



Beter bestuur

*Een visie op een transparant
organisatiemodel voor de
Vlaamse administratie*

Voorstellen van de bijzondere commissarissen
voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat

21 december 2000

Inhoud

Voorwoord

Hoofdstuk 1: De Vlaamse overheid en de burger, in de samenleving van de 21ste eeuw	2
1.1 Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger	2
1.1.1 Vertrouwen in de overheid	2
1.1.2 Verandering in en rondom de overheid	3
1.1.3 Spanningsvelden en uitdagingen in de relatie overheid-burger	5
1.1.4 Kerntaken van de overheid	6
1.2 De overheid dichterbij de burger	8
1.2.1 Wie is binnen de overheid voor welke taak verantwoordelijk?	8
1.2.2 Een referentiekader voor bevoegdheidstoewijzing	9
1.2.3 Management van de relaties met de lokale besturen	10
1.3 De burger wordt betrokken bij het beleid	11
1.3.1 Het maatschappelijk middenveld tussen overheid en burger	11
1.3.2 Herstructurering van het Vlaamse landschap van advies- en overlegorganen	12
1.3.3 Naar een interactieve beleidsontwikkeling	13
1.4 De overheid ontmoet de burger als klant	14
1.4.1 Klantgerichtheid en responsabilisering van de burger	14
1.4.2 Vereenvoudiging van wetgeving en administratieve procedures als kwaliteitswaarborg	14
1.4.3 Een geïntegreerde klantenbenadering	15
1.4.4 Kwaliteitsopvolging	15
1.5 Een betere communicatie tussen overheid en burger	17
1.5.1 Een nieuwe informatierelatie tussen overheid en burger	17
1.5.2 Naar een digitale dienstverlening	17
1.5.3 Randvoorwaarden voor een elektronische overheid	18
Hoofdstuk 2 : Primaat van de politiek en politieke verantwoordelijkheid	21
2.1 Beleidsopbouw van de Vlaamse regering	21
2.2 Primaat van de politiek en politieke verantwoordelijkheid	22
2.2.1 Primaat van de politiek	22
2.2.2 Politieke verantwoordelijkheid	24
2.2.3 Onderscheid tussen politiek primaat en politieke verantwoordelijkheid	25
2.2.4 Democratische grondslag van de twee begrippen	26
2.2.5 Dynamische begrippen	26
2.2.6 Politieke verantwoordelijkheid en organisatie van het ambtelijke apparaat	27

2.2.7 Politieke verantwoordelijkheid en nieuw overheidsmanagement	29
2.2.8 Politiek primaat, politieke verantwoordelijkheid en verzelfstandiging	31
2.3 Primaat van de politiek en politieke verantwoordelijkheid: algemene synthese en aanbevelingen	41
2.3.1 Samenvattende afbakening	41
2.3.2 Algemene aanbevelingen	41
2.3.3 Keuzes en randvoorwaarden bij (externe) verzelfstandiging	43
2.3.4 Tot slot	47

Hoofdstuk 3 : Basisbouwstenen voor een organisatiemodel van de Vlaamse administratie

3.1 Departementen	52
3.1.1 Algemene kenmerken	52
3.1.2 Taken en rollen van departementen	52
3.1.3 Interne organisatie en werkingsmodaliteiten	53
3.2 Verzelfstandigde agentschappen	54
3.2.1 Intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's)	57
3.2.1-1 Algemene kenmerken van IVA's in een 'to be'-situatie	57
3.2.1-2 Werkingsmodaliteiten van IVA's in een 'to be'-situatie	57
3.2.1-3 Mogelijke activiteiten voor IVA's	58
3.2.1-4 Criteria voor de oprichting van IVA's	58
3.2.1-5 Herkomst van toekomstige IVA's	59
3.2.2 Extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's)	59
3.2.2-1 Basisdoelstellingen voor een heroriëntering	60
3.2.2-2 Elementen van een definitie van EVA's	61
3.2.2-3 Criteria voor de oprichting van EVA's	61
3.2.2-4 Soorten EVA's	62
3.2.3 Vlaamse wetenschappelijke instellingen	66
3.2.3-1 As is	66
3.2.3-2 To be	67
3.3 Tijdelijke samenwerkingsverbanden: projectwerking	69
3.4 Relaties tussen de structuurcomponenten	71
3.4.1 Politiek-bestuurlijke verhoudingen	72
3.4.1-1 Cultuurelementen	72
3.4.1-2 Structurele elementen	73
3.4.2 Elementen van hiërarchie en autonomie	77
3.4.2-1 Het lijnmanagement in het departement	77
3.4.2-2 Relaties tussen departementen, IVA's en EVA's	79

