentatie. Hij is ongetwijfeld nog vatbaar voor aanvulling en verbetering. Liever dan een bijkomende bevraging te lanceren, werd ervoor geopteerd de verdere verfijning van deze inventaris te laten doorvoeren door de sectorale verantwoordelijken zelf, naar aanleiding van de sectorale oefening tot meer gedetailleerde uitwerking van de nieuwe structuur per beleidsdomein.

4 Op zich is dat evenwel geen voldoende criterium. Er worden immers ook beheersovereenkomsten afgesloten in het kader van een loutere subsidieverlening.

en zijn of haar diensten. Alleen dan kan ondubbelzinnig worden vastgesteld wie de Vlaamse minister is onder wiens bevoegdheid een dergelijke rechtspersoon opereert, aan wie hij verantwoording en rapportering verschuldigd is, of door wie hij wordt aangestuurd⁵.

- Voor sommige rechtspersonen is de link met de Vlaamse overheid zo sterk, dat in het kader van de sectorale oefening tot oprichting van een nieuwe structuur in overweging kan worden genomen om die te integreren in het Vlaamse overheidsapparaat, als intern of als extern verzelfstandigd agentschap.

Omschrijving van bevoegdheden en taken. De sectorale oefening tot structurering van het Vlaamse overheidsapparaat per homogeen beleidsdomein moet finaal leiden tot een gedetailleerd organisatieboek waarin de onderscheiden subentiteiten worden bepaald, met omschrijving van hun respectieve bevoegdheden en taken.

Ter ondersteuning van die oefening is in de bijlage per homogeen beleidsdomein een lijst opgenomen van mogelijke beleidsvelden, en van de beleidsitems en opdrachten die daaronder ressorteren. Hierbij is ernaar gestreefd het globale bevoegdheidspakket van de Vlaamse overheid zo volledig mogelijk in kaart te brengen, uitgaande van drie invalshoeken.

In de eerste plaats is gerefereerd aan de wetgeving over de staatsvorming, meer bepaald:

- de grondwet ('GW'),
- de bijzondere wet van 8/8/1980 tot hervorming der instellingen ('BWHI'),
- de bijzondere wet van 16/1/1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten ('Fin. wet').

Hierbij is ook rekening gehouden met de resultaten van het communautaire akkoord over een verdere staatsvorming, zoals toegelicht in de federale beleidsverklaring van 17 oktober 2000.

Om diverse redenen volstaat het echter niet zich te baseren op die wetgeving en op de indeling van bevoegdheden zoals die daarin wordt vooropgesteld.

- De bevoegdheden zijn in meerdere stappen overgedragen (1980 - 1988 - 1993) en de indeling in de bijzondere wet van 8/8/1980 (zoals nadien gewijzigd) houdt niet altijd rekening met de nieuwe situatie. Zo zijn bijvoorbeeld bepaalde aspecten inzake 'onderwijs' (bv. de permanente vorming) vroeger overgedragen dan het onderwijs zelf; die

⁵ In sommige gevallen zou een dergelijke rechtspersoon aan meerdere beleidsdomeinen kunnen worden toegewezen. Er is dan toch een keuze gemaakt waarbij één beleidsdomein als het meest doorslaggevende wordt aangewezen. De aansturing gebeurt dan in de eerste plaats van daaruit, wat niet belet dat samenwerking mogelijk blijft met andere beleidsdomeinen.

aspecten werden in 1980 ingedeeld bij de 'culturele aangelegenheden'. Zelfs nadat het onderwijs in zijn totaliteit is overgedragen naar de Gemeenschappen, is die indeling in de bijzondere wet 8/8/1980 behouden, terwijl in de feiten de permanente vorming nu opnieuw één geheel vormt met het onderwijs.

- Bepaalde bevoegdheden hebben inmiddels, als gevolg van maatschappelijke evoluties, uitbreidingen gekend die niet altijd als zodanig in de bijzondere wet 8/8/1980 terug te vinden zijn (bv.: de bevoegdheid 'media').
- Voor bepaalde aspecten is men in de praktijk van het Vlaamse bestuur tot andere indelingen gekomen dan institutioneel is bepaald. Zo wordt bijvoorbeeld het administratief toezicht op de OCMW's nu door de Vlaamse regering zowel op het politieke niveau (bevoegdheidsverdeling) als op het administratieve niveau (organisatie binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) ingedeeld bij de 'Binnenlandse aangelegenheden'.

