



Vlaanderen

Beter bestuur

Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001

Vlaamse regering

Bestuurlijk beleid

Reorganisatie van de Vlaamse administratie

Situering

I Reorganisatie van de Vlaamse administratie als prioriteit in het bestuurlijk beleid van de Vlaamse regering

De Vlaamse regering heeft, in het kader van het bestuurlijk beleid, van de optimalisering van de werking van haar administratie een topprioriteit gemaakt. Zij boog zich exclusief over dit thema tijdens een bijzondere bijeenkomst op 19 februari 2000 in Leuven en besliste over te gaan tot een ambitieus project "Beter bestuurlijk beleid" waarvan de reorganisatie van de Vlaamse administratie het belangrijkste onderdeel vormt.

In aansluiting daarop werd op 27 maart 2000 een toevoeging aan de beleidsnota Ambtenarenzaken voor de legislatuur 1999-2004 ingediend bij het Vlaams Parlement. Daarin werden onder meer volgende krachtlijnen voor de toekomstige organisatie geschetst:

- het herstel van het primaat van de politiek ;
- het toespitsen van de taakstelling van de huidige departementen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap op beleidsvoorbereiding en -evaluatie ;
- het onderbrengen van een aantal beleidsuitvoerende taken van de huidige departementen in verzelfstandigde overheidsagentschappen (al of niet extern verzelfstandigd) ;
- het voeren van een fundamenteel debat, in de context van een decretaal initiatief met betrekking tot verzelfstandiging, over de politieke en maatschappelijke opportuniteit van extern verzelfstandigde overheidsagentschappen.

Het belang van de voorgenomen vernieuwingsoperatie is groot. Een transparant en efficiënt overheidsapparaat vormt een essentiële factor voor de competitiviteit van landen en regio's en voor welvaart en welzijn van de bevolking. Snel evoluerende omstandigheden en maatschappelijke ontwikkelingen plaatsen de overheid voortdurend voor nieuwe uitdagingen, die op succesvolle wijze moeten aangepakt worden.

Met de beoogde modernisering sluit de Vlaamse overheid tevens aan met gelijkaardige processen die zich in verschillende andere landen voltrekken.

I Opdracht aan de bijzondere commissarissen om concrete voorstellen uit te werken

Op 31 maart 2000 stelde de Vlaamse regering twee topambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan als bijzondere commissarissen voor de reorganisatie, met name ir. Eric Stroobants, secretaris-generaal van het departement Coördinatie en Leo Victor, secretaris-generaal van het departement Algemene Zaken en Financiën. Hun opdracht bestond erin aan de Vlaamse regering gemotiveerde voorstellen te doen inzake de nieuwe organisatie, rekening houdend met de door de regering vooropgestelde krachtlijnen.

Onder leiding van de bijzondere commissarissen werkte een projectgroep van ambtenaren de voorstellen uit van april tot december 2000. Een rapport werd neergelegd op 21 december 2000 en bezorgd aan de heer Patrick Dewael, minister-president van de Vlaamse regering en de heer Johan Sauwens, Vlaams minister bevoegd voor de ambtenarenzaken.

Het rapport kreeg als titel "Beter bestuur - Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie". Zoals de titel aangeeft, reikt het rapport - als eerste resultante van het denkproces dat binnen de opdracht tot stand kwam - een visie aan op een organisatiemodel. Dat model zal in de loop van 2001 en 2002 nog verder uitgediept en concreet ingevuld worden.

I Goedkeuring van de basisbeginselen voor het toekomstig organisatiemodel door de Vlaamse regering op 19 januari 2001

Inmiddels heeft de Vlaamse regering op 19 januari 2001, en mede in aansluiting op een tussentijdse beslissing over sommige aspecten op 17 november 2000, een formele beslissing genomen over de basisbeginselen voor het door de bijzondere commissarissen aangereikte organisatiemodel van de Vlaamse administratie.

Het nieuwe organisatiemodel zal gebaseerd zijn op het primaat van de politiek en de principes van deugdelijk bestuur als fundamentele uitgangspunten.

I Synthesedocument

Het rapport telt 129 bladzijden, alsmede een bijlage van 100 bladzijden. Ten behoeve van de geïnteresseerden wordt hierbij een synthese van het rapport aangeboden.

In een eerste hoofdstuk van het rapport worden diverse actuele maatschappelijke ontwikkelingen geschetst die even zovele uitdagingen betekenen voor de Vlaamse overheid. Het nieuwe Vlaamse overheidsapparaat dient zo te worden uitgebouwd dat het snel, soepel en efficiënt op deze ontwikkelingen en uitdagingen kan inspelen. Het moet resulteren in een overheidsoptreden dat toegankelijker, interactiever, transparanter en klantgerichter is. Hoe dit kan gebeuren en waarmee daarbij rekening moet gehouden worden, wordt geconcretiseerd in de volgende hoofdstukken.

Het tweede hoofdstuk handelt over het primaat van de politiek en politieke verantwoordelijkheid. Daarin wordt toegelicht wat onder beide begrippen wordt verstaan, hoe zij samenhangen en welke mogelijkheden en moeilijkheden eruit voortvloeien bij de organisatie van het ambtelijk apparaat, het nieuw overheidsmanagement en de

verzelfstandiging van entiteiten. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van aanbevelingen om beide principes in de praktijk toe te passen, waarbij onder meer wordt voortgebouwd op aanbevelingen van het Vlaams Parlement, de Raad van State, het Rekenhof en de rechtsleer.

Het derde hoofdstuk handelt over de basiscomponenten van het organisatiemodel voor de Vlaamse administratie. Daarin wordt de hoofdstructuur van het toekomstig Vlaamse overheidsapparaat geschetst met - per homogeen beleidsdomein - de oprichting van een Vlaams ministerie (bestaande uit een departement en intern verzelfstandigde agentschappen) en extern verzelfstandigde agentschappen; de extern verzelfstandigde agentschappen hebben een eigen rechtspersoonlijkheid.

De kenmerken, taakstelling, oprichtingscriteria en werkingsmodaliteiten van deze structurele entiteiten worden toegelicht, met inbegrip van hun onderlinge relaties en de verhouding met de minister en het kabinet. Inzake taakstelling wordt een specialisatie doorgevoerd in de taakverdeling tussen de departementen enerzijds en de verzelfstandigde agentschappen anderzijds. De taakstelling van de departementen situeert zich hoofdzakelijk op het vlak van de beleidsondersteuning (beleidsvoorbereiding en -evaluatie, en aansturing, monitoring en opvolging van de beleidsuitvoering). De verzelfstandigde agentschappen fungeren als uitvoeringsgerichte entiteiten die belast worden met taken van beleidsuitvoering. Zij beschikken over een grote mate van autonomie. Voor de aansturing en opvolging van de verzelfstandigde agentschappen zal gebruik gemaakt worden van het instrument van de beheersovereenkomsten.

Voor ieder homogeen beleidsdomein wordt een beleidsraad opgericht. Deze ondersteunt de beleidsbepaling op hoog niveau en fungeert als beleidsintegrerend en -coördinerend platform, waarin zowel het politieke niveau (minister en kabinetschef) als het administratieve niveau (hoofd van het departement en de verzelfstandigde agentschappen) vertegenwoordigd zijn. Ook de rol, samenstelling en positionering van de managementgroep (als integrator van beleidsondersteuning en beleidsuitvoering op ambtelijk niveau) worden aangegeven, alsmede de situering van de strategische adviesorganen en de overlegorganen in het geheel.

Tijdelijke samenwerkingsverbanden voor projectwerking komen aan bod en een benadering met bijhorend instrumentarium wordt ontwikkeld voor de noodzakelijke afstemming van het beleid over de beleidsdomeinen heen.

Het hoofdstuk sluit af met een bijlage waarin een overzicht wordt gegeven van de diverse fasen van de beleids- en beheerscyclus, de activiteiten die tot elk van die fasen behoren, de actoren die daarbij een rol spelen en hun respectievelijke taken in elke fase van de cyclus.

Het vierde hoofdstuk is gewijd aan het Vlaamse advies- en overlegstelsel in functie van het nieuwe organisatiemodel. Het vangt aan met de afbakening van de begrippen advies, overleg en onderhandeling, en een bespreking van het Vlaamse landschap van advies-, overleg- en onderhandelingsorganen. Vervolgens worden de uitgangspunten voor een grondige herstructurering geschetst. Het hoofdstuk sluit af met krachtlijnen en concrete voorstellen voor een dergelijke herstructurering, zowel van het adviesstelsel als van het formele overlegstelsel.

Hoofdstuk vijf handelt over de nieuwe organisatiestructuur van het Vlaamse overheidsapparaat. Met het oog op de concrete invulling van het organisatiemodel dat in hoofdstuk drie is toegelicht, besliste de Vlaamse regering het volledige bevoegdheidspakket

van de Vlaamse overheid in te delen in 13 homogene beleidsdomeinen. De gedetailleerde uitwerking van de nieuwe organisatiestructuur, op basis van de vastgelegde 13 beleidsdomeinen, zal in de loop van 2001 op sectoraal niveau gebeuren. Hoofdstuk vijf en de bijlage aan dit hoofdstuk beoogt in hoofdzaak de nodige documentatie te voorzien ten behoeve van de verantwoordelijken voor de uitwerking op sectoraal niveau.

I Geplande werkzaamheden voor het jaar 2001 en later

De reorganisatie van de Vlaamse administratie bevindt zich momenteel nog in de conceptuele fase.

In de loop van 2001 zullen - voor elk van de 13 homogene beleidsdomeinen - werkgroepen voorstellen uitwerken met het oog op de concrete invulling van het organisatiemodel, elk voor hun eigen beleidsdomein. Deze sectorale voorstellen zullen tegen het einde van het jaar 2001 geconsolideerd worden tot een coherente globale organisatiestructuur voor het geheel van de Vlaamse administratie.

Wat de algemene aspecten betreft zal in de loop van 2001 kaderregelgeving voorbereid worden inzake de intern en extern verzelfstandigde agentschappen (algemene beginselen inzake oprichting, categorisering, bestuur, werking, controle en toezicht, e.a.) en de herstructurering van het advies- en overlegstelsel. Ook zullen concrete voorstellen worden uitgewerkt in verband met het personeels- en human resources-beleid, begroting, boekhouding en financieel management.

De implementatie van de nieuwe organisatiestructuur wordt aangevat in 2002. De selectie en de aanduiding van de hoofden van de departementen en de verzelfstandigde agentschappen is gepland voor het derde trimester van 2002.

Volgens de planning wordt de daadwerkelijke operationalisering van de nieuwe structuur voorzien met ingang van 1 januari 2003.



Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Beter bestuur

Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie

Synthese van het rapport van de bijzondere commissarissen
voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat

- *synthese dd. 15 juni 2001*
- *rapport dd. 21 december 2000*

Inhoud

1	Context en uitdagingen	1
	1.1 Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger	1
	1.2 De overheid dichterbij de burger	2
	1.3 De burger wordt betrokken bij het beleid	3
	1.4 De overheid ontmoet de burger als klant	3
	1.5 Een betere communicatie tussen overheid en burger	4
2	Kernbegrippen bij de reorganisatie	7
	2.1 Primaat van de politiek als beleids optie	7
	2.2 Primaat van de politiek en politieke verantwoordelijkheid	7
	2.3 Politieke verantwoordelijkheid en organisatie van het ambtelijke apparaat	9
	2.4 Aanbevelingen	11
3	Organisatiemodel voor de administratie	15
	3.1 Departementen	16
	3.2 Verzelfstandigde agentschappen	17
	3.3 Tijdelijke samenwerkingsverbanden: projectwerking	22
	3.4 Relaties tussen de structuurcomponenten	22
	3.5 Afstemming van beleid	25
4	Herstructurering van advies en overleg	31
	4.1 Afbakening advies, overleg, onderhandeling	31
	4.2 Huidige situatie	32
	4.3 Uitgangspunten voor een herstructurering van advies en formeel overleg	33
	4.4 Herstructurering van het adviesstelsel	34
	4.5 Herstructurering van het formele overlegstelsel	36
5	Naar een nieuwe organisatiestructuur	37

1 Context en uitdagingen

1.1 Veranderingen in de relatie tussen overheid en burger

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen dwingen de overheid ertoe zich grondig te bezinnen over wat ze doet en hoe ze dat doet.

- *De individualisering* creëert een groeiende en heterogene groep van mondige en beter opgeleide burgers die hun leven sterker zelf willen bepalen, directer contact met de overheid wensen en zich tegelijk eerder projectmatig dan permanent in intermediaire organisaties engageren. De overheid ziet haar legitimiteit hierdoor afbrokkelen terwijl ze door de groeiende kloof tussen geschoolden en ongeschoolden ook met een nieuwe duale samenleving wordt geconfronteerd.
- *De groei van een netwerksamenleving* leidt ertoe dat problemen en oplossingen met steeds meer instanties, soorten deskundigheid, verantwoordelijkheden en deelbelangen samenhangen. De overheid kan de maatschappij daardoor steeds minder centraal sturen en moet er rekening mee houden dat allerlei beslissingscentra de facto bindende beslissingen nemen voor grote delen van de bevolking.
- *De snelle evolutie van de informatie- en communicatietechnologie* dwingt de overheid ertoe na te denken over een elektronische overheid die toegankelijk, transparant en interactief met de burger communiceert.
- *De internationalisering* leidt ertoe dat nationale en regionale overheden steeds meer rekening moeten houden met internationale, Europese en mondiale invloeden en afspraken. Voor de overheid groeit daardoor de noodzaak om enerzijds een actieve inbreng te hebben in de internationale besluitvorming en anderzijds samen te werken over de bestuurslagen heen (Europees, federaal, regionaal en lokaal).