3.5 Afstemming van beleid	80
3.5.1 Het continuüm van beleidsafstemming	80
3.5.1-1 <i>Eerste pool : geïntegreerd beleid</i>	81
3.5.1-2 <i>Tweede pool : inclusief beleid</i>	81
3.5.1-3 <i>Gecoördineerd beleid</i>	82
3.5.2 Instrumenten voor afstemming van beleidsvoering	83
3.5.3 Concrete invulling van beleidsafstemming	85
3.5.3-1 <i>Transversaal beleid</i>	85
3.5.3-2 <i>Horizontaal beleid</i>	86
3.6 Bijlage : wie doet wat in de beleids- en beheerscyclus	90
3.6.1 De beleidsvoorbereiding	90
3.6.2 De beleidsbepaling	92
3.6.3 De aansturing van de beleidsuitvoering	93
3.6.4 De beleidsuitvoering	94
3.6.5 De monitoring en opvolging van de beleidsuitvoering	95
3.6.6 Het toezicht en de controle	96
3.6.7 De beleidsevaluatie	97

Hoofdstuk 4: Het Vlaamse advies- en overlegstelsel in functie van het nieuwe organisatiemodel van de Vlaamse administratie

Inleiding	100
4.1 Afbakening van de begrippen advies, overleg en onderhandeling	100
4.2 Het Vlaamse landschap van advies-, overleg- en onderhandelingsorganen	103
4.2.1 Het Vlaamse adviesstelsel	103
4.2.2 Het intrinsieke overleg	104
4.2.3 Het formele overleg	106
4.2.4 De onderhandelingsorganen	108
4.3 Uitgangspunten voor een herstructurering van het advies- en het formele overlegstelsel	110
4.4 Krachtlijnen en concrete voorstellen voor een herstructurering van het adviesstelsel	113
4.4.1 Krachtlijnen	113
4.4.2 Concrete samenstelling van de adviesraden	115
4.4.3 Bedenkingen bij de herstructurering van het adviesstelsel	116
4.5 Krachtlijnen en concrete voorstellen voor een herstructurering van het formele overlegstelsel	117

Hoofdstuk 5: Nieuwe organisatiestructuur van het Vlaamse overheidsapparaat	120
5.1 Structuur op basis van dertien homogene beleidsdomeinen	120
5.2 Documentatie per homogeen beleidsdomein	121
5.3 Aandachtspunten bij de indeling van bestaande geledingen van het Vlaamse overheidsapparaat volgens de dertien homogene beleidsdomeinen	126
5.4 Beleidsafstemming over de grenzen van homogene beleidsdomeinen heen	127
5.5 Bijlagen : documentatie m.b.t. de 13 homogene beleidsdomeinen	130
5.5.1 Diensten van de minister-president	131
5.5.2 Buitenlands beleid en internationale samenwerking	137
5.5.3 Wetenschaps- en technologisch innovatiebeleid	143
5.5.4 Bestuurszaken	149
5.5.5 Financiën en begroting	157
5.5.6 Onderwijs en vorming	164
5.5.7 Welzijn en volksgezondheid	171
5.5.8 Cultuur, sport en media	180
5.5.9 Economie, werkgelegenheid en toerisme	188
5.5.10 Landbouw	198
5.5.11 Leefmilieu en natuurbehoud	204
5.5.12 Mobiliteit	214
5.5.13 Ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen	221
5.5.14 Overzicht voor alle beleidsdomeinen	228