

Uittreksel uit de door de Vlaamse regering op 1 juni 2001 goedgekeurde nota
(VR/2001/0106/DOC 0444)

**Betreft: Beter Bestuurlijk Beleid – reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat:
Sectorale invulling van de beleidsdomeinen m.b.t. horizontale beleidsaangelegenheden¹**

2. ALGEMEEN REFERENTIEKADER VOOR DE AANPAK VAN HORIZONTALE AANGELEGENHEDEN

De Vlaamse regering heeft op 17 november 2000 beslist tot de **creatie van dertien homogene beleidsdomeinen**.

Op 19 januari 2001 heeft de Vlaamse regering de basisbeginselen voor het nieuwe organisatiemodel goedgekeurd. Zij heeft tevens beslist om de **sectorale invulling van de dertien homogene beleidsdomeinen** op te starten.

Drie van deze dertien beleidsdomeinen zijn belast met horizontale beleidsaangelegenheden:

- de Diensten van de Minister-president;
- het Vlaams ministerie van Bestuurszaken;
- het Vlaams ministerie van Financiën en Begroting.

Deze vervullen onder meer coördinerende, sturende, sensibiliserende en dienstverlenende, (enz.) opdrachten t.a.v. het globale Vlaamse overheidsapparaat.

Dit punt schetst het **globale referentiekader** over de invulling van beleidsdomeinen m.b.t. **horizontale aangelegenheden**, vertrekkend vanuit de visie die opgebouwd is in het rapport van de bijzondere commissarissen.

Horizontale beleidsaangelegenheden hebben betrekking op het bepalen van een organisatiebreed intern beleid en op het organiseren, structureren en stroomlijnen van organisatiebrede interne processen binnen het Vlaamse overheidsapparaat. Zij moeten de goede werking bevorderen van iedere afzonderlijke entiteit en van het Vlaamse overheidsapparaat in zijn totaliteit en richten zich op de gemeenschappelijke organisatiecultuur:

- a) de gemeenschappelijke visie, missie en strategieën van de organisatie;
- b) gemeenschappelijke aanpak van het beheer van middelen:
 - financieel management,
 - logistiek management,
 - ICT-management,

¹ Deze benadering is mutatis mutandis ook van kracht voor transversale aangelegenheden en voor de horizontale aangelegenheden (die eerder bij uitzondering) uitgaan van de minister belast met verticale aangelegenheden.

- communicatiemanagement,
- c) gemeenschappelijke lijnen in het personeelsmanagement;
- d) organisatiebrede visie op organisatiestructuren en -processen.

Uitgangspunten voor de invulling van horizontale materies.

2.1. Geen matrix organisatie

De Vlaamse regering heeft in de verklaring van Leuven principieel beslist om het matrix organisatiemodel, waarop het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 1991 gebouwd werd, te verlaten.

2.2. Het nieuwe organisatie-model

Het politiek primaat, de één op één relatie tussen minister en beleidsdomein, en de responsabilisering van het management zijn de rode draad doorheen de ganse reorganisatie. Deze uitgangspunten gelden onverkort voor elk beleidsdomein, en dus ook voor deze met een horizontale functie. Het betreft volgende uitgangspunten.

2.3.4. Het lijnmanagement van een departement, een IVA of een EVA, wordt **geresponsabiliseerd** voor de inzet van mensen en middelen om de verticale en horizontale doelstellingen die met de "eigen" minister afgesproken worden, te bereiken.

2.3.5. Om die doelstellingen in de best mogelijke omstandigheden te kunnen halen, moet het lijnmanagement maximaal geresponsabiliseerd worden en over **ruime vrijheidsgraden** kunnen beschikken bij het managen van zijn/haar entiteit. De responsabilisering en de vrijheidsgraden moeten zowel voor de verticale als voor de horizontale aspecten van het leiding geven gelden.