In de rest van dit hoofdstuk onderzoeken we hoe die evoluties bij de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat evenwichtig kunnen worden beantwoord. Algemeen gaan we daarbij uit van de vaststelling dat de overheid geen almachtige, centraal sturende instantie meer is, maar eerder een regisseur die de voorwaarden schept voor de spelers op het terrein en ervoor zorgt dat zij zich aan de regels houden. Door die meer procesmatige rol kan de overheid haar optreden overigens niet langer uitsluitend toetsen aan de drie R's - rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid - maar moet zij het ook beoordelen op grond van de drie E's - effectiviteit, efficiëntie en eenvoud.

Als gevolg daarvan wordt ook de vraag gesteld of de overheid nog wel zoveel verantwoordelijkheden naar zich toe moet trekken en of zij zich niet beter beperkt tot haar kerntaken. In die discussie moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vraag wat de overheid moet doen en de vraag hoe ze dat moet doen.

De wat-vraag kan alleen worden beantwoord door de politieke overheid, die moet nagaan welke maatschappelijke belangen volgens haar ook publieke belangen zijn. De vaak statische benadering van dit kerntakendebat kan mogelijk dynamischer worden door een publiek belang pragmatisch te definiëren als “een belang dat de politieke overheid zich wil aantrekken in de overtuiging dat dit belang alleen door haar inbreng tot zijn recht kan komen”. Die definitie maakt de notie publiek belang contextafhankelijk waardoor de discussie mee op basis van onder meer plaats, tijd, prestaties van andere actoren en verwachte evoluties kan worden gevoerd.

De hoe-vraag is veel minder politiek van karakter omdat ze vooral peilt naar de pro's en contra's van organisatiemodellen en uitvoeringsmodaliteiten voor het beleid inzake die belangen die de politieke overheid als publieke belangen erkent. Het is dan ook deze hoe-vraag waarop het rapport een antwoord probeert te formuleren.

1.2 De overheid dichterbij de burger

Om het hoofd te bieden aan de groei van de netwerksamenleving, dienen de bevoegdheden van de verschillende niveaus scherper te worden afgebakend en moet er meer samenwerking over de beleidsniveaus heen komen.

Als richtsnoer bij de afbakening van de bevoegdheden en taken geldt het subsidiariteitsprincipe. Centralisatie zal nodig zijn als eenheid van beleid en optreden primeert, als efficiëntie en schaalvoordelen belangrijk zijn of als afstand nodig is om een objectief beleid mogelijk te maken. Decentralisatie is aangewezen als een brede betrokkenheid en een verhoogde responsabilisering belangrijk zijn, of als lokale omstandigheden en gevoeligheden een grote rol spelen.

Bij de doorvoering van de reorganisatie dient de bevoegdheids- en taakverdeling per beleidsdomein getoetst te worden aan, onder meer, het volgende referentiekader.

- *De gemeente* is het basisniveau en heeft een open taakstelling met uitgebreide algemene lokale bevoegdheden. Zij vormt voor de burger het eerstelijnsbestuur en het eerste aanspreekpunt met de overheid, ongeacht de overheidsdienst waar de aangelegenheid inhoudelijk wordt behandeld.
- *Intergemeentelijke samenwerkingsvormen* kunnen worden aangegaan voor de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang.
- *De Vlaamse, centrale overheid* heeft, net als en nevensgeschikt aan het federale bestuursniveau, een beleidsbepalende en beleidsuitvoerende opdracht inzake de bevoegdheden die haar als gewest en gemeenschap zijn toegewezen. Waar ze in de beleidsuitvoering samenwerkt met de lokale besturen, beperkt ze zich tot het vastleggen van de algemene lijnen terwijl de lokale besturen verantwoordelijk zijn voor de concrete vertaling.
- *De provincie* vervult als intermediaire overheid een dienstbare rol met specifieke, bovenlokale maar streekgebonden opdrachten. Hier geldt een taakstelling met duidelijk afgebakende en toegewezen bevoegdheden.

De scherpere afbakening van taken en bevoegdheden moet worden aangevuld door meer samenwerking tussen de bestuursniveaus. De coördinatie en het beheer van die samenwerking wordt een bijkomende kerntaak voor de centrale overheid. In het pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's werd al een aantal samenwerkingsprincipes afgesproken. De jongste jaren worden de spelregels meer en meer ingebed in zogenaamde convenants. De kern van dit instrument moet liggen in het formuleren van concrete resultaten rond gemeenschappelijke doelstellingen, en de opvolgingsinstrumenten moeten dan ook hoofdzakelijk outputgericht worden ingevuld.

1.3 De burger wordt betrokken bij het beleid

Nu de individualisering tot een steeds sterkere fragmentering van het maatschappelijke middenveld leidt, moet de Vlaamse overheid erover waken dat ze gebruikmaakt van participatie-instrumenten die het beleid enerzijds een voldoende breed maatschappelijk draagvlak bezorgen en die de beleidsbepaling anderzijds voldoende zuiver uit het primaat van de politiek laten voortvloeien.

De huidige participatie-instrumenten bieden die garanties niet altijd. Het bestaande Vlaamse landschap van advies- en overlegorganen is erg omvangrijk en bovendien onduidelijk geordend. Het adviesstelsel kan het best worden versoerd tot één strategische adviesraad per beleidsdomein, aangevuld met een aantal tijdelijke of specialistische adviesraden en een beperkt aantal beleidsdomeinoverschrijdende meta-adviesraden. Het formele overleg, op zijn beurt, kan het best worden losgekoppeld van de adviesstructuren en dient bovendien zichtbaarder te worden. Deze herstructurering wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Om de beleidsontwikkeling interactiever te maken, kunnen naast advies- en overlegorganen ook aanvullende fora en instrumenten worden gecreëerd. De gangbare inspraak- en bezwaarprocedures zijn nuttig maar hebben het nadeel dat de burger alleen op afgeronde beleidsplannen kan reageren, en zijn daarom aan herziening toe. Interactieve beleidsontwikkeling bouwt een draagvlak door burgers en organisaties vroeger bij de besluitvorming te betrekken via instrumenten als - onder meer - consultaties van sleutelfiguren, hoorzittingen en klantenonderzoeken.

1.4 De overheid ontmoet de burger als klant

Terwijl de overheid in de complexer wordende samenleving nog altijd normerend moet optreden, dient zij haar dienstverlening ook klantgericht te oriënteren en moet het management voldoen aan de verwachtingen die de kritische consument vandaag heeft. Om aan die drie eisen te voldoen, moet zij kwaliteitsverbetering nastreven aan de input-zijde, bij de interne werking en aan de output-zijde.

Aan de inputzijde moet enerzijds worden gewerkt aan een transparantere regelgeving, die vooral geëvalueerd dient te worden op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, administratieve impact en mogelijke neveneffecten op andere beleidsdomeinen. Anderzijds moeten ook de administratieve procedures, vooral met behulp van de informatie- en communicatietechnologie, worden vereenvoudigd.

De interne werking moet worden geordend vanuit het standpunt van de burger. Een instrument om zo'n vraaggestuurde aanpak te helpen realiseren, is het geïntegreerde loket. De burger kan zich dan voor alle diensten binnen eenzelfde beleidsdomein richten tot één aanspreekpunt, dat niet alleen informatie biedt maar ook het aanspreekpunt blijft voor een geïntegreerde dossierbehandeling.

Achter het loket moeten de betrokken overheidsdiensten over de bestuurslagen heen een netwerk vormen. De gemeente wordt hierbij de belangrijkste partner omdat zij zich het dichtst bij de burger bevindt.

Aan de outputzijde moet de kwaliteitsverbetering van de dienstverlening op de voet worden gevolgd. Klantenbevragingen en kwaliteitsbarometers zijn hiertoe interessante middelen als ze goed worden gebruikt. Ook een correcte klachtenbehandeling - aangevuld met een actief informatie- en communicatiebeleid - is in dat opzicht noodzakelijk.

1.5 Een betere communicatie tussen overheid en burger

Door de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) kan de overheid de burger toegankelijker, actueler en interactiever informeren dan vroeger. Met de Vlaamse Infolijn is in dat opzicht al een belangrijke kwaliteitsverbetering gerealiseerd. Op de Europese Top in Lissabon in 2000 werd elke lidstaat opgeroepen om tegen 2003 een algemene elektronische toegang te realiseren tot de belangrijkste basisoverheidsdiensten. Vooraleer die doelstelling te operationaliseren, moeten evenwel naast de mogelijkheden ook de mogelijke bedreigingen en begrenzingen van een digitale dienstverlening worden nagegaan.

ICT kan iedere burger vooreerst een betere toegang bieden tot de informatie over de dienstverlening en het beleid van de overheid. De informatie moet dan wel maximaal vanuit klantenperspectief en gebruiksvriendelijk worden geselecteerd, gestructureerd en geformuleerd.

Via ICT kan de publieke dienstverlening zelf ook zo worden georganiseerd dat de burger er onafhankelijk van plaats en tijd gebruik van kan maken. Backoffice moet de afhandeling dan wel over de bestuursniveaus heen worden geïntegreerd, wat bijkomend het voordeel oplevert dat de burger zijn of haar gegevens nog maar één keer moet aanleveren. De elektronische dienstverlening kan overigens niet alleen reactief maar ook proactief werken en de burger op basis van de gegevens zeer gericht informeren over diensten waarvoor hij of zij in aanmerking komt. De overheid moet er dan wel voor zorgen dat de privacy niet wordt geschaad en dat er geen nieuwe ongelijkheden worden gecreëerd door bepaalde burgers ongewild te begunstigen.

ICT biedt ten slotte heel wat mogelijkheden tot verbetering van de interne bedrijfsvoering, niet alleen door automatisering en stroomlijning van de bedrijfsprocessen maar vooral inzake informatiebeheer en kennismanagement. Als de dossiers gedigitaliseerd worden, kunnen ze sneller, door meer mensen tegelijk, vanop elke werkplek en op elk tijdstip worden geraadpleegd. Ook hier moet de overheid ervoor zorgen dat de informatie met de nodige kwaliteitsgaranties wordt bewaard en gearhiveerd.

Algemeen moet de elektronische overheid erover waken enerzijds geen vervreemdende overheid te worden en anderzijds geen nieuwe duale samenleving te creëren.

De overheid moet alle burgers dan ook gelijke toegangskansen tot de ICT-middelen en tot de aangeboden informatie bieden en de bestaande financiële, sociale, educatieve en leeftijdsdrempels zoveel mogelijk verlagen. Daarnaast moeten bijkomende waarborgen worden gecreëerd om de privacy te beschermen. Om enerzijds de bereikbaarheid en de betrouwbaarheid van de informatie te verzekeren en anderzijds het gebruik en de status ervan af te stemmen, zijn duidelijke afspraken tussen overheid en burger nodig.

2 Kernbegrippen bij de reorganisatie

2.1 Primaat van de politiek als beleidsoptie

Uit het Vlaamse regeerakkoord blijkt dat het primaat van de politiek voor de Vlaamse regering een van de belangrijkste uitgangspunten vormt bij de vernieuwing van het bestuurlijk beleid. Ook in de beslissingen van Leuven van 19 februari 2000 over de toekomstige organisatie van het overheidsapparaat is het primaat van de politiek een basisprincipe. We dienen dan ook na te gaan wat het begrip inhoudt.

2.2 Primaat van de politiek en politieke verantwoordelijkheid

Primaat van de politiek. Het primaat van de politiek houdt algemeen in dat de wetgevende macht voorrang heeft op de uitvoerende macht, de minister voorrang heeft op de ambtenaar/manager, en het algemeen belang voorrang heeft op het particuliere belang.

Voor de Vlaamse regering is het vooral een politieke optie, die inhoudt dat het overheidsbeleid moet worden bepaald door de politiek verantwoordelijken en niet door actoren met minder rechtstreekse democratische legitimering. Parlement en regering dienen dus te bepalen welke maatschappelijke belangen overheidsverantwoordelijkheid zijn, welke maatschappelijke beleidseffecten worden beoogd en welke beleidsinstrumenten worden gekozen. De beleidsbepalers moeten bovendien in staat worden gesteld de uitvoering van het beleid aan te sturen, op te volgen, er toezicht op uit te oefenen, te evalueren en indien nodig bij te sturen.

De regel van het primaat van de politiek doet geen afbreuk aan de opdracht van de Vlaamse administratie (in ruime zin), die het beleid voorbereidt, uitvoert en evalueert, met inbegrip van monitoring, toezicht en inspectie. Vlaamse instellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid en een eigen graad van autonomie mogen evenwel geen beleidsbepalende verantwoordelijkheid opnemen. Het maatschappelijke middenveld, op zijn beurt, moet actief worden betrokken bij de voorbereiding, invulling en uitvoering van het beleid maar het laatste woord dient bij de politiek verantwoordelijken te liggen.

Bij de versterking van het primaat van de politiek moet ook worden gewaakt over een optimale verhouding tussen wetgevende en uitvoerende macht.

Of er concreet nood is aan een sterker Vlaams Parlement, dient in het kader van het politieke overleg te worden uitgemaakt.

