

**EEN TOEKOMSTGERICHT ORGANISATORISCH-
ADMINISTRATIEF KADER VOOR HET BESTUURLIJKE
BELEID VAN DE VLAAMSE ADMINISTRATIE**

Analyse en aanbevelingen

Prof. dr. Koen Verhoest (UAntwerpen – Management & Bestuur) (coördinatie)

Chiara De Caluwé (UAntwerpen – Management & Bestuur)

In samenwerking met

Prof. dr. Trui Steen (KU Leuven – Instituut voor de Overheid)

Astrid Molenveld (KU Leuven – Instituut voor de Overheid)

**Een studie in opdracht van
de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Vlabest)**

Met input vanuit Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen

(Spoor S1 ‘Governance van horizontaal en transversaal beleid’)



INHOUDSOPGAVE

I. OVERHEIDSINTERN PERSPECTIEF	5
1. Meer transparantie in het Vlaamse administratief landschap	5
A. Bevindingen	5
B. Aanbevelingen	7
2. Beleidsdomeinspecifieke taakverdeling	12
A. Bevindingen	12
B. Aanbevelingen	14
3. Aansturing binnen een beleidsdomein	18
A. Bevindingen	18
B. Aanbevelingen	19
4. Afstemming en samenwerking binnen een beleidsdomein.....	21
A. Bevindingen	21
B. Aanbevelingen	22
II. OVERHEIDSEXTERN PERSPECTIEF	24
1. Afstemming tussen beleidsdomeinen: de uitdaging van transversaal beleid.....	24
A. Bevindingen	24
B. Aanbevelingen	28
2. Governance van de zesde staatshervorming.....	35
A. Bevindingen	35
B. Aanbevelingen	37
3. Governance van besparingen.....	40
A. Bevindingen	40
B. Aanbevelingen	44
III. Discussie: de basisstructurering van de Vlaamse overheid.....	47
1. Enkele basisprincipes	47
2. De basisstructurering: 4 modellen	48

AANLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

In 2006 en de daaropvolgende jaren is de Vlaamse overheid grondig geherstructureerd in beleidsdomeinen, departementen en verzelfstandigde agentschappen, waarbij ook de mechanismen voor politieke sturing van entiteiten en coördinatie over entiteiten en beleidsdomeinen heen, zijn gewijzigd. Spanhove & Verhoest (2008) voerden in 2008 een eerste tussentijdse evaluatie door van het administratieve landschap. De hoofdconclusie was dat de BBB-hervorming tot dan toe vooral een structurele hervorming was, waarbij de cultuur, sturings- en coördinatie-instrumenten onvoldoende ontwikkeld waren om verkokering en fragmentatie van beleid en beheer tegen te gaan. Hoewel er heel wat inspanningen zijn geleverd om tegemoet te komen aan de minder positieve gevolgen van die herstructurering, blijken verschillende van de toenmalige kritieken vandaag nog relevant of zelfs urgenter. Een aantal basisuitgangspunten van het kaderdecreet bestuurlijk beleid blijven problematisch in hun uitwerking. De Vlaamse overheid ziet zich bovendien geconfronteerd met een aantal maatschappelijke evoluties die uitdagingen stellen aan de administratie. Dit onderzoek wil nagaan welke processen belangrijk geacht worden en waar nood is aan bijsturing. Hoe kunnen de huidige instrumenten ingezet worden om transversale problematieken aan te pakken? In hoeverre is de huidige structurering van de overheid voorzien op de flexibiliteit die nieuwe maatschappelijke fenomenen stellen? Waar ligt het evenwicht tussen maatwerk en coördinatie? De zesde staatshervorming stelt de huidige structuren verder op de proef: de bevoegdheidsoverdracht zal immers een voelbare impact hebben op de administratie. Hoe passen nieuwe bevoegdheden en taken binnen de structuren? De financiële en economische crisis noopt bovendien tot extra reflectie: hoe verhouden besparingen zich tot de administratieve organisatie van de overheid? Welke instrumenten en strategieën kunnen ingezet worden?

De onderzoeksmethodologie bestond uit twee luiken: een literatuuronderzoek en gesprekken met bevoorrechte getuigen. In het eerste luik, het literatuuronderzoek, werden bestaande onderzoeken, adviezen en surveys gescreend op hun inhoud inzake het organisatorisch-administratief kader van de (Vlaamse) overheid, zoals adviezen van SAR's en SBOV-, COBRA-, COCOPS- en internationaal onderzoek. Dit resulteerde in verschillende inventarisaties van bevindingen en aanbevelingen. Het literatuuroverzicht gaf een eerste inzicht in wat de verwezenlijkingen, voordelen, knelpunten en problemen zijn van de BBB-hervorming en de huidige structuur van de Vlaamse overheid. De afzonderlijke inventarisaties behandelen de uitkomsten van recente interviews en evaluaties (deel rapport 1), bevindingen uit onderzoek van de steunpunten beleidsgericht onderzoek (deelrapport 2), bevindingen uit een bevraging van leidende ambtenaren in het kader van COBRA 2013 (deelrapport 3), adviezen van strategische adviesraden (deelrapport 4), en een beknopt overzicht van hervormingen in de Nederlandse rijksoverheid (deelrapport 5).

Het tweede luik bestond uit focusgesprekken en interviews met verschillende stakeholders (voor een lijst: zie bijlage). In een eerste ronde werden focusgesprekken gevoerd met lokale besturen, onderzoekers en het middenveld. Vervolgens voerden we ook individuele, semigestructureerde gesprekken met ambtelijke en politieke sleutelactoren binnen de Vlaamse overheid. De gesprekken hadden tot doel de bevindingen en aanbevelingen uit het literatuuronderzoek te

toetsen op hun herkenbaarheid, gedragenheid en eventuele alternatieven. Dit mondde uit in een aantal beleidsaanbevelingen, het sluitstuk van dit rapport.

Het rapport is opgebouwd als volgt; er zijn drie grote stukken (1) een overheidsintern perspectief, (2) een overheidsextern perspectief en (3) de uiteindelijke synthese. We presenteren telkens de bevindingen en formuleren aanbevelingen. Het overheidsinterne perspectief behandelt uitgangspunten van BBB binnen beleidsdomeinen: transparantie van het Vlaamse administratief landschap, beleidsdomeinspecifieke taakverdeling, aansturing binnen een beleidsdomein en afstemming en samenwerking. Het overheidsexterne perspectief gaat dieper in op afstemming tussen beleidsdomeinen en de uitdagingen van transversaal beleid, governance van de zesde staatshervorming en governance van besparingen. Omwille van de grote onderlinge verwevenheid van deze punten en hun relatie met de fundamentele visie op de basisstructurering van de Vlaamse overheid, worden er in het laatste deel een aantal aanbevelingen en scenario's gepresenteerd over de basisstructurering.

I. OVERHEIDSINTERN PERSPECTIEF

1. Meer transparantie in het Vlaamse administratief landschap

Beter Bestuurlijk Beleid wou meer transparantie in het Vlaams administratief landschap creëren. Het herstructureren van de administratie in 13 homogene beleidsdomeinen was één van de principes om de transparantie te verhogen. De beleidsdomeinen clusteren immers entiteiten die bij elkaar