De diverse entiteiten binnen de Vlaamse overheidsadministratie zijn zeer verschillend naar opdrachten, klanten, doelgroepen, omgeving waarin ze opereren en personeelsbestand, e.d. Het is dus logisch dat die entiteiten op een eigen wijze vorm kunnen geven aan de horizontale materies, binnen een globaal kader dat uitgetekend wordt door de horizontale minister. Het lijnmanagement kan daarbij rekenen op afgesproken ondersteuning van managementondersteunende diensten.

2.2.3. De mate waarin het **horizontale beleid op hoofdlijnen** vastgelegd is, is medebepalend voor de vrijheidsgraden van de lijnmanagers en "hun" ministers.

De Vlaamse regering keurt, op voorstel van de betrokken minister bevoegd voor een horizontale beleidsmaterie, het beleid voor de horizontale beleidsvelden goed.

De beleidsbepaling kan zowel betrekking hebben op de inhoud van het beleid, als op de processen:

- de inhoud van het horizontale beleid moet door alle ministeries en EVA's worden gerespecteerd. Zij kunnen wel eigen accenten leggen, binnen de daartoe bepaalde vrijheidsgraden;
- het horizontale beleid kan ook richtlijnen bevatten over het procesverloop: verplicht te doorlopen stappen, kwaliteitsvereisten, e.d.

- 2.2.4. In het nieuwe organisatiemodel bestaat er, zoals in elke grote organisatie, een **spanningsveld** tussen horizontale en verticale functies.

Dit spanningsveld vergroot in de mate dat:

- de aandrag tot organisatiebreed sturen vanuit een horizontaal beleidsdomein toeneemt;
- het streven naar autonomie in andere beleidsdomeinen de sturing vanuit een horizontale beleidsmaterie terugdringt of in vraag stelt.

In het nieuwe organisatiemodel zullen er omwille van de één-op-één-relatie alleszins verschuivingen in het spanningsveld rond horizontale functies optreden, in vergelijking met het huidige matrixorganisatiemodel:

- a) op dit ogenblik zijn de minister-president, de minister bevoegd voor financiën en begroting en de minister bevoegd voor ambtenarenzaken enerzijds bevoegd voor hun centrale horizontale diensten én anderzijds zijn zij ook functioneel bevoegd minister voor de bovenbouw (o.m. de Algemene Administratieve Diensten) van de zeven departementen van het ministerie;
- b) het nieuwe model gaat uit van een één-op-één-relatie:
 - een horizontale minister is bevoegd voor alle entiteiten (het departement, de IVA's en de EVA's) binnen zijn horizontaal beleidsdomein;
 - een verticale minister is bevoegd voor alle entiteiten binnen zijn verticaal beleidsdomein, met inbegrip van de managementondersteunende diensten die binnen dat beleidsdomein ingericht worden, en die de horizontale functies decentraal implementeren met respect voor het horizontaal beleid.

C) vanzelfsprekend blijft ook de bevordering van de synergie van het ganse activiteitspectrum van de ganse Vlaamse Gemeenschap een essentieel gegeven. Deze synergie wordt gedragen door het hoogste echelon zelf, de Vlaamse regering.

Deze synergie-bewaking tussen de verschillende geresponsabiliseerde entiteiten gebeurt echter niet meer via een controle-systeem. In plaats hiervan zullen controllers, aan te stellen door de ministeries zelf, het management pro-actief ondersteunen. Deze controllers de zullen elementen inventariseren die de optimale uitbouw van een entiteit en/of synergie kunnen belemmeren, zij zullen hierover rapporteren en mee helpen zoeken naar passende oplossingen.

In wat volgt wordt de impact van deze uitgangspunten op de beleids- en beheerscyclus verder verduidelijkt.