Het primaat van de politiek moet blijkens uitspraken van de Vlaamse minister-president duidelijk worden onderscheiden van politisering. De versterking van het primaat van de politiek beoogt geen uitbreiding van het terrein van de politiek tot zaken die er niet thuishoren of afscherming van het domein van politici van invloeden van buitenaf.

Politieke verantwoordelijkheid. Het primaat van de politiek steunt op het begrip 'politieke verantwoordelijkheid'. Dat houdt blijkens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in dat zowel de ministers afzonderlijk als de regering als geheel, verplicht zijn om tegenover het parlement verantwoording af te leggen over het beleid dat ze voeren. Terwijl het primaat van de politiek een politieke optie is die vooral de beleidsbepaling betreft, moet de politieke verantwoordelijkheid ruimer worden begrepen: het is een staatsrechtelijk gefundeerd begrip dat bovendien het gevoerde beleid en niet alleen de bepaling ervan betreft.

Aan de politieke verantwoordelijkheid is als ultieme sanctie het ontslag verbonden. Verliest een minister of de hele regering het vertrouwen van de meerderheid, dan moet de betrokkene of de hele regering ontslag nemen. Ook binnen de normale verhouding van samenwerking, openheid en dialoog tussen regering en parlement blijft de politieke verantwoordelijkheid echter spelen. Terwijl de regering als belangrijkste motor van het politieke bestel moet kunnen rekenen op de loyaleit van de leden van haar meerderheid in het parlement, moet het parlement erop kunnen rekenen dat de leden van de regering hun beleid in het parlement behoorlijk toelichten, er uitleg over verschaffen en er rekenschap over afleggen.

Aangezien de besluitvorming in de Vlaamse regering collegiaal is en volgens de procedure van de consensus verloopt, kunnen de individuele en de collectieve verantwoordelijkheid verstrengeld zijn. De regel van de collegialiteit kan echter ook worden geïnterpreteerd als een verruiming van de individuele verantwoordelijkheid, waarbij de minister niet enkel verantwoordelijk is tegenover het parlement, maar ook tegenover collega's-ministers. Het komt aan het Vlaams Parlement toe om in concreto te oordelen of de verantwoordelijkheid individueel of collectief is.

De politieke verantwoordelijkheid van de minister is in beginsel totaal en geldt zowel het persoonlijke handelen als het handelen van de hiërarchisch ondergeschikte diensten. De verantwoordelijkheid is bovendien van toepassing op de volledige beleids- en beheerscyclus en op het volledige werkterrein waarvoor de minister verantwoordelijk is. De ministeriële verantwoordelijkheid dient om die reden ook te worden gecomplementeerd door de ambtelijke loyaleit en neutraliteit.

Democratische grondslag en dynamiek van beide beginselen. De politieke verantwoordelijkheid en, in afgeleide orde, het primaat van de politiek vormen in de parlementaire democratie het belangrijkste instrument om ervoor te zorgen dat de besluitvorming democratisch gelegitimeerd plaatsvindt, ter verzekering van het algemeen belang. De parlementaire democratie vereist evenwel dat legitimatie en beleidscontrole bijkomend worden ondersteund door onder meer participatie van de burgers en kwaliteit van de organisatie van de besluitvorming en de beleids- en beheerscyclus. In het kader van good governance is de politieke verantwoordelijkheid uitgegroeid tot een middel om in algemene zin te bewaken dat de overheidsorganisatie goed functioneert.

De politieke verantwoordelijkheid moet daardoor niet louter als een juridische notie maar ook als een zaak van voortdurende politieke discussie worden begrepen. Het beginsel behoort tot het levend staatsrecht en de invulling ervan is tijd- en contextbepaald. Dat geldt a fortiori voor de regel van het primaat van de politiek.

2.3 Politieke verantwoordelijkheid en organisatie van het ambtelijke apparaat

Het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid lijkt onder druk te komen door de toenemende complexiteit van het administratieve apparaat en de decentralisering van de taken. Hoe kunnen ministers verantwoordelijkheid dragen als zij in de feiten niet elk overheidsoptreden kunnen sturen?

Uit een uitgebreide discussie hierover in Nederland kwamen twee opvattingen naar voren. De eerste en meest verbreide opvatting stelt dat de verantwoordelijkheid van een minister strikt verbonden is aan zijn of haar bevoegdheden en dat de verantwoordelijkheid dus bij wet en 'op voorhand' wordt begrensd. De tweede opvatting koppelt de ministeriële verantwoordelijkheid aan de vertrouwensregel en stelt dat de verantwoordelijkheid 'achteraf' in een concrete situatie wordt bepaald door het parlement.

De overtuiging groeit dat het spanningsveld tussen principe en praktijk kan worden gerelativeerd door een onderscheid te maken tussen:

- enerzijds de politieke verantwoordelijkheid van de ministers en de regering tegenover het parlement: die is volledig, d.w.z. dat de ministers volledige verantwoording afleggen aan het parlement over hun activiteiten en die van hun administratie;
- anderzijds de interne verhouding tussen minister en administratie, waarin de minister het beleid vaststelt en de topambtenaar de primaire verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het beleid.

Een dergelijke interne taakverdeling sluit niet uit dat de ministers ook politiek verantwoordelijk zijn voor een degelijke uitvoering van hun beleid en neemt evenmin weg dat de topambtenaren en hun diensten betrokken zijn bij het formuleren van het beleid. In dit schema zijn de topambtenaren op hun beurt verantwoording verschuldigd aan de minister en via hem of haar aan het parlement.

De zorg voor het herstel van het primaat van de politiek moet overigens in samenhang worden bekeken met de opkomst van het nieuw overheidsmanagement.

Dat pleit ervoor om overheidsmanagers een sterkere rol te laten spelen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid, hen bovendien een meer prominente rol toe te kennen bij het betrekken van de burger bij het concipiëren, uitvoeren en evalueren van de dienstverlening, en hen voor die rollen ook te responsabiliseren.

Aangezien de politici eveneens actief zijn op die twee domeinen, moeten de verantwoordelijkheden en de verschuldigde verantwoording - onder meer via beheersovereenkomsten, managementcontracten, interne constructies van zelfbeheer of delegatie - worden afgebakend. Ook na zo'n afbakening blijft de politieke verantwoordelijkheid van de minister echter totaal, aangezien een minister zelf geen regeling kan treffen die de mate van politieke verantwoordelijkheid zou beïnvloeden. Anderzijds kan er op grond van de scheiding der machten ook nooit een hiërarchische relatie ontstaan tussen parlement en administratie, en moet het parlementaire toezicht dus altijd noodzakelijkerwijs via de minister verlopen. De verantwoordelijkheid van de manager kan het begrip politieke verantwoordelijkheid dan ook aanvullen, maar kan daar niet voor in de plaats komen.

Binnen de administratie zijn de overheidsmanagers verantwoordelijk voor de resultaten van hun organisaties. Hierdoor hebben zij een belangrijke invloed op de legitimiteit van de overheid aangezien die legitimiteit mee steunt op het voorleggen van resultaten. Deze responsabilisering helpt de regel van het politieke primaat te ondersteunen en mee te operationaliseren, door taken nader af te bakenen en verantwoordelijkheden te expliciteren, en verantwoording te voeden met prestatiegegevens. De verantwoording van het overheidsoptreden vanuit de administratie zal meer en meer slaan op het vermogen om op een kwalitatieve, d.w.z. zuinige, efficiënte, effectieve manier om te gaan met de beschikbaar gestelde middelen. Zo kunnen managementcontracten / beheersovereenkomsten er toe bijdragen dat meer duidelijkheid ontstaat over de verwachte inspanningen en de daarvoor noodzakelijke middelen.

Tot slot moeten we de politieke verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek bekijken in het kader van de voorliggende reorganisatie, die de beleidsvoorbereiding en -evaluatie aan departementen zou toevertrouwen, en de beleidsuitvoering aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen.

Departementen opereren onder het rechtstreekse gezag en de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister in een één-op-één-relatie, wat voor een duidelijke verhouding zorgt tussen het parlement, de regering en de administratie.

Ook bij intern verzelfstandigde agentschappen blijft de verhouding duidelijk aangezien ze blijven handelen onder het rechtstreekse gezag en de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de bevoegde minister. Juridisch gaat het om deconcentratie of het spreiden van bevoegdheden van een openbare dienst over meerdere hiërarchisch ondergeschikte diensten of ambtenaren.

Extern verzelfstandigde agentschappen, daarentegen, beslissen autonoom en staan niet onder het hiërarchische gezag van de minister.

Juridisch gaat het om functionele decentralisatie, waarbij aan een zelfstandige dienst een welomschreven, gespecialiseerde taak van algemeen belang wordt opgedragen. Zo'n dienst is niet onderworpen aan het gezag maar alleen aan de sturing en het toezicht van de hogere overheid. Zijn zelfstandigheid komt tot uiting in de rechtspersoonlijkheid, verleend bij decreet. Zijn specialiteit is vastgelegd in de duidelijk omschreven doelstelling of opdracht. De mate van autonomie en de mate van toezicht kunnen divergeren.

Extern verzelfstandigde agentschappen kunnen de politieke verantwoordelijkheid en het politieke primaat uithollen, en leiden tot situaties waarin de minister wel eindverantwoordelijke blijft maar niet over alle activiteiten van de instelling verantwoording kan afleggen. Dat risico ontstaat met name door de autonomie van extern verzelfstandigde agentschappen, de bestuursparticipatie van belanghebbenden, de beperking van de zeggenschap van de minister, het zeer disparate karakter van de agentschappen en de toezichtsregels, en de zeer verscheiden administratieve praktijk, bijvoorbeeld inzake het toezicht door regeringscommissarissen.

Staatsrechtelijk rijst dan ook de vraag of er op extern verzelfstandigde agentschappen wel genoeg democratische controle is van het parlement en de minister. Het Vlaams Parlement, het Rekenhof, de Raad van State en de rechtsleer hebben al gewezen op de risico's in geval van externe verzelfstandiging. Hun aanbevelingen om een 'democratisch deficit' te vermijden worden deels bevestigd door de ervaring met het verzelfstandigingsproces in Nederland, en vormen de basis voor de aanbevelingen die hieronder worden geformuleerd.

2.4 Aanbevelingen

Cultuurverandering. Om het primaat van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid te versterken en zo bij te dragen tot een beleid dat door de burgers wordt gewild, is in de eerste plaats een cultuurverandering nodig waarin verantwoordelijkheidszin centraal staat.

Organisatorische elementen. Daarnaast kunnen het primaat van de politiek en de politieke verantwoordelijkheden mee ondersteund worden door de volgende, nog verder aan te vullen en af te wegen, organisatorische elementen.

- 1 *Kerntaken en subsidiariteit.* De overheid concentreert zich op haar kerntaken (publieke belangen) en past het subsidiariteitsprincipe toe.
- 2 *De overheid voert een duidelijke en consistente verdeling van taken en de bijhorende verantwoordelijkheden door:*
 - tussen politiek en administratie (onderscheid tussen beleidsbepaling enerzijds en beleidsondersteuning en beleidsuitvoering anderzijds),
 - tussen beleidsondersteuning en beleidsuitvoering (door vorming van departementen en verzelfstandigde agentschappen),
 - tussen politiek en burgers, tussen politiek en maatschappelijke actoren.

Het bepalen van het beleid (het maken van maatschappelijke keuzes, het formuleren van doelstellingen, de keuze van beleidsinstrumenten en de aansturing van de uitvoering) is een prerogatief van de Vlaamse regering, in samenspraak met en onder controle van het Vlaams Parlement. Andere maatschappelijke actoren kunnen intens en op veel manieren worden geconsulteerd en bij de besluitvorming worden betrokken, maar de finale besluitvorming over belangrijke publieke zaken mag zich niet verplaatsen naar andere gremia.

- 3 *Deugdelijk bestuur.* De overheid past de beginselen van deugdelijk bestuur of good governance toe, bijvoorbeeld door responsabilisering met aanspreekbaarheid tot op alle beslissingsniveaus en door het voorkomen van mogelijke belangenvermenging.
- 4 *Nieuw overheidsmanagement.* De overheid voert het nieuw overheidsmanagement verder in, onder meer door adequate delegatie van bevoegdheden, kwaliteitscontrole, versterkte informatie- en verantwoordingsmechanismen en beleids- en beheersinformatie.
- 5 *Openheid en transparantie.* De overheid bevordert openheid en transparantie, zowel intern als extern. De Vlaamse overheid dient de burgers actiever te betrekken bij de beleids- en beheerscyclus, onder meer via een geherstructureerd en geherwaardeerd advies- en overlegstelsel, klantenbevraging, maatschappelijke enquêtes, burgerhandvesten, consultatieve referenda en bevordering van de debatcultuur.
- 6 *Controle en audit.* De overheid verzekert de controle en de auditfunctie (intern, extern).
- 7 *Partnerschap politiek-administratie.* De overheid verzekert een partnerschap tussen politiek en administratie, waarbij politieke verantwoordelijkheid en ambtelijke loyauteit en neutraliteit elkaars pendanten zijn.

Keuzes en randvoorwaarden bij verzelfstandiging.

- Een consistent verzelfstandigingsbeleid, waarbij een generiek onderscheid wordt gemaakt tussen taken die volledig onder de instructies van de minister moeten worden verricht (departementen, waar de belangrijkste beleidsvormende taken worden verricht) en uitvoerende taken, accentueert de politieke verantwoordelijkheid voor beleidstaken en ondersteunt het primaat van de politiek. Voor een heldere taakverdeling en dito verantwoordelijkheid is uiteraard een één-op-één-relatie tussen minister en administratieve entiteiten belangrijk. Naast duidelijk afgebakende taken en verantwoordelijkheden is er ook nood aan wederzijdse afstemming en coördinatie, om te komen tot een evenwichtig, zichzelf controlerend systeem.