In de tweede en de derde plaats zijn daarom aanvullende invalshoeken gehanteerd, met name:

- de huidige organisatie van de Vlaamse overheid, zoals die tot uiting komt in:
 - het huidige (en, waar relevant, ook de vroegere) besluit(en) van de Vlaamse regering tot bepaling en verdeling van de bevoegdheden onder haar leden ('bev. besl.'),
 - de uitgavenbegroting van de Vlaamse overheid (aangepaste begroting 2000) en de daarbij gehanteerde indeling in activiteitenprogramma's ('begroting'),
 - de Gids van de Vlaamse overheid, waaruit bepaalde afgeleide bevoegdheden en/of taken naar voren komen die de Vlaamse overheid, aanvullend op de reeds onderkende opdrachten, op zich moet nemen ('adm. gids');
- een nazicht van de specifieke regelgeving. In de mate dat hieruit bepaalde opdrachten of taken van de Vlaamse overheid naar voren komen die niet duidelijk af te leiden zijn uit de reeds gedetecteerde bevoegdheden, zijn die aan de lijst toegevoegd.

De bevoegdheden die op die manier zijn verzameld, zijn ingedeeld in beleidsvelden (titels) en nader gedetailleerd in beleidsitems (liggende streepjes).

De indeling in beleidsvelden en -items houdt geen prefiguratie in van de interne structuur per homogeen beleidsdomein. Die kan zelfs vanuit een totaal andere benadering (bv. klanten- of doelgroepen) worden geconcipieerd.

Advies- en overlegorganen. In hoofdstuk 4 is een kader gecreëerd voor de toekomstige organisatie van het advies- en overlegstelsel ter ondersteuning van de werking van de Vlaamse overheid. Bij de concrete invulling van de nieuwe structuur per homogeen beleidsdomein hoort dus ook een luik dat betrekking heeft op de herstructurering hiervan.

Ter voorbereiding van die oefening is in de bijlage per homogeen beleidsdomein een inventaris opgenomen van de advies- en overlegorganen die rechtstreeks advies verlenen aan (een lid van) de Vlaamse regering en/of aan het Vlaams Parlement.

Personeelsaantallen en budget. Per administratieve geleding die momenteel actief is in het desbetreffende beleidsdomein, is aangegeven hoeveel personeelsleden werden ingezet en welke budgetten ter beschikking waren gesteld.

Nog over te hevelen federale diensten (cf. de resultaten van het communautaire akkoord over een verdere staatshervorming, zoals toegelicht in de federale beleidsverklaring van 17 oktober 2000) werden niet in het overzicht opgenomen, aangezien daarover nog geen gedetailleerde gegevens inzake over te dragen personeel en budget bekend zijn. Het akkoord moet immers nog worden omgezet in concrete wetgeving en daarop aansluitende uitvoeringsbesluiten op het federale niveau.

Wat de personeelsaantallen betreft, gaat het, tenzij expliciet anders vermeld, om het totaal aantal fysieke personen (niet de voltijds equivalenten) in dienst op 31/12/1999.

De budgetten zijn gebaseerd op de aangepaste uitgavenbegroting 2000 van de Vlaamse Gemeenschap (MVG, inclusief DAB's, en VOI's). Er werd rekening gehouden met de niet-gesplitste kredieten, de gesplitste vastleggingskredieten, de variabele kredieten en de machtigingen. Dotaties aan VOI's die aangerekend worden op de uitgavenbegroting van het MVG, werden in de budgetten van het MVG afgetrokken om dubbeltellingen te vermijden.

Deze cijfergegevens worden louter ter indicatie verstrekt. Zij zijn vooral bedoeld om ordes van grootte aan te geven en kunnen in die zin een beeld geven van het relatieve 'gewicht' van de verschillende beleidsdomeinen⁶.

Bij de interpretatie ervan moet evenwel in acht worden genomen dat de toekomstige situatie in bepaalde beleidsdomeinen aanzienlijk kan verschillen van de huidige. Naast de al aangehaalde mogelijke wijzigingen als gevolg van een verdere staatshervorming, zal bij de sectorale invulling per homogeen beleidsdomein immers ook nog een kerntakenanalyse en een oefening inzake subsidiariteit worden doorgevoerd.

Bovendien moet er ook rekening mee worden gehouden dat bepaalde bevoegdheden politiek-maatschappelijk een belangrijker impact kunnen hebben dan uit de gegevens over personeel en/of budget naar voren komt (bv. ruimtelijke ordening).