2.3. De beleids- en beheerscyclus.

2.3.1. Beleidsvoorbereiding.

Het horizontaal departement (beleidskern/beleidscel) werkt potentiële strategische lijnen uit, op basis van:

- eigen deskundigheid en inzichten opgedaan via benchmarking, beleidsgericht onderzoek, monitoring, volgen van internationale trends, e.d.;

- een onderbouwde omgevingsanalyse;
- beleidsgerichte en operationele insteken van het lijnmanagement en de managementondersteunende diensten van de verschillende beleidsdomeinen.

Deze horizontale departementen worden uitgebouwd als "centers of excellence" waarbij kennisnetwerking en samenwerkingsgerichtheid in grote mate medebepalend zijn voor de diepgang en kwaliteit van de beleidsondersteuning.

2.3.2. Beleidsbepaling.

De horizontale minister bepaalt het horizontaal beleid:

- na tegensprekelijk debat in "zijn/haar" beleidsraad;
- rekening houdend met de adviezen van het strategisch adviesorgaan;
- met afstemming van de strategische beleidslijnen op niveau van de Vlaamse regering (politië commitment – cfr. 2.4.1);
- rekening houdend met het door hem/haar ingesteld (intern) overleg (intern overleg – cfr. 2.4.3).

2.3.3. Aansturing van de beleidsuitvoering.

2.3.3.1. Na goedkeuring door de Vlaamse regering stuurt de horizontale minister het horizontaal beleid aan:

- de minister legt beleidslijnen vast die gelden voor de ganse organisatie;
- de minister stuurt de beleidsuitvoering van zijn/haar horizontale uitvoeringsentiteiten rechtstreeks aan via planafspraken, beheersovereenkomsten;
- de minister kan generieke doelstellingen en afspraken laten opnemen in planafspraken en beheersovereenkomsten die afgesloten worden tussen elke functioneel bevoegde minister en zijn/haar ministerie en EVA's;
- er worden sluitende afspraken gemaakt in de regering en met het lijnmanagement over de verantwoordelijkheid en over de middelen nodig voor de decentrale implementatie van horizontale beleidslijnen.

De horizontale minister wordt daarbij ondersteund door zijn/haar departement.

2.3.3.2. De verticale ministers sturen "hun" ministerie en EVA's aan, rekening houdend met de horizontale beleidsbepaling in de Vlaamse regering.

2.3.3.3. In het verleden lag het accent veeleer op sturing via opgelegde uniforme instrumenten en procedures.

In de nieuwe visie verschuift de klemtoon naar resultaatgericht sturen via vormen van contractmanagement, en naar coördinatie via kennisnetwerking en samenwerkingsgerichtheid binnen de beleidsraad en in andere geëigende fora.

2.3.4. Beleidsuitvoering.

In onderstaande benadering worden 5 verschillende modi voor horizontale uitvoeringstaken geïdentificeerd.²

- 2.3.4.1. Specifieke uitvoeringsgerichte taakstelling van een horizontaal gepositioneerde entiteit in het kader van **exclusieve bevoegdheden** van de horizontale minister. Deze taken worden enkel binnen het betrokken horizontaal ministerie uitgevoerd. Zij worden niet uitgebouwd in de andere beleidsdomeinen, omdat zij tot de exclusieve bevoegdheid van die horizontale minister behoren (vb. de secretarie van de Vlaamse regering).
- 2.3.4.2. Uitvoeringsgerichte taken die in een **spontaan samenwerkingsverband** georganiseerd worden, op initiatief en op verzoek van het lijnmanagement van meerdere beleidsdomeinen, en mits goedkeuring door de Vlaamse regering. Het tot stand komen van spontane samenwerkingsverbanden is een bottom up proces dat desgevallend kan leiden tot een gezamenlijk initiatief tot oprichting van een globaal dienstencentrum met gegarandeerde afname, over beleidsdomeinen heen of op niveau van het ganse Vlaamse overheidsapparaat.

Deze spontane samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan omwille van een verwachte toegevoegde waarde (schaalvoordeel, kritische massa, schaarste aan benodigde competenties,.....).