Het politieke primaat brengt mee dat interne verzelfstandiging in beginsel de voorkeur verdient boven externe verzelfstandiging. De regel is immers dat het bestuur wordt gevoerd onder de rechtstreekse en hiërarchische verantwoordelijkheid van de regering en haar leden. De zeggenschap blijft dan bij de politiek gelegitimeerde bestuurders, die door het parlement ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Externe verzelfstandiging vergt bijgevolg een bewuste, afgewogen keuze van het politieke niveau om onderdelen van de verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering af te staan. Er dient altijd rekening mee te worden gehouden dat verzelfstandiging neerkomt op het verlenen van autonomie. Externe verzelfstandiging veronderstelt de bereidheid om de beleidsuitvoering los te laten en niet tussen te komen in de dagelijkse praktijk. Met het bepalen van de bestuurlijke zeggenschap wordt m.a.w. in feite vastgesteld of en in welke mate verzelfstandiging wenselijke en mogelijk is. Beleidsmatig blijft de minister evenwel de eindverantwoordelijke.

- Als de overheid kiest voor de creatie van extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's), gelden de volgende keuzes en randvoorwaarden.
 - 1 Alleen beleidsuitvoering wordt toevertrouwd aan EVA's. Er is geen overdracht van regelgevende bevoegdheden, taken met beleidsimpact, aangelegenheden met grote politieke gevoeligheid of taken die belangenafweging ten aanzien van burgers vergen.
 - 2 Er wordt altijd nagegaan of een afzonderlijke rechtspersoon nodig is.
 - 3 Er wordt een decretale basis gelegd om externe verzelfstandiging te regelen. De opdracht van het EVA wordt duidelijk afgebakend en de invulling wordt daartoe beperkt. Bevoegdheidsoverlapping met andere instellingen of diensten wordt vermeden. Opdrachterschikkende acties zoals, bijvoorbeeld, filialisering of participatie in andere rechtspersonen, vereisen parlementaire instemming.
 - 4 Bij de vormgeving wordt altijd een duidelijke keuze gemaakt tussen ofwel de publiekrechtelijke ofwel de privaatrechtelijke weg. Publiekrechtelijke vormgeving geniet in principe de voorkeur. Zeker als bevoegdheden inzake essentiële overheidsfuncties worden overgedragen, wordt voor publiekrechtelijke vormgeving gekozen. Bij privaatrechtelijke vormgeving wordt geen afbreuk gedaan aan de parlementaire controle en wordt niet afgeweken van essentiële bepalingen van het privaatrecht.

- 5 Er wordt gezorgd voor een heldere informatiestroom tussen politiek en EVA's. Politici expliciteren in de beheersovereenkomst duidelijke doeleinden en prioriteiten. De raden van bestuur van de EVA's hebben op hun beurt een ruime informatieplicht over de uitvoering van de overheidstaak, niet alleen aan de minister maar ook aan het parlement en de burger. De minister heeft de bevoegdheid om nadere regels te stellen ten aanzien van de verantwoording die de externe agentschappen moeten afleggen. Beheersovereenkomsten moeten bovendien op relatief korte termijn bijstuurbaar zijn.
- 6 De verantwoordelijkheden van de politiek en die van de EVA's worden duidelijk afgebakend ten opzichte van elkaar. De minister moet voldoende kunnen sturen en controleren, maar ook rekening houden met de zelfstandigheid van de instelling. De politieke zeggenschap en de interventiemechanismen worden daartoe decretaal afgebakend. De politieke verantwoordelijkheid moet waargemaakt kunnen worden voor: het beleidskader met doelstellingen en maatschappelijke keuzes; de bepaling van de middelen om dat kader te realiseren; de regelgeving; de beleidsmatige opvolging; de evaluatie en zonedig de bijsturing van de uitvoering en de aanwending van overheidsmiddelen.

De minister treedt hierbij eerder op als regisseur dan als controleur, legt sterker de klemtoon op resultaatscontrole dan op hiërarchische controle, en wordt hierbij ondersteund door zijn of haar administratie. In beginsel moet de minister beslissingen van het EVA kunnen schorsen en vernietigen, en altijd kunnen ingrijpen bij taakverwaarlozing. Anderzijds mag de slagvaardige werking van de EVA's niet worden gehypothekeerd door te veel naast elkaar staande verplichtingen en controle-instrumenten.

- 7 De bestuursparticipatie van maatschappelijke actoren in EVA's vergt voldoende verantwoording. Directe betrokkenheid is te verantwoorden als ze tot een toegevoegde waarde leidt bij de concrete beleidsuitvoering, of als de maatschappelijke actoren financieel participeren in de beleidsuitvoering. Als betrokkenheid gewenst is, moet worden nagegaan of die het best via bestuursparticipatie dan wel via andere participatievormen kan worden gerealiseerd. Wordt voor bestuursparticipatie gekozen, dan moeten de bestuurders die de maatschappelijke actoren vertegenwoordigen in eerste instantie de belangen van de organisatie behartigen en niet deze van de maatschappelijke groep waartoe ze behoren.
- 8 De eisen aan de dienstverlening worden vastgelegd, bijvoorbeeld in kwaliteitshandvesten.
- 9 Er wordt gestreefd naar meer coherentie in de organisatorische vormgeving van EVA's, en met name naar een grotere transparantie, systematiek en disciplinerende inzake de categorieën van externe verzelfstandiging. Een minimale regeling en een zekere standaardisering van de externe verzelfstandiging kan worden bereikt door kaderregelgeving of door in overleg tussen regering en parlement een aantal basisbeginselen af te spreken die gelden als aanbeveling aan de decreetgever.

3 Organisatiemodel voor de administratie

Het organisatiemodel dat in het rapport wordt voorgesteld, gaat ervan uit dat het actiedomein van het beleid wordt opgedeeld in **'homogene beleidsdomeinen'**, d.w.z. verzamelingen of clusters van beleidsvelden die zowel vanuit het oogpunt van de politiek als vanuit het oogpunt van de klant/doelgroep een herkenbaar en samenhangend geheel vormen.

De administratieve entiteiten worden in een **'één-op-één-relatie'** op die domeinen geënt, en functioneren op hun beurt ook in een één-op-één-relatie met de politieke overheid. Een één-op-één-relatie tussen ministers en entiteiten houdt in dat één minister de aansturing, de opvolging en het toezicht verzorgt van een samenhangend geheel van diensten dat behoort tot één beleidsdomein, en dat elke dienst of entiteit wordt aangestuurd en opgevolgd door slechts één functionele minister. Eén minister kan wel bevoegd zijn voor meer dan één homogeen beleidsdomein.

Elk homogeen beleidsdomein wordt overkoepeld door een **'beleidsraad'**. Dat is een strategisch platform waar de minister en de topmensen van alle relevante entiteiten uit het homogene beleidsdomein elkaar ontmoeten voor tegensprekelijk debat over potentiële strategische en operationele doelstellingen voor het beleidsdomein, en voor het aftoetsen van innoverende projecten en nieuwe beleidsvoornemens als gevolg van nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen.

Tussen **beleidsondersteuning en beleidsuitvoering** brengt het model een duidelijk onderscheid maar geen scheiding aan. Enerzijds worden de rollen van ondersteuning en uitvoering vertaald in transparante en eenduidige organisatie-entiteiten, anderzijds wordt de interactie tussen de rollen duidelijk omschreven en via nieuwe overlegplatformen mee gestalte gegeven.

Algemeen combineert het model de volgende **twee structuren**.

- Per beleidsdomein wordt een basisstructuur uitgewerkt die bestaat uit één departement, mogelijk aangevuld met één of meer intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's), en één of meer extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's). Het departement en de eventuele IVA's vormen samen het Vlaams ministerie van "N", met "N" als naam van het beleidsdomein. De eventuele EVA's hebben een eigen rechtspersoonlijkheid en maken dus geen deel uit van het ministerie.
- Over de beleidsdomeinen en/of hiërarchie heen komt een bijkomende structuur met enerzijds instrumenten en mechanismen voor afstemming van beleid, en anderzijds projecten en tijdelijke samenwerkingsverbanden.

3.1 Departementen

De nieuwe departementen worden niet langer overkoepeld door één ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zoals nu het geval is, maar vormen elk een afzonderlijke entiteit die behoort tot het Vlaams ministerie van "N", met "N" als naam van het homogeen beleidsdomein. Ze opereren ook niet langer in een matrixstructuur maar organiseren zelf hun interne dienstverlening binnen een krachtlijnenkader dat wordt vastgelegd door de Vlaamse regering.

De departementen staan onder het hiërarchische gezag van de functioneel bevoegde minister en worden geleid door een manager-mandaathouder. Ze worden in de regel bemand door personeelsleden die zowel de klassieke kernwaarden van een overheidsadministratie (integriteit, onpartijdigheid, legaliteit) als de kernwaarden van het nieuw overheidsmanagement (doelmatigheid, kwaliteit, effectiviteit, prestaties) moeten waarmaken. Zij hebben een rechtspositieregeling op basis van een algemeen principebesluit van de Vlaamse regering, dat van toepassing is op het personeel van de departementen, de IVA's en de publiekrechtelijke EVA's.

De departementen hebben de volgende taken.

- Zij verzorgen de beleidsondersteuning door de minister bij te staan: via geargumenteerde beleidsvoorbereidende documenten inzake gewenste maatschappelijke effecten en mogelijk beleidsinstrumentarium; via monitoring van de uitvoering van het beleid en voorbereiding van de beleidsevaluatie; via inhoudelijke ondersteuning van de beleidsraad.
- Zij verzorgen de vertrouwensrelatie met de minister door hem of haar te voorzien van alle relevante informatie en te adviseren of te waarschuwen voor de eventuele ongewenste gevolgen van genomen of voorgenomen beslissingen.
- Zij voeren de essentiële overheidstaken uit die krachtens het primaat van de politiek niet verzelfstandigd mogen worden omdat ze een soeverein oordeel inhouden over het algemeen belang, en bijvoorbeeld betrekking hebben op de ontwikkeling van een strategische visie op complexe maatschappelijke problemen, op politiek erg gevoelige aangelegenheden, op de voorbereiding van regelgeving, of op zwaarwichtige belangenafweging ten aanzien van burgers.
- Zij voeren de taken uit die (nog) niet voldoen aan de verder in dit hoofdstuk ontwikkelde criteria voor verzelfstandiging.
- Ze verlenen managementondersteunende diensten voor het lijnmanagement van het departement en voor de IVA's die er gebruik van wensen te maken, bijvoorbeeld inzake personeelsmanagement, financieel management, facility management of ICT-management.

Elk departement organiseert zelf zijn interne werking aan de hand van drie basisbouwstenen: beleidsondersteunende diensten, managementondersteunende diensten en beleidsuitvoerende entiteiten. Het lijnmanagement wordt via delegatie van bevoegdheden volledig geresponsabiliseerd en aanspreekbaar gesteld.

3.2 Verzelfstandigde agentschappen

IVA's en EVA's hebben in een "to be"-situatie de volgende kenmerken gemeen.

- Ze krijgen uitvoeringstaken toevertrouwd, onder bepaalde voorwaarden en op grond van diverse motieven (een eigen cultuur gericht op professionaliteit van de uitvoering; een hogere efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit; een deskundiger taakuitvoering; de wens om activiteiten op de markt te brengen in een competitieve sfeer; de wens om verder van het beleidscentrum en dichter bij de klant te staan ; de wens om in sommige domeinen onafhankelijkheid ten opzichte van de regering tot stand te brengen).
- Ze kunnen minstens rekenen op dezelfde soepele werkingsmodaliteiten als de huidige Vlaamse openbare instellingen van het type B. In de "to be"-situatie betekent dat onder meer: aansturing via beheersovereenkomsten, met afgesproken evaluatietermijnen; autonomie in de organisatie van de beleidsuitvoering; autonomie in het beheer van in te zetten middelen zoals personeel, ICT, financiën, facility; interne controlesystemen met interne en externe audit en 'externe' ex post controle; beheers- en beleidsrapportering over afgesproken parameters op afgesproken termijnen, met inbegrip van managementinformatiesystemen.
- Ze hebben een goed gedefinieerde en functioneel verantwoorde samenwerkings-relatie met andere entiteiten in het beleidsdomeinen waartoe ze behoren en met entiteiten in aanpalende en 'horizontale' beleidsvelden.
- Ze hebben een goed gedefinieerde relatie met het politieke niveau, die respect inhoudt voor de politieke verantwoordelijkheid en het primaat van de politiek, en reële verantwoordelijkheid gekoppeld aan aanspreekbaarheid van het lijnmanagement creëert.
- Ze worden in principe geleid door lijnmanagers die mandaathouders zijn.