6 Zo was het niet mogelijk de kredieten uit het interdepartementale bestaansmiddelenprogramma van het MVG (salarissen: 16,7 mld BEF en de algemene werkingskosten: 2 mld BEF) en de werkingskosten van de Vlaamse regering (3,7 mld BEF, inclusief de dotatie aan het Vlaams Parlement) te verdelen over de dertien beleidsdomeinen. Die kosten zijn dan ook niet begrepen in de budgetten per beleidsdomein; zij zijn wel opgenomen in het globale overzicht.

5.3 Aandachtspunten bij de indeling van bestaande geledingen van het Vlaamse overheidsapparaat volgens de dertien homogene beleidsdomeinen

De Vlaamse regering gaf op 17/11/2000 opdracht om de resterende knelpunten te inventariseren bij de indeling van de bestaande geledingen van het Vlaamse overheidsapparaat volgens de dertien homogene beleidsdomeinen.

In dat verband kunnen de volgende aandachtspunten worden geformuleerd.

a Het uitgangspunt om alle geledingen van het Vlaamse overheidsapparaat die actief zijn op het vlak van Onderwijs en Vorming, samen te brengen in één homogeen beleidsdomein, wordt niet consequent doorgetrokken als de VDAB integraal wordt toegewezen aan het beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme. Een opsplitsing tussen de beroepsopleiding enerzijds en de arbeidsbemiddeling en -begeleiding anderzijds (met toewijzing ervan aan het eerste, resp. het tweede, voormelde beleidsdomein) zou hieraan beter tegemoetkomen.

b Er wordt vastgesteld dat Export Vlaanderen ondergebracht is in het beleidsdomein Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking, terwijl de vzw VLAM (Vlaams Promotiecentrum voor Agro- en Visserijmarketing) ressorteert onder het beleidsdomein Landbouw.

Rekening houdend met het feit dat de vzw VLAM zowel op de binnenlandse als op de buitenlandse afzet is gericht, rijst de vraag hoe die overlapping het best kan worden opgevangen:

- ofwel wordt, over de structuurgrenzen van de respectieve beleidsdomeinen heen, voorzien in een nauwe samenwerking. Daartoe moeten dan de nodige instrumenten worden ontwikkeld;
- ofwel worden de buitenlands gerichte activiteiten van de vzw VLAM overgeheveld naar Export Vlaanderen.

c Met betrekking tot de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) bestaat de huidige optie erin de VLM volledig toe te wijzen aan het beleidsdomein Leefmilieu en Natuurbehoud, met uitzondering van het Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen, dat zal ressorteren onder Bestuurszaken (ICT).

In dat verband moet erop worden gewezen dat het actieterrein van de VLM ook gedeeltelijk betrekking heeft op het beleidsdomein Landbouw, met name wat betreft het enig loket landbouw, de landbouwdatabank en de ruilverkaveling.

- d De activiteiten van de administratie AOSO (Ondersteunende Studies en Opdrachten, departement LIN) zijn, weliswaar voor een beperkt deel, te situeren op het gebied van de ICT. Meer bepaald gaat het over de generieke netwerk- en telecommunicatiediensten (zowel bekabeld als draadloos) en over de telefonie.

Om, zowel vanuit het oogpunt van beleid als van beheer, een maximale doeltreffendheid en efficiëntie te garanderen, is het aangewezen om die onderdelen van AOSO niet onder te brengen bij het beleidsdomein Mobiliteit maar wel bij Bestuurszaken.

- e Er wordt vastgesteld dat de administratie Logistiek Management en de administratie Overheidsopdrachten, Gebouwen en Gesubsidieerde Infrastructuur (departement AZF) momenteel integraal worden geplaatst onder het beleidsdomein Bestuurszaken.

Dat is maar verantwoord als van meet af aan zou worden geopteerd voor een centrale dienstverlening vanuit dat beleidsdomein, zoals dat nu bijvoorbeeld het geval is voor de DAB Schoonmaak, de DAB Catering en de afdeling Gesubsidieerde Infrastructuur.

Het voordeel hiervan is dat andere beleidsdomeinen zich kunnen concentreren op hun kerntaken en dat de in voornoemde geledingen aanwezige kennis en knowhow niet wordt verkaveld, wat een verlies van mogelijke schaalvoordelen en synergieën tot gevolg zou hebben (behoud van kritische massa inzake deskundigheid).

Anderzijds is een dergelijke regeling, gelet op de principes van responsabilisering van de nieuwe organisatie, maar verantwoord als de 'klanten' zelf vragende partij zijn voor een dergelijke centrale dienstverlening.

Er wordt dan ook voorgesteld om de betrokken beleidsdomeinen hiertegenover stelling te laten nemen naar aanleiding van de oefening tot sectorale implementatie van de nieuwe organisatie.

5.4 Beleidsafstemming over de grenzen van homogene beleidsdomeinen heen

In bepaalde - en gezien de maatschappelijke evoluties, steeds meer - gevallen doet zich de noodzaak voor om het beleid af te stemmen over de structurele grenzen van de homogene beleidsdomeinen heen.

Het algemene kader voor de organisatie van de Vlaamse overheid met het oog op de gewenste beleidsdomeinoverschrijdende beleidsafstemming, is nader uitgewerkt in het hoofdstuk 3, paragraaf 3.5.

Voor beleidsthema's die het voorwerp uitmaken van inclusief beleid (cf. paragraaf 3.5.1-2) moeten geen bijzondere voorzieningen worden getroffen over de grenzen van de homogene beleidsdomeinen heen⁷.

Dat ligt anders voor thema's waar wel een beleidsafstemming wordt vooropgesteld. Daarvoor zullen specifieke instrumenten en mechanismen moeten worden ontwikkeld, op politiek én op administratief niveau, teneinde de afstemming van het beleid voor te bereiden en concreet gestalte te geven. Bovendien zal geval per geval moeten worden uitgemaakt aan welke minister (en, daarmee samenhangend, aan welke administratieve geleding van de Vlaamse overheid) de coördinerende of integrerende rol wordt toebedeeld.

De keuze voor hetzij een inclusieve, hetzij een gecoördineerde (of geïntegreerde) beleidsvoering, en de eventuele beslissing over de positionering van de coördinerende (of integrerende) instantie, dient het voorwerp uit te maken van een regeringsbeslissing.

Hierna volgt een niet-limitatieve lijst van items waarvoor een behoefte aan beleidsafstemming over de grenzen van beleidsdomeinen heen kan worden onderkend:

- het stedelijk beleid,
- het plattelandsbeleid,
- het beleid m.b.t. duurzame ontwikkeling,
- het gelijkheidskansenbeleid,
- het (geïntegreerd) waterbeleid,
- het regionale [economisch] beleid⁸,
- de Brusselse aangelegenheden,
- de Vlaamse Rand,
- e-government,
- wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging,
- publiek-private samenwerking (PPS),
- ...

7 Wel dient hieraan de nodige aandacht te worden besteed bij de structurering en taakomschrijving binnen elk van de homogene beleidsdomeinen.

8 Bv.: Territoriaal Pact Gent (cf. regeringsbeslissing 17/11/2000 - ref. VR/2000/17.11/DOC.0986 Bis).

Opmerkingen

- Het thema 'kinderrechten' komt niet voor in de bovenstaande lijst omdat wordt voorgesteld hiervoor te werken volgens de inclusieve benadering.
- In de mate dat m.b.t. de bovenvermelde items al administratieve entiteiten of andere instrumenten werden gedetecteerd, zijn die in de bijgevoegde documentatie opgenomen en gepositioneerd bij het meest aanverwante beleidsdomein.
- De bovenstaande lijst moet worden aangevuld met evidente thema's, zoals die voortvloeien uit de horizontale functies, bijvoorbeeld:
 - bepaalde aspecten van het buitenlands beleid,
 - beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek,
 - planning en statistiek,
 - personeelsbeleid,
 - facility management,
 - ICT,
 - voorlichting en communicatie,
 - financiën en begroting,
 - ...

Voor die thema's is de administratieve en politieke positionering echter al bepaald.

5.5 Bijlagen

Documentatie m.b.t. de 13 homogene beleidsdomeinen

- 5.5.1 Diensten van de minister-president
- 5.5.2 Buitenlands beleid en internationale samenwerking
- 5.5.3 Wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid
- 5.5.4 Bestuurszaken
- 5.5.5 Financiën en begroting
- 5.5.6 Onderwijs en vorming
- 5.5.7 Welzijn en volksgezondheid
- 5.5.8 Cultuur, sport en media
- 5.5.9 Economie, werkgelegenheid en toerisme
- 5.5.10 Landbouw
- 5.5.11 Leefmilieu en natuurbehoud
- 5.5.12 Mobiliteit
- 5.5.13 Ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen
- 5.5.14 Overzicht voor alle beleidsdomeinen