Naast goedkeuring van het samenwerkingsverband door de Vlaamse regering dienen volgende randvoorwaarden vervuld:

- een overeenkomst voor een bepaalde minimumtermijn;
- de vraagzijde betaalt voor de afgesproken dienstverlening;
- medezeggenschap en mede-aansturing van de vraagzijde, minstens via een SLA-afpraak;
- benchmarking.

- 2.3.4.3. Horizontale **uitvoeringsgerichte taken van het lijnmanagement**, dat daarbij (desgevallend) ondersteund wordt door managementondersteunende diensten. Het lijnmanagement van de onderscheiden entiteiten oordeelt zelf hoe de horizontale beleidsmateries op niveau van de entiteit ingevuld worden en hoe, binnen de vrijheidsgraden, een decentraal beleid zal gevoerd worden. Daarbij staan in beginsel heel wat mogelijkheden open:
- zelf organiseren, binnen de eigen entiteit, al dan niet met eigen gespecialiseerd personeel;
 - managementondersteunende diensten oprichten hetzij op niveau departement, hetzij ministerie, hetzij beleidsdomein, die fungeren als een gezamenlijk horizontaal dienstencentrum voor de betrokken entiteiten;
 - een samenwerkingsovereenkomst afsluiten met managementondersteunende diensten van één of meerdere andere beleidsdomeinen;
 - horizontale diensten inhuren op de private markt (outsourcing).

² Naast die 5 modi kan er een uitdoofscenario gehanteerd worden voor uitvoeringsgerichte taken die niet meer tot de kerntaken van de overheidsdienst gerekend worden.

Dat uitdoofscenario heeft dan betrekking op taken die vooral nog uitgevoerd worden omdat de organisatie beschikt over de menselijke middelen ervoor die ze tot uitdoving verder wenst aan te wenden.

2.3.4.4. Uitvoeringsgerichte taken van een horizontale entiteit in het kader van een **vrij aanbod van dienstverlening** aan het lijnmanagement van het Vlaams overheidsapparaat.

Dit vrij aanbod van dienstverlening kan bestaan uit:

- het verstrekken van interne consultancy, op basis van expertise die opgebouwd is in de horizontale entiteit. De horizontale entiteit maakt haar consultancy-aanbod bekend aan de lijn, die oordeelt of zij er al dan niet gebruik wil van maken;
- het leveren van een specifieke dienstverlening aan interne klanten, op afroep, en op basis van sluitende afspraken over het vewachte product en over de verrekening van kosten (vb. bijzondere vertalingen).

2.3.4.5. Uitvoeringsgerichte taken van een horizontale entiteit in het kader van **centrale dienstverlening met verplichte afname** door het lijnmanagement (top down)

De centrale dienstverlening met verplichte afname is **eerder uitzondering dan regel**, gelet op de autonomie van de departementen en de agentschappen.

Deze verplichting kan opgelegd worden omwille van:

- het veilig stellen van de corporate identity;
- een hoger belang, dat bindende regels voor de ganse organisatie vereist, zoals veiligheid, neutraliteit, gelijkheid, kwaliteit;
- schaalvoordelen/kritische massa.

Randvoorwaarden:

- sluitende afspraken m.b.t. de financiering van de dienstverlening;
- SLA-afspraken met de klanten;
- benchmarking.

De Vlaamse regering bepaalt, op voordracht van de horizontale minister, welke uitvoeringsgerichte opdrachten door een centrale dienstverlenende entiteit zullen uitgevoerd worden ten behoeve van het lijnmanagement van de 13 ministeries en eventueel van publiekrechtelijke EVA's. Dat lijnmanagement kan voor die specifieke dienstverlening enkel bij de centrale entiteit terecht.

Een variante hierop is het verplichtend maken van de betrokkenheid van een horizontale entiteit, als interne consultant voor kwaliteitsborging, bij het conceptualiseren van welbepaalde initiatieven (vb. de uitbouw van sectorale of thematische infolijnen).