IVA's en EVA's verschillen van elkaar inzake:

- *Rechtspersoonlijkheid.* IVA's maken deel uit van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap/Vlaams Gewest; EVA's hebben een eigen rechtspersoonlijkheid.
- *Aansturing.* IVA's worden aangestuurd op basis van een beheersovereenkomst tussen de minister en het hoofd van het agentschap; EVA's worden aangestuurd op basis van een beheersovereenkomst tussen de minister en de raad van bestuur.
- *Hiërarchische band.* IVA's vallen onder het rechtstreeks hiërarchisch gezag van de minister. Bij EVA's is er geen hiërarchische band, hoewel de minister wel stuurt en toezicht uitoefent.
- *Politieke verantwoordelijkheid.* Bij IVA's draagt de minister de volle politieke verantwoordelijkheid voor aansturing, toezicht en prestaties. Bij EVA's draagt de minister enkel de politieke eindverantwoordelijkheid.

Intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's)

IVA's zijn er op dit ogenblik niet in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Alleen de Diensten met Afzonderlijk Beheer tonen een bescheiden aanzet in die richting.

In een "to be"-situatie worden IVA's formeel opgericht binnen de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap/Vlaams Gewest, bij beslissing van de Vlaamse regering. Zij worden op het organogram van het Vlaams ministerie van "N" uitdrukkelijk onderscheiden van het beleidsondersteunend departement voor hun beleidsdomein, en worden geleid door een manager-mandaathouder op basis van een met de minister onderhandelde beheersovereenkomst voor bepaalde duur. De personeelsleden maken dezelfde waarden waar als die van de departementen en hebben eveneens een rechtspositieregeling op basis van een algemeen principebesluit van de Vlaamse regering.

IVA's beschikken binnen de krijtlijnen van de beheersovereenkomst over de nodige autonomie voor het beheer van inzetbare middelen. Die houdt onder meer in dat IVA's eigen inkomsten kunnen verwerven en niet opgebruikte financiële middelen beperkt of onbeperkt kunnen overdragen naar het volgende jaar.

Het controlesysteem bestaat uit: adequate interne controle georganiseerd door de manager, interne en externe audits, en externe controle (ex post door het Rekenhof).

In de beheersovereenkomst wordt afgesproken hoe vaak de manager welke informatie moet rapporteren aan de minister. De informatierelatie moet steunen op een win/win-situatie voor verstrekker en ontvanger.

Optioneel kan een raadgevend comité worden georganiseerd bij het hoofd van een IVA die in een maatschappelijk gevoelige omgeving opereert. Dat participeert niet in het bestuur maar ziet wel toe op de activiteiten. De positionering en opdracht ervan moeten duidelijk verschillen van die van de strategische adviesraden die in hoofdstuk 4 worden besproken.

IVA's kunnen onder meer actief zijn op het gebied van: erkenningen; vergunningen; inspectie en controle; inning van belastingen en heffingen; toekenning van subsidies en toelagen; beheer en exploitatie van infrastructuur; informatieverzameling, informatieverstrekking, sensibilisering, advisering, promotie; uitvoering van (wetenschappelijk) onderzoek; specifieke dienstverlening in bepaalde beleidsdomeinen.

IVA's kunnen worden opgericht als voldaan is aan de volgende criteria:

- 1 Het takenpakket moet een voldoende kritische massa hebben.
- 2 De producten en diensten moeten meetbaar zijn.
- 3 De doelmatigheid, prestaties en kwaliteit moeten reëel aanstuurbaar zijn.
- 4 De informatierelatie moet reëel invulbaar zijn op grond van onder meer een opdrachtomschrijving die specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden is.
- 5 De entiteit moet groot genoeg zijn om met genoeg meerwaarde autonoom te kunnen functioneren.

De toekomstige IVA's kunnen ontstaan uit: huidige Diensten met Afzonderlijk Beheer; afdelingen, groepen van afdelingen of delen van afdelingen met een uitvoerende finaliteit; Vlaamse openbare instellingen of delen ervan; nieuw op te richten entiteiten.

Extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's)

EVA's zijn overheidsinstellingen die op initiatief van het politieke niveau worden opgericht om, op enige afstand van het politieke niveau, uitvoeringstaken van publiek belang op zich te nemen die om bijzondere redenen van functionele aard een eigen rechtspersoonlijkheid nodig hebben en die:

- ofwel op strategische hoofdlijnen worden gestuurd, opgevolgd en gecontroleerd door de Vlaamse regering, die daarvoor de politieke eindverantwoordelijkheid draagt;
- ofwel enkel worden opgevolgd en gecontroleerd op de doelmatige aanwending van overheidsmiddelen.

Op dit ogenblik beschikt de Vlaamse regering over een breed amalgaam van organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid: 18 Vlaamse openbare instellingen van categorie A en dus bestuurd door de bevoegde minister; 35 Vlaamse openbare instellingen van categorie B en dus bestuurd door een raad van bestuur en gecontroleerd door de bevoegde minister; 4 basis-investeringsmaatschappijen met dochterondernemingen en participaties in binnen- en buitenland; ruim 400 vzw's, nv's en andere rechtspersonen waarmee de Vlaamse overheid een nauwe band heeft inzake eigenaarschap, bestuur of direct toezicht.

In die grote verscheidenheid kan het best een heroriëntatie worden doorgevoerd. Een deel van de organisaties hoort eerder thuis in het model van de IVA's terwijl voor een ander deel het onderstaande model van EVA's aangewezen is. Voor een derde groep kan de vraag worden gesteld of zij überhaupt wel tot het Vlaamse overheidsapparaat behoren of moeten blijven behoren.

De heroriëntatie van organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid naar EVA's kan steunen op de volgende basisdoelstellingen.

- Er moet een duidelijke relatie zijn tussen politiek en EVA's inzake politieke verantwoordelijkheid, aansturing en toezicht, rol van de raad van bestuur en verantwoordelijkheid van het lijnmanagement.
- Er moet een optimale samenwerking zijn tussen de verschillende entiteiten binnen homogene beleidsdomeinen en beleidsvelden.
- De effectiviteit en de efficiëntie van de werking van EVA's moeten behouden blijven.
- Er moet een evenwicht zijn tussen transparantie en flexibiliteit van de EVA's.

Als oprichtingscriteria voor EVA's gelden:

- de politieke wens om de uitvoering autonoom en onafhankelijk te laten gebeuren,
- de politieke wens om de uitvoering te realiseren in partnerschap met andere organisaties of bestuurslagen, met structureel medezeggenschap en/of financiële inbreng.

Via een kaderdecreet met betrekking tot de verzelfstandiging zal onder meer voor EVA's een eenvoudig, transparant en flexibel stelsel worden gecreëerd met een beperkt aantal categorieën EVA's. Het zal in de eerste plaats als toetsingskader voor bestaande organisaties en in de tweede plaats als oprichtingskader voor nieuwe of gereorganiseerde agentschappen worden gebruikt.

Juridisch moeten de EVA's zuiver worden vormgegeven, d.w.z. ofwel naar publiek ofwel naar privaat recht. Hybride vormen worden op grond van de argumenten ontwikkeld in hoofdstuk 2 principieel afgewezen.

De raden van bestuur en de managementfunctie kunnen op twee manieren worden gemodelleerd. Er kan worden gekozen voor een eenheidsraad die bestuur en management verenigt, of voor een tweeledige raad die raad van bestuur en management van elkaar scheidt. In beide modellen:

- draagt de raad van bestuur de algemene verantwoordelijkheid voor de activiteiten van de organisatie, in haar geheel,
- kan de door de Vlaamse regering aangestelde raad van bestuur voor de uitvoering van zijn opdracht onafhankelijke bestuurders aantrekken en aanstellen,
- moet het uitvoerend management bekleed zijn met lijnverantwoordelijkheid voor alle aspecten van het uitvoerend management, al dan niet als lid van de raad van bestuur,
- is het afsluiten van de beheersovereenkomst met de minister een zaak van de raad van bestuur, ook als de voorbereiding en de onderhandeling is gedelegeerd aan het uitvoerend management,
- zijn alle door de Vlaamse regering aangestelde bestuurders verantwoording verschuldigd aan de Vlaamse regering.

Het personeel van EVA's naar publiek recht heeft een rechtspositieregeling; het personeel van EVA's naar privaat recht ressorteert onder het arbeidsrecht.

EVA's kunnen in principe dezelfde soorten activiteiten verrichten als IVA's, mits die ook passen binnen de bovenvermelde oprichtingscriteria voor EVA's. De activiteiten kunnen gericht zijn op:

- samenwerking (bv. gezamenlijk beheer en gezamenlijke exploitatie, co-productie, co-financiering, publiek-private samenwerking, geïntegreerde operationele activiteiten),
- de markt, in competitieve of monopoliepositie (bv. marketing en promotie, investeren, extern gerichte dienstverlening en productie, publieksgericht beheer en exploitatie),
- aangelegenheden waarin het politieke niveau niet rechtstreeks wenst in te grijpen (op grond van autonomie, bv. bij de openbare omroep, of op grond van specialistische deskundigheid, bv. bij universitaire/psychiatrische instellingen of bij culturele instellingen).

Vlaamse wetenschappelijke instellingen. Bij de reorganisatie moet ook de positionering van het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek worden bekeken.

De Vlaamse regering beschikt nu over vijf wetenschappelijke instellingen. Een doorlichting in 1997-1998 wees uit dat zij een unieke plaats innemen in het Vlaamse wetenschapslandschap doordat ze in hoofdzaak beleidsvoorbereidend onderzoek verrichten en advies verlenen, maar dat er samengevat verbetering mogelijk is op het gebied van hun takenpakket, jaarplanning, autonomie, directieraden en middelen.

Er wordt niet gepleit voor een generieke oplossing waarbij het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek al dan niet structureel wordt verankerd in het organisatiemodel van de Vlaamse administratie. Bij de structurering van elk beleidsdomein kunnen de volgende elementen wel in overweging worden genomen:

- *Positie departementen.* Aangezien beleidsondersteuning en monitoring tot de taken van de (beleidskern/beleidscellen in) departementen behoren, moeten zij de capaciteit in huis hebben om wetenschappelijke onderzoeksresultaten te interpreteren en te vertalen naar potentiële beleidsopties. Het kan een optie zijn om hen ook (gedeeltelijk) beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten, mits dat doelmatig en met de nodige wetenschappelijke kwaliteitsgaranties kan gebeuren.

Tussen de departementen en de wetenschappelijke instanties moeten alleszins gezonde werkrelaties worden uitgebouwd. Enerzijds kunnen/zullen de departementen een beroep doen op wetenschappelijke instanties om de monitoring te ontwerpen van beleidsgerichte gegevens op departementsniveau. Anderzijds zullen de departementen op termijn belangrijke leveranciers worden van beleidsrelevante data aan wetenschappelijke instanties die secundaire analyses verrichten.

- *Positie steunpunten voor beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek.* De Vlaamse regering heeft in 2000 haar principiële goedkeuring gehecht aan een nieuw kader voor de structurele financiering van beleidsrelevant onderzoek. Tussen de universiteiten en hogescholen enerzijds en de administratie en het beleid anderzijds zullen steunpunten voor beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek worden gecreëerd, die vaak de vorm zullen aannemen van consortia waarin universiteiten met hogescholen en andere, eventueel buitenlandse partners samenwerken vanuit een multidisciplinaire benadering. Met de steunpunten zullen beheersovereenkomsten worden afgesloten voor vijf jaar.

Hoewel nog niet duidelijk is hoeveel steunpunten de eerstkomende jaren zullen worden opgericht, staat wel al vast dat ze niet alle beleidsgericht onderzoek zullen kunnen verrichten en dat ze niet alle beleidssectoren zullen bestrijken. Elke minister zal daarom blijven beschikken over een beperkt budget voor studieopdrachten en wetenschappelijke dienstverlening.

- *Positie Vlaamse wetenschappelijke instellingen.* Het kan valabel zijn om Vlaamse wetenschappelijke instellingen te behouden mits zij :
 - conform het model van IVA's worden gestructureerd en ingevuld,
 - daarnaast volwaardig worden uitgebouwd zoals in de doorlichting van 1997-1998 is voorgesteld,
 - en bovendien duidelijk omschreven opdrachten vervullen die tot de kerntaken van de Vlaamse overheid behoren, die een aantoonbare toegevoegde waarde opleveren voor het beleidsdomein en die niet worden verricht door de beleidskern/beleidscellen of de steunpunten voor beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek.

Als die drie voorwaarden niet kunnen worden vervuld, is een afbouwscenario aangewezen.

3.3 Tijdelijke samenwerkingsverbanden : projectwerking

Projectwerking is in het model een essentiële component en evenwaardig aan enerzijds de hiërarchische structuur van departementen, IVA's en EVA's en anderzijds de afstemmingsstructuur zoals die in 3.5 wordt beschreven. Het instrument is nodig om snel en efficiënt te kunnen inspelen op nieuwe uitdagingen, en om de professionele expertise in de administratie flexibel en over de hiërarchische structuren heen aanspreekbaar te maken voor de politiek verantwoordelijken.

Een project kan worden gedefinieerd als een geheel van activiteiten dat wordt uitgevoerd door meerdere specialistische groepen in een tijdelijk samenwerkingsverband, en dat gericht is op een duidelijk gespecificeerd resultaat, dat bereikt moet worden binnen een tijdslimiet, met begrensde middelen en met verantwoordelijkheid voor die middelen.

Projecten kunnen worden opgezet over meerdere beleidsdomeinen, over meerdere beleidsvelden of over meerdere structuren heen. Om er resultaten mee te bereiken, moeten minstens de volgende elementen worden bepaald:

- de strategische en operationele doelstellingen, met het tijdsbestek waarbinnen die moeten worden bereikt;
- de politieke verantwoordelijkheid: één functioneel bevoegde minister;
- de positionering van het project in relatie tot de Vlaamse administratie, met verantwoordelijkheidsafbakening, inputlijnen en rapporteringslijnen;
- de benodigde middelen inzake personeel, budget, facility en ICT.