2.3.5. Monitoring en opvolging van de beleidsuitvoering.

- Het lijnmanagement van elke entiteit volgt de uitvoeringsgerichte horizontale taken op van die entiteit. De resultaten van dit opvolgingsproces worden opgeslagen in een gemeenschappelijk gegevensbestand³ dat onder meer op basis van management-accounting systematiek een geaggregeerde opvolging en evaluatie op niveau van de beleidsraden mogelijk maakt. Daartoe zijn de Departementen verantwoordelijke voor de invoering van de meest passende informatie-

³ In afwachting van het beschikbaar zijn van deze gemeenschappelijke gegevensbestanden, kan de horizontale minister alle nodige gegevens en informatie rechtstreeks opvragen bij de desbetreffende ministeries en EVA's.

systemen, die moeten toelaten op een globale wijze de opvolging en evaluatie van de werking van het Departement in al zijn facetten (zowel verticaal als horizontaal) te ondersteunen en bij te sturen.

- Het horizontale departement monitort de horizontale beleidsuitvoering organisatiebreed met het oog op het in kaart brengen van de effecten van het gevoerde beleid en bevraagt hiertoe de departementale systemen.
- De horizontale beleidsraad volgt de resultaten van het monitorings- en opvolgingsproces op.

2.3.6. Toezicht en controle.

- Het lijnmanagement van elke entiteit zorgt voor de interne controle op de deugdelijkheid van de processen en van de geleverde prestaties en op de conformiteit aan de opgelegde standaarden en normen. De controller binnen het departement dient binnen zijn opdracht tot ondersteuning van het lijnmanagement het management bij te staan, door pro-actief aanbevelingen te doen tot structurering en verbetering van de interne controle.
- Zowel de verticale als de horizontale minister oefenen toezicht uit op de implementatie van het horizontaal beleid. De horizontale minister oefent controle uit op de naleving van richtlijnen, standaarden, normen die hij/zij oplegt. Het horizontale departement ondersteunt de minister hierbij in het kader van zijn beleidsevaluerende/ beleidsvoorbereidende opdrachten.
- Het lijnmanagement van elke entiteit neemt alle nuttige en nodige maatregelen om dit toezicht/deze controle mogelijk te maken.
- De horizontale minister kan, na advies van het intern auditcomité, ten allen tijde een interne/externe audit opstarten. De interne controlesystemen worden periodiek geaudit door de entiteit interne audit.

2.3.7. Beleidsevaluatie.

- Het lijnmanagement van elke entiteit evalueert het proces van beleidsuitvoering, de werkbaarheid van de instrumenten en in principe ook de doelmatigheid van die entiteit. De lijn formuleert operationele en inhoudelijke insteken voor de beleidsevaluatie m.b.t. het te voeren beleid, de instrumenten, enz. Dit proces wordt ondersteund en geobjectiveerd door onder meer de afzonderlijke inbreng van de departementale controller. De insteken over de horizontale aangelegenheden worden gecommuniceerd aan de "eigen" beleidsraad en het desbetreffende horizontale departement.
- Het horizontale departement monitort de effectiviteit van de ingezette instrumenten en de relatie tussen prestaties en effecten, in netwerking met het lijnmanagement van de onderscheiden beleidsdomeinen en de MOD's.

- De resultaten van de beleidsevaluatie worden geanalyseerd en geëvalueerd in de horizontale beleidsraad. Wanneer een nieuwe cyclus van beleidsbepaling op gang wordt gebracht, worden deze mede als input gebruikt bij de beleidsvoorbereiding, in samenhang met evoluties in de omgevingsanalyse, en leiden al dan niet tot bijsturing van het beleid.

2.4. Kritische succesfactoren bij de afstemming rond horizontale beleidsaangelegenheden.

Om te garanderen dat een minister, die verantwoordelijk is voor de beleidsbepaling m.b.t. horizontale beleidsaangelegenheden, er in slaagt om het door de Vlaamse regering afgesproken beleid te implementeren en hij/zij voldoende impact kan hebben bij de aansturing van de uitvoering van het horizontale beleid, zijn volgende succesfactoren kritisch:

- een politiek commitment van alle leden van de regering;
- de "verticale" ministers zorgen voor de implementatie van het horizontale beleid;
- ondersteuning door een intern overlegorgaan;
- netwerking voor de beleidsuitvoering
- een behoorlijke macro-integratie van de rapporteringen vanuit de controllers.

2.4.1. Politiek commitment.

Als algemeen principe geldt dat een minister, na de bepaling van de doelstellingen van zijn/haar beleid, vervolgens de beleidsuitvoering op hoofdlijnen aanstuurt en opvolgt. Voor het "verticaal" beleid is de situatie relatief duidelijk. De beheersovereenkomsten, de beleidsraad en de controlling vormen de drie instrumenten om de aansturing van de beleidsuitvoering mogelijk te maken.

Voor het "horizontaal" beleid ligt de situatie echter iets ingewikkelder. Vermits de horizontale beleidsbepaling (door de horizontale minister) consequenties heeft voor alle ministers, maar er een één-op-één-relatie geldt tussen elke minister en alle entiteiten van zijn/haar beleidsdomein, kan de verwezenlijking van de doelstellingen van het horizontaal beleid enkel maar lukken mits een politieke beleidsafstemming, onder de vorm van een duidelijk politiek commitment van alle ministers dat zij de krachtlijnen van het beleid onderschrijven en erover willen waken dat deze worden uitgevoerd.

Het is derhalve noodzakelijk dat de horizontale minister de krachtlijnen van zijn/haar beleid aan de Vlaamse regering voor goedkeuring voorlegt en hierover dit reële politieke commitment voor de integrale uitvoering van de gemaakte afspraken van zijn/haar collega's bekomt.

2.4.2. Implementatie door de "verticale" ministers.

Een politiek commitment op zich volstaat niet om de doelstellingen van het horizontaal beleid op het terrein te verwezenlijken. De individuele "verticale" ministers dienen in te staan voor de correcte en kwaliteitsvolle implementatie van het afgesproken horizontale beleid binnen de entiteiten van zijn/haar beleidsdomein.

De aansturing van deze implementatie verloopt mede op basis van aanbevelingen door de departementale controllers via generieke of specifieke luiken van beheersovereenkomsten, managementcontracten, planningsafspraken.

2.4.3. Ondersteuning door een intern overlegorgaan.

Met het oog op het bewaren van de beleidscoherentie over alle beleidsdomeinen heen, zal er voor de implementatie van het horizontale beleid (permanent) beleidsafstemming noodzakelijk zijn.

Daartoe zal de horizontale minister een (intern) overlegorgaan instellen, onder zijn/haar voorzitterschap, samengesteld uit vertegenwoordigers uit de 13 beleidsdomeinen, die door hun respectieve beleidsraden hiertoe daadwerkelijk gemandateerd zijn. Binnen dit overlegorgaan informeert de horizontale minister zijn/haar gesprekspartners over de voorgenomen strategische beleidsmaatregelen en wisselt men hierover onderling van gedachten. Rekening houdend met de geformuleerde kritische reflecties kan de horizontale minister het voorgenomen beleid al dan niet bijsturen. Doel van het interne overleg is het nastreven van een informele consensus over de krachtlijnen van het voorgenomen beleid.

2.4.4. Netwerking voor de beleidsuitvoering.

Eens de beleidsbepaling met het politieke commitment van de Vlaamse regering een feit is, de aansturing van de implementatie door de "verticale" ministers gegarandeerd is en er overleg heeft plaatsgevonden in het overlegorgaan, kunnen eventuele afspraken gemaakt worden rond concrete uitvoeringsmodaliteiten van het horizontale beleid op het ambtelijke niveau, via een netwerk van ambtenaren uit de 13 beleidsdomeinen.