Grote projecten krijgen een tijdelijke maar formele structuur die veel gelijkenis vertoont met die van verzelfstandigde organisaties. De structuur wordt opgeheven als het beoogde probleem is opgelost of als het object van het project permanent wordt ingebed in de organisatiestructuur.

3.4 Relaties tussen de structuurcomponenten

Om de reorganisatie te doen slagen, zijn duidelijke afspraken nodig over de verhouding tussen de administratie en het politieke niveau enerzijds en over de verhoudingen binnen de administratie anderzijds.

Cultuurelementen. De politiek-bestuurlijke verhouding moet allereerst worden vormgegeven via een organisatiecultuur gericht op samenwerking. Samenwerking dient hier noch als strikt hiërarchisch noch als volstrekt belangeloos en geïntegreerd te worden geïnterpreteerd. De organisatiecultuur mikt eerder op een haalbare, zakelijke samenwerking, die met name steunt op gemeenschappelijke doelstellingen, op erkenning van elkaars rol en input, op constructieve dialoog bij de invulling van de doelstellingen en op een goede balans tussen individuele aanspreekbaarheid en collectieve verantwoordelijkheid.

Zo'n cultuur kan onder meer in het human resources management worden bevorderd door de selectie en evaluatie van enerzijds lijnmanagers en anderzijds stafmensen in de beleidsontwikkeling en -ondersteuning deels te baseren op die parameters, en door collegiale platforms te creëren waarop onder meer samenwerkingservaring wordt uitgewisseld.

Structurele elementen. De samenwerkingscultuur kan mee worden ondersteund door een aantal structurele elementen.

De relatie tussen minister, kabinet en administratie krijgt in het voorgestelde model een aantal nieuwe accenten.

- De beleidsondersteuning in de departementen wordt door de minister aangestuurd (en opgevolgd).
- De beleidsuitvoering in de IVA's en EVA's wordt door de minister aangestuurd en opgevolgd via beheersovereenkomsten.
- In de beleidsraad voert de minister via open dialoog direct overleg met alle topambtenaren die behoren tot het beleidsdomein waarvoor de minister bevoegd is.
- Daarnaast voert de minister informeel overleg met individuele topambtenaren, die zorgen voor de nodige terugkoppeling. De minister communiceert dus waar nuttig en nodig rechtstreeks met sleutelfiguren uit beleidskernen/beleidscellen, IVA's en EVA's, die op hun beurt de nodige fair play tonen bij de terugkoppeling naar hun chefs en raden van bestuur.
- De rol van de kabinetten wordt beperkt tot politieke advisering. Een beperkt aantal politieke raadgevers helpt de minister bij de voorbereiding van de bespreking van de dossiers in de Vlaamse regering en bij de politieke afweging van beleidsvoorstellen die door de administratie worden aangeleverd. Zij laten de eigen verantwoordelijkheid van het lijnmanagement ten volle tot zijn recht komen, binnen de contouren van de beheersovereenkomsten.
- De beleidsondersteuning wordt geoptimaliseerd in departementen, en tussen beleidsondersteunende en uitvoeringsgerichte entiteiten wordt een gestructureerde samenspraak en samenwerking uitgebouwd.

De strategische adviesorganen, die uitgewerkt worden in hoofdstuk 4, vervullen ten opzichte van de andere structuurcomponenten een eigen rol die steunt op twee uitgangspunten.

- De onafhankelijkheid van het adviesorgaan moet beschermd zijn, wat onder meer tot gevolg heeft dat er geen politieke mandatarissen, kabinetsadviseurs of ambtenaren deel van uit mogen maken. Die kunnen wel worden uitgenodigd voor toelichting.
- De impact van het adviesorgaan is van die aard dat de adviezen - na analyse en verwerking door de beleidsbepaler en de departementen - bij de besprekingen in de beleidsraad wel een belangrijk maar geen determinerend element zijn.

De overlegorganen, die eveneens in hoofdstuk 4 worden uitgewerkt, bieden de beleidsverantwoordelijken de mogelijkheid om een zo breed mogelijk draagvlak voor het beleid te bewerkstelligen. In de organen overlegt de minister en/of zijn of haar administratie met het maatschappelijke middenveld, en gebeurt er een wederzijdse aftasting en gedachtewisseling over het voorgenomen beleid met als doel een consensus na te

streven. Buiten de overlegorganen kan de beleidsverantwoordelijke ook overleg ad hoc organiseren, bijvoorbeeld over zeer concrete dossiers, met door hem of haar gekozen gesprekspartners.

De beleidsraad per homogeen beleidsdomein is de integrator van beleid en de veruitwendiging bij uitstek van de nagestreefde nauwe relatie tussen het politieke en het administratieve niveau. De relatie is gebaseerd op: wederzijds vertrouwen en wederzijdse vertrouwenswaardigheid; transparante en eenduidige doelstellingen; een gezamenlijke inschatting van de uitvoeringsimplicaties van de beleidsdoelstellingen; een eenduidige delegatie van uitvoering aan het administratieve niveau, onder toezicht van maar zonder inmenging van het politieke niveau; een opvolging van de beleidsuitvoering, op basis van afgesproken rapporteringen; een gezamenlijke evaluatie van de resultaten en/of effecten van het gevoerde beleid.

De beleidsraad wordt voorgezeten door de minister of de kabinetschef, en heeft als leden de topmandaathouders van het departement en van de verzelfstandigde agentschappen. De raad heeft de volgende opdrachten:

- het voeren van tegensprekelijk debat en het aftoetsen van onder meer innoverende projecten, nieuwe beleidsvoornemens, acties als gevolg van nieuwe uitdagingen;
- de inhoudelijke voorbereiding van de beleidsnota's op niveau beleidsdomein die de strategische doelstellingen voor de hele regeerperiode uittekenen, en van de jaarlijkse beleidsbrieven die een operationele invulling geven aan de beleidsnota's;
- de integratie op het niveau beleidsdomein van de begrotingsvoorstellen;
- de aftoetsing van de ontwerpen van beheersovereenkomsten aan de strategische en operationele doelstellingen en aan de beschikbare budgettaire ruimte;
- de analyse van belangrijke inhoudelijke adviezen van de strategische adviesraad en de voorbereiding van standpunten/beleidsbeslissingen m.b.t. die adviezen;
- de analyse van de afspraken in de overlegorganen en de voorbereiding van de in te nemen standpunten;
- de opvolging van de uitvoering van de beslissingen van de regering, van beheersovereenkomsten, in een rol van toezicht op deugdelijk bestuur. De beleidsraad laat zich niet in met de dagelijkse managementbeslissingen;
- de opvolging van de werkzaamheden van de managementgroepen om na te gaan of zij zich op de juiste problemen richten en of zij hun assumpties inzake de strategische en operationele doelstellingen wel constant testen en kritisch analyseren;
- de voorbereiding van de beleidsevaluatie en de beleidsbijsturingen.

De managementgroep wordt opgericht binnen een homogeen beleidsdomein en is daar vooral een integrator van beleidsondersteuning en beleidsuitvoering. Iedere managementgroep bestaat uit de relevante mandaathouder van het departement, het topmanagement van de IVA's en EVA's uit het beleidsdomein/beleidsveld, het hoofd van de beleidskern/beleidscel. De managementgroep kan in een alternerend voorzitterschap voorzien. De groep neemt geen formele beslissingen.

Binnen elk departement is de relatie tussen de minister, de mandaathouder op niveau beleidsdomein en de mandaathouder op niveau beleidsveld gebaseerd op:

- integraal management op alle niveaus van de lijn (waarbij beleid en beheer altijd als een geheel worden beschouwd en elke manager op zijn of haar niveau integraal verantwoordelijk is voor het verrichten van de inhoudelijke opdrachten, het bereiken van de vastgelegde doelen en het inzetten van de daartoe benodigde middelen);
- een duidelijke hiërarchie binnen de lijn, met een heldere taakverdeling tussen ambtelijk verantwoordelijken op alle niveaus;
- nieuwe communicatielijnen tussen de minister en zijn of haar administratie, zoals hierboven aangegeven;
- mandaat en roulatie over de hele lijn (nog te behandelen in een afzonderlijke nota).

Tussen het departement, de IVA's en de EVA's bestaat geen enkele hiërarchische band. Ze werken wel als nevenschikte partners samen, wat structureel gestimuleerd wordt door de volgende elementen:

- IVA's, EVA's en het departement hebben de minister als gemeenschappelijke opdrachtgever;
- IVA's, EVA's en het departement maken deel uit van de beleidsraad en van de managementgroep;
- IVA's en EVA's worden aangestuurd via een beheersovereenkomst die afgesloten wordt met de minister maar mee ondersteund en opgevolgd wordt vanuit het departement;
- IVA's en EVA's participeren in het werk van het departement via onder meer input in het beleidsondersteunende werk en participatie in eventuele gemeenschappelijke management-informatiesystemen.

3.5 Afstemming van beleid

Het concept van de nieuwe organisatie van de Vlaamse overheid vertrekt van een afbakening van het volledige werkkterrein in "homogene beleidsdomeinen". Dit is evident in geval van "verticaal" beleid. Niet alle beleidsinitiatieven hebben echter een verticaal karakter of spelen zich af binnen één homogeen beleidsdomein. In geval van beleidsdomeinoverschrijdende beleidsvoering zal het bewaren van de beleidscoherentie specifieke aandacht behoeven, onder de vorm van beleidsafstemmende mechanismen en instrumenten.

Begripsafbakening: geïntegreerd, gecoördineerd of inclusief beleid. De mate van beleidsafstemming kan variëren, waardoor een continuüm ontstaat vanaf zeer stringent en geïntegreerd beleid over de tussenvorm gecoördineerd beleid tot het minimaal verplichtende inclusief beleid.

Bij geïntegreerd beleid bepaalt de Vlaamse regering via een gemeenschappelijk overlegd integratiekader de inhoud van het voorgenomen geïntegreerd beleid. Terwijl de diverse ministers gebonden zijn aan de geïntegreerde beleidsdoelstelling, wordt één minister aangeduid als bevoegde 'integrerende' minister.

De integrerende minister is politiek verantwoordelijk voor het behalen van de geïntegreerde beleidsdoelstelling, stuurt de operationalisering sterk aan en voert - eventueel binnen een door de Vlaamse regering gemandateerde beleidsgroep onder zijn of haar voorzitterschap - proactief overleg om de samenhang van de acties te verwezenlijken. De integrerende minister houdt toezicht op de uitvoering, kan zo nodig intervensies bij de betrokken functionele ministers, rapporteert aan de Vlaamse regering en via de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement.

Bij inclusief beleid komen de ministers overeen dat ze in hun beleid rekening zullen houden met een gemeenschappelijk aandachtspunt. De Vlaamse regering baken duidelijk de gemeenschappelijke beleidsdoelstelling af, waarna elke minister enerzijds de nodige initiatieven ontwikkelt om de doelstelling te helpen realiseren en er anderzijds voor zorgt dat zijn of haar sectoraal beleid niet contraproductief werkt ten opzichte van de gemeenschappelijke beleidsdoelstelling.

De functionele ministers zijn verantwoordelijk voor het behalen van de gemeenschappelijke beleidsdoelstelling binnen hun beleidsdomein. Eén minister kan worden aangewezen als verslaggever en instaan voor de rapportering over het gevoerde beleid aan de Vlaamse regering en/of via de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement. De algehele evaluatie van het resultaat van het inclusief beleid gebeurt op het niveau van de Vlaamse regering.

Gecoördineerd beleid zit tussen de twee hierboven geschetste polen in en komt in de praktijk het vaakst voor. Minimaal omvat gecoördineerd beleid een gemeenschappelijk bepaalde beleidsdoelstelling, een gemeenschappelijk bepaalde beleidsstrategie, en het uitdrukkelijke engagement van de betrokken ministers om die beleidsdoelstelling te verwezenlijken. Maximaal leunt gecoördineerd beleid dicht aan bij geïntegreerd beleid.

Coördinatie is aangewezen:

- om mogelijke inconsistenties als gevolg van overlappingsen tussen organisatieonderdelen te vermijden;
- om het overzicht te behouden over een welbepaalde problematiek;
- om de wederzijdse informatieverstrekking tussen organisatieonderdelen te bevorderen en hieruit een maximale toegevoegde waarde te putten;
- om de beleidsontwikkelingscapaciteit op peil te houden;
- om synergieën te bewerkstelligen;
- om schaalvoordelen te realiseren;
- om een uniforme externe communicatie te vergemakkelijken;
- om expertise uit te bouwen.

Instrumenten voor afstemming van beleidsvoering. De keuze van het instrumentarium gebeurt het best ad hoc en hangt af van de gewenste mate van afstemming, de complexiteit of het belang van het beleidsvraagstuk, en de politieke gevoeligheid.

Principieel geldt bij beleidsafstemming dat ze zowel op het politieke als op het ambtelijke niveau moet gebeuren, dat de oprichting van 'nieuwe' structuren niet altijd noodzakelijk is, en dat bij de beleidsbepaling niet alleen de gemeenschappelijke beleidsdoelstelling maar ook de mate van beleidsafstemming, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de afstemmingsstijl en het instrumentarium moeten worden vastgelegd en ingevuld.

De stijl van afstemming kan steunen op hiërarchie, op het marktprincipe van het eigenbelang van de actoren, of op netwerken.

Wat de instrumenten en mechanismen betreft, kan de beleidsafstemming gerealiseerd worden door coördinerende structuren, overlegfora, strategische planning en controle, informatiesystemen, financiële en budgettaire instrumenten, ketenbenadering en netwerken, en culturele afstemmingsinstrumenten zoals vorming.

Concrete invulling van beleidsafstemming. Enerzijds zijn er maatschappelijk gerichte beleidsinitiatieven, die één of meerdere homogene beleidsdomeinen overstijgen. Dit is het "transversaal" beleid. Een aantal beleidsonderdelen zijn anderzijds van organisatiegerichte aard en hebben in beginsel een organisatiebreed karakter. Dit is het "horizontaal" beleid. De politieke overheid dient verschillende keuzes te maken m.b.t. het invullen van een transversaal of horizontaal beleid:

- de plaats van het beleid op het continuüm van beleidsafstemming (m.a.w. wordt geopteerd voor een inclusief, een gecoördineerd, of geïntegreerd beleid);
- de afstemmingsstijl (of een combinatie van bovenvermelde afstemmingsstijlen);
- het instrumentarium dat ingezet wordt om de beleidsafstemming te realiseren.

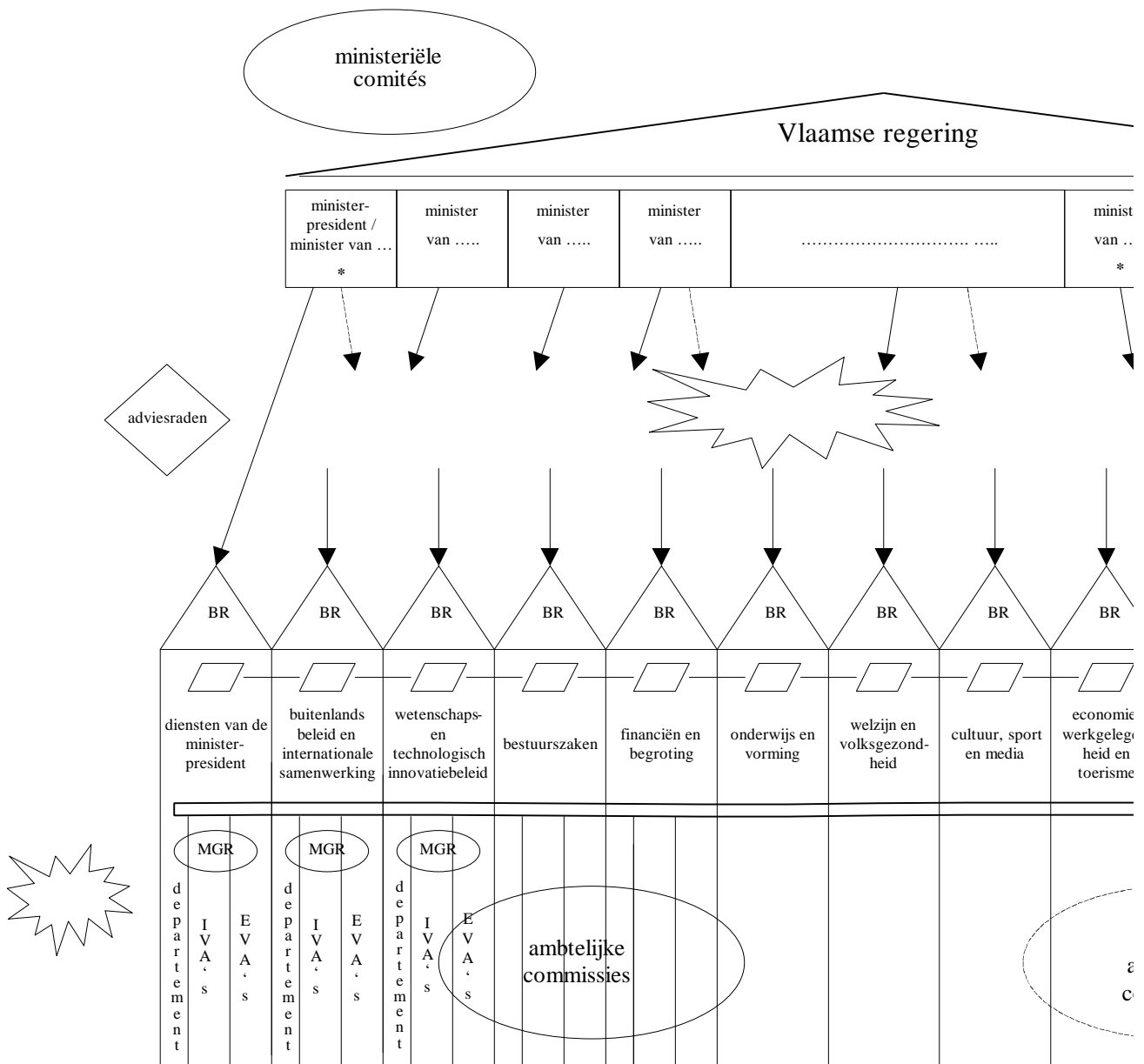
De transversale beleidsitems worden door elke Vlaamse regering duidelijk aangegeven. In hoofdstuk 5 wordt een aantal thema's voorgesteld.

Inzake het horizontale beleid heeft de Vlaamse regering beslist het matrixmodel van het huidige ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te verlaten. Het huidige college van secretarissen-generaal, dat als ambtelijk toporgaan een coördinerende en beheersmatige opdracht had, wordt afgeschaft; de permanente interdepartementale werkgroepen, waarin het beleidsondersteunend overleg tussen horizontale administraties en algemene administratieve diensten was geformaliseerd, worden eveneens afgeschaft; de huidige departementale "algemene administratieve diensten" of AAD's worden omgevormd tot "managementondersteunende diensten" of MOD's. De positionering en organisatie ervan wordt door het lijnmanagement van elk Vlaams ministerie van "N" bepaald. De managementondersteunende diensten zullen niet ressorteren onder de gezamenlijke bevoegdheid van de minister-president en de Vlaamse minister van Ambtenarenzaken, zoals nu het geval is met de AAD's, maar wel onder die van de functioneel bevoegde minister.


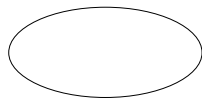



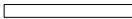


De bouwstenen voor de organisatie van de administratie voor de horizontale beleidsdomeinen zijn identiek aan de bouwstenen voor andere beleidsdomeinen. De manier waarop de organisatie concreet wordt vormgegeven, is een zaak van het sectorale overleg.

In een bijlage bij dit hoofdstuk specificeert het rapport per fase van de beleids- en beheerscyclus de activiteiten en de actoren. Het behandelt achtereenvolgens de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de aansturing van de beleidsuitvoering, de beleidsuitvoering, de monitoring en opvolging van de beleidsuitvoering, het toezicht en de controle, de beleidsevaluatie.

Op de volgende bladzijde is een **figuur** opgenomen, waarin de diverse componenten van het organisatiemodel schematisch worden weergegeven.



Verklaring van de gebruikte tekens

	bevoegdheidslijn
	permanent overlegorgaan
	tijdelijk overlegorgaan
	beleidsraad
	managementgroep
*	coördinerende / integrerende functie
	organisatiegerichte sturing en controle (generiek voor alle beleidsdomeinen)
	culturele coördinatie
	informatiesysteem

4 Herstructurering van advies en overleg

Het is aangewezen om bij de reorganisatie van de Vlaamse overheidsadministratie ook een herstructurering van het Vlaamse advies- en overlegstelsel te overwegen en eventueel door te voeren.

4.1 Afbakening advies, overleg, onderhandeling

Omdat de termen "advies", "overleg" en "onderhandeling" in de praktijk vaak door elkaar worden gebruikt, kunnen ze het best eerst ten opzichte van elkaar worden afgebakend.

Advies is een opvatting of raadgeving die een duidelijk omschreven beleidsthema betreft en die aan de beleidsverantwoordelijke wordt verleend op grond van deskundigheid.

Overleg is een gedachtewisseling waarin overheid en middenveld overeenstemming nastreven over de krachtlijnen van een beleidsaangelegenheid. De maatschappelijke actoren nemen eraan deel als vertegenwoordiger van de groepering waartoe ze behoren, en dus niet als deskundige. De overlegprocedure resulteert in een met redenen omklede conclusie, waarin ofwel het eensgezinde standpunt ofwel de afzonderlijke standpunten worden opgenomen. Over deze conclusie dient de overheid geen enkel bescheid te geven (wat wel het geval is bij onderhandelingen, cf. infra). We maken een onderscheid tussen drie soorten overleg.

- *Formeel overleg* definiëren we als overleg dat uitdrukkelijk wordt georganiseerd om de beleidsverantwoordelijken de mogelijkheid te bieden voeling te verwerven met de standpunten en visies van de betrokken maatschappelijke actoren, met als doel een zo breed mogelijk draagvlak voor het beleid te bewerkstelligen, zonder dat het overleg moet leiden tot expliciet bindende conclusies of afspraken.
- *Intrinsiek overleg* definiëren we als gedachtewisselingen tussen maatschappelijke actoren onderling.
- *Ad-hoc overleg* definiëren we als een gedachtewisseling die de minister, ongestructureerd, bilateraal, bijvoorbeeld naar aanleiding van zeer concrete dossiers, houdt met de door hem of haar gekozen en uitgenodigde gesprekspartners.

Onderhandelingen zijn besprekingen die uitdrukkelijk worden georganiseerd om te resulteren in een overeenkomst ("contract") tussen de betrokken partijen over een bepaalde aangelegenheid. In de Vlaamse context is het stelsel van onderhandelingen in feite enkel van toepassing in het kader van het syndicaal statuut. De wetgever maakt hier een onderscheid tussen aangelegenheden die onderworpen zijn aan onderhandeling en aangelegenheden waarover overleg moet worden gepleegd, waarbij de onderhandelingsformule wordt toegepast op de meest fundamentele aangelegenheden. De conclusies van onderhandelingen worden vermeld in een protocol, waarin ofwel het

eenparig akkoord van de afvaardiging van de overheid en van de afgevaardigden van de deelnemende maatschappelijke actoren, ofwel hun respectieve standpunten worden opgetekend, als er geen consensus werd bereikt. Met het protocol verbindt de overheid zich er politiek toe de inhoud uit te voeren, en gaan de deelnemende maatschappelijke actoren de morele verbintenis aan de inhoud bij de leden te verdedigen en de maatregel als organisatie niet juridisch aan te vechten.

4.2 Huidige situatie

Er zijn in Vlaanderen niet alleen veel advies-, overleg- en onderhandelingsorganen, ze hebben ook erg uiteenlopende kenmerken. Bovendien integreren diverse organen in de praktijk advies-, (intrinsieke) overleg- en zelfs onderhandelingsfuncties.

Het Vlaamse adviesstelsel omvatte eind 1999 op zijn minst 126 adviesorganen die rechtstreeks advies verleenden aan de Vlaamse regering, aan een lid van de Vlaamse regering en/of aan het Vlaams Parlement. Tussen die organen zijn grote verschillen inzake functie, samenstelling, logistieke en personele ondersteuning, wijze van oprichting, termijn waarbinnen advies geleverd moet worden, praktische werkzaamheden, en soorten advies (al dan niet verplicht, al dan niet bindend, al dan niet bij consensus, al dan niet gemotiveerd). In diverse organen nemen ook vertegenwoordigers van maatschappelijke actoren deel aan het adviseringsproces.

Het intrinsieke overleg vindt in een aantal gevallen plaats in adviesorganen. Een typisch voorbeeld op metaniveau is de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), die een zeer ruime bevoegdheid heeft tot studie, aanbeveling en advies inzake het sociaal-economische beleid van de Vlaamse regering.

Een voorbeeld op sectoraal niveau is de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Mina-raad), die onder meer een algemene bevoegdheid heeft tot studie, aanbeveling en - soms bindend - advies in verband met alle aangelegenheden die betrekking hebben op het leefmilieu of het natuurbehoud.

Voor het formele overleg zijn er in Vlaanderen maar een beperkt aantal organen ingesteld:

- Het Vlaams Economisch en Sociaal Overlegcomité (VESOC), waarin formeel overleg kan worden gepleegd tussen de Vlaamse regering, de Vlaamse werkgevers en de Vlaamse werknemersorganisaties over alle Vlaamse beleidsaangelegenheden met een sociaal-economische dimensie. Aan dat overleg zijn evenwel onderhandelingsaspecten verbonden doordat de Vlaamse regering en de andere leden er zich respectievelijk toe verbinden om de voorstellen waarover consensus bestaat effectief uit te voeren dan wel bij hun leden te verdedigen en mee te helpen uitvoeren.
- Het Vlaams Bouwoverlegcomité (VBOC), waarin formeel overleg kan worden gepleegd over de globale problematiek van de bouwsector. Het protocol bepaalt dat alle voorstellen waarover tijdens het overleg consensus bestaat, ter goedkeuring aan de Vlaamse regering worden voorgelegd.
- De politieke beleidsgroep en de beleidsgroep sociale partners in het kader van het Actieplan voor Limburg. Ook hier bepaalt het protocol dat bij consensus "alle betrokkenen zich ertoe verbinden deze correct, volledig en ongewijzigd uit te voeren of bij de betreffende instanties te verdedigen".

- Het formeel overleg in het kader van het pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's.
- De syndicale organen, waarbinnen zowel overleg als onderhandelingen plaatsvinden (cf. supra).

De onderhandelingsorganen zijn in hoofdzaak te situeren binnen het kader van de verhoudingen tussen werknemer en werkgever. Organisatorisch is er een aantal algemene comités met een overkoepelende functie, waarbinnen onderhandeld wordt over maatregelen met een algemene of sectoroverschrijdende draagwijdte. Daarnaast zijn er diverse comités binnen de Vlaamse overheid.

Kanttekening. Omdat het syndicale overleg en de syndicale onderhandelingen sterk gebonden zijn door federale regelgeving, laat het rapport ze verder buiten beschouwing. Het beperkt zich tot het advies- en het overlegstelsel met abstractie van het syndicale overleg en legt wat de adviesverlening betreft de klemtoon op de adviesorganen die gericht zijn op de beleidsvoorbereiding en -evaluatie, waardoor ook technische uitvoerende commissies buiten beschouwing blijven.

4.3 Uitgangspunten voor een herstructurering van advies en formeel overleg

Een herstructurering van het stelsel is te verantwoorden op gronden van eenvoud, transparantie en toegevoegde waarde van het stelsel, maar ook vanuit doelmatigheid en snelheid van beleidsvoering.

Bij de voorstellen gaan we uit van:

- *Het primaat van de politiek*, waaruit voortvloeit dat advies en formeel overleg te allen tijde ondergeschikt blijven aan de politieke besluitvorming.
- *De erkenning van het belang van de relevante maatschappelijke actoren en van "onafhankelijke" deskundigen.* Voor de overheid is overleg met het relevante maatschappelijke middenveld meer dan aangewezen om te kunnen nagaan wat maatschappelijk leeft, gewenst en haalbaar is, om een maatschappelijk draagvlak voor het beleid te verwerven. "Onafhankelijke" deskundigen kunnen vanuit hun expertise eveneens een toegevoegde waarde leveren bij de beleidsvoering.
- *Geen mengvorm tussen advies en formeel overleg in één orgaan.* Ze hebben duidelijk verschillende functies en worden het best georganiseerd in aparte structuren.
- *Een oordeelkundige organisatie van advies en overleg binnen de Vlaamse beleidsvoering.* Omdat advies en overleg zo belangrijk zijn, moeten de beleidsverantwoordelijken het engagement aangaan om advies te vragen waar dat aangewezen is en om consensus na te streven met de relevante maatschappelijke actoren. Anderzijds moet ook de slagvaardigheid van de Vlaamse overheid bewaakt worden. Beleidsverantwoordelijken moeten in de praktijk zelf de juiste balans vinden tussen enerzijds maatschappelijke draagvlakverwerving en/of deskundige advisering en anderzijds doortastend overheidsoptreden.

De opmaak van een business plan, bijvoorbeeld jaarlijks, lijkt essentieel. De adviesraad kan een werkprogramma opstellen, terwijl de beleidsverantwoordelijke een overzicht bezorgt van de voornemens om advies te vragen. Niet ingeplande adviesverzoeken moeten altijd mogelijk zijn. Het business plan kan een instrument zijn om adviesraden van bij het begin van het beleidsproces mee in te schakelen, zodat deskundige en snelle advisering mogelijk wordt.

4.4 Herstructurering van het adviesstelsel

Krachtlijnen

- 1 *Versobering van het adviesstelsel.* Er wordt voorzien in drie categorieën adviesorganen:
 - Eén strategische adviesraad per homogeen beleidsdomein (of toch alleszins een beperkt aantal grote strategische adviesraden). Waar nodig beschikken die over onderliggende werkcommissies (per beleidsveld), die de adviezen van de strategische adviesraad voorbereiden. Als principe geldt dat de strategische adviezen door de strategische adviesraad worden uitgebracht.
 - Tijdelijke adviesraden en ad-hocadviesraden, die respectievelijk over een aan de tijd gebonden beleidsvraagstuk adviseren en eenmalig over een zeer specifiek probleem adviseren.
 - Een aantal meta-adviesraden, die, naast de SERV, domeinoverschrijdend advies uitbrengen. Hun taak dient breed te zijn, terwijl hun meerwaarde duidelijk moet zijn en hun aantal beperkt moet blijven: bij domeinoverschrijdende problemen behoren ook samenwerkingsverbanden tussen de adviesraden tot de mogelijkheden.
- 2 *Stroomlijning van het adviesstelsel.* Er wordt een decretale kaderregeling uitgewerkt die de algemene principes voor adviesverlening vastlegt en onder meer voorziet in een uniforme wijze van inrichting, samenstelling, wijze van adviesverlening, termijnen, werkprogramma, logistieke ondersteuning. Per afzonderlijke instellingsregeling wordt de adviestaak van elk adviesorgaan duidelijk omschreven. Vaak zal de taakstelling breder zijn dan nu (bv. opvolging van de internationale of Europese aspecten van een beleidsdomein). Voorts moet uit de instellingsregeling duidelijk blijken dat strategische adviesraden zich concentreren op de hoofdlijnen van beleid.
- 3 *Afschaffing van bindende advisering.* Krachtens het primaat van de politiek wordt bindende advisering afgeschaft. De politieke overheid expliciteert bij de oprichting van een adviesraad wel duidelijk welke waarde ze hecht aan bepaalde adviezen.
- 4 *Logistieke en personele ondersteuning van de adviesorganen.* Op basis van een jaarlijks werkprogramma worden budgetten voor logistieke en personele ondersteuning opgemaakt. Het personeel van adviesorganen wordt strikt gescheiden van de beleidsondersteunende functies in de departementen: ofwel worden de adviesorganen ondersteund door personeel dat ter beschikking wordt gesteld vanuit de functioneel dichtstbijhorende administratieve entiteit; ofwel worden de adviesorganen opgevat als entiteiten met rechtspersoonlijkheid, wat een aantal voordelen inhoudt inzake onder meer autonomie, onafhankelijkheid en flexibiliteit in de werking.

- 5 *Brede actieradius voor adviesorganen*, die verschillende soorten advies kunnen uitbrengen:
- reactief advies, over min of meer uitgewerkte beleidsvoorstellen,
 - beleidsgericht advies, in fasen waarin een minister nog geen volledige duidelijkheid heeft over een problematiek en het beleid nog niet is vastgesteld;
 - proactief en anticiperend advies, over maatschappelijke thema's waarmee de beleidsverantwoordelijken nog niet bezig zijn;
 - advies als klankbord, waarbij de beleidsverantwoordelijke nog onuitgewerkte ideeën voorlegt.

Samenstelling van de adviesraden

Er zijn twee modellen mogelijk:

- "*Zuivere*" adviesraden en eventuele werkcommissies zijn uitsluitend uit "onafhankelijke" deskundigen samengesteld. Er is geen plaats voor het maatschappelijke middenveld, ook niet voor middenveld-vertegenwoordigers die deskundig zijn. Er is geen mogelijkheid tot intrinsiek overleg.
- "*Maatschappelijke*" adviesraden zijn samengesteld uit "onafhankelijke" deskundigen en uit deskundige vertegenwoordigers uit het maatschappelijke middenveld. Er is mogelijkheid om intrinsiek overleg te plegen.

Deze modellen zijn ideaaltypes waarbij tussenvormen mogelijk zijn. De strategische adviesraden zouden bijvoorbeeld zuiver kunnen zijn, terwijl de werkcommissies maatschappelijk kunnen zijn. Per beleidsdomein zou de keuze tussen zuivere en maatschappelijke raden ook kunnen verschillen.

De evenwichtsoefening tussen onafhankelijkheid en maatschappelijke kennis blijft evenwel moeilijk. Terwijl enerzijds kan worden betoogd dat advies principieel het best door "onafhankelijke" deskundigen wordt verleend, moet anderzijds worden erkend dat onafhankelijkheid moeilijk meetbaar is en dat deskundigheid, kennis en betrokkenheid vaak in elkaars verlengde liggen. Daarom zou ervoor kunnen worden gekozen om in adviesraden leden te benoemen op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein én op grond van maatschappelijke kennis en ervaring die hen in staat stelt ook de maatschappelijke ontwikkelingen in ogenschouw te nemen. In "zuivere" adviesraden zou de maatschappelijke inbedding kunnen worden bereikt door systematisch contact te houden met het veld via onder meer workshops, periodieke gespreksronden en ad-hocwerkgroepen.

"Maatschappelijke" adviesraden blijven vanuit dat oogpunt een streep voor hebben omdat het risico op onvoldoende maatschappelijk ingebedde adviezen er het kleinst is. Het doel van deskundig advies moet evenwel centraal blijven staan: onafhankelijke en maatschappelijke leden moeten daarom in de adviesraad voor de visie van alle leden blijven openstaan.

Bij "maatschappelijke" adviesraden bestaat het gevaar dat ontwerpadviezen systematisch "in de week" worden gelegd door de maatschappelijke actoren. Dat risico is bij "zuivere" adviesraden kleiner, hoewel hier een gelijksoortig gevaar opduikt: "onafhankelijke" deskundigen slagen er wellicht niet altijd in "hun" sector van deskundigheid te overstijgen,

wat vooral bij domeinoverschrijdende problemen nefast zal werken. Bovendien kunnen ook persoonlijke tegenstellingen binnen de adviesraad het debat gaan bepalen.

4.5 Herstructurering van het formele overlegstelsel

Grotere zichtbaarheid van het overleg. Vlaanderen kent weinig formele overlegorganen en pleegt meer informeel, intrinsiek en ad-hocoverleg. Om de totstandkoming van het beleid transparanter te maken voor de burger en om de waarde en het belang van de maatschappelijke actoren expliciet te erkennen, is het principieel aangewezen om regelmatig formeel overleg te plegen en om daartoe de nodige formele overlegstructuren op te zetten.

Structurering van het formele overlegstelsel. De formele overlegstructuur weerspiegelt bij voorkeur de organisatiestructuur van de administratie. Daarom is het aangewezen om één overlegraad per beleidsdomein in te stellen, om overlegraden op het niveau beleidsveld op te richten, of om de twee te combineren.

In elk overlegorgaan zijn naast de minister of de leidend ambtenaar die vertegenwoordigers opgenomen die samen een representatieve afspiegeling van de maatschappelijke actoren op het beleidsterrein vormen. Het overleg met de klassieke sociale partners en organisaties kan daarom worden aangevuld met een fijner netwerk voor overleg met niet-gouvernementele organisaties. Ook de niet-georganiseerde burgers worden idealiter bij het overleg betrokken.

Krachtens het primaat van de politiek behoudt de minister daarnaast te allen tijde de vrijheid om ad-hocoverleg te plegen en om tijdelijke overleginstrumenten te creëren.

Boven de overlegraden per beleidsdomein en/of beleidsveld, is er nog de aparte positie van het VESOC-overleg. Hier kan meta- of beleidsdomeinoverschrijdend overleg worden gevoerd, dat verdergaat dan het sociaal-economische overleg in enge zin.

5 Naar een nieuwe organisatiestructuur

De nieuwe organisatiestructuur van de administratie en van het advies- en overlegstelsel wordt tegen midden 2001 per homogeen beleidsdomein uitgewerkt door een team van leidinggevende ambtenaren uit de betrokken administratieve entiteiten en onder leiding van de respectievelijk functioneel bevoegde minister(s).

Met het oog op de invulling van het organisatiemodel dat in hoofdstuk 3 is toegelicht, nam de Vlaamse regering op 17 november 2000 alvast de tussentijdse beslissing het volledige bevoegdheidspakket van de Vlaamse overheid op te delen in de volgende dertien homogene beleidsdomeinen:

- 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 homogene beleidsdomeinen hebben een één-op-één-relatie met de Vlaamse ministers. Sommige Vlaamse ministers zullen bevoegd zijn voor meerdere beleidsdomeinen.

Het rapport biedt ter documentatie bij de verdere uitwerking van de organisatiestructuur een omstandige en gedetailleerde beschrijving van elk homogeen beleidsdomein, met:

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

Het rapport stelt tevens een (niet-limitatieve) lijst voor van beleidsdomein-overschrijdende thema's die een transversaal beleid (inclusief, gecoördineerd of geïntegreerd) vereisen: het stedelijk beleid, het plattelandsbeleid, het beleid m.b.t. duurzame ontwikkeling, het gelijkheidsbeleid, de kinderrechten, het (geïntegreerd) waterbeleid, het regionale (economisch) beleid, de Brusselse aangelegenheden, de Vlaamse Rand, e-government, wetsevaluatie en administratieve vereenvoudiging, publiek-private samenwerking.

Tot slot geeft het rapport de noodzaak van domeinoverschrijdende beleidsafstemming aan voor een (niet-limitatieve) lijst van thema's die voortspuiten uit de horizontale functies : bepaalde aspecten van het buitenlands beleid, beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek, planning en statistiek, personeelsbeleid, facility management, ICT, voorlichting en communicatie, financiën en begroting.



Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

**Bijzondere commissarissen voor de reorganisatie
van het Vlaamse overheidsapparaat**

ir. Eric Stroobants, secretaris-generaal van het departement Coördinatie
Leo Victor, secretaris-generaal van het departement Algemene Zaken en
Financiën

Informatie

p/a Guido Collin, departement Coördinatie

Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel

Tel: 02-553 58 30

Fax: 02-553 59 59

E-mail: guido.collin@coo.vlaanderen.be

Informatie over de Vlaamse overheid: www.vlaanderen.be

Juni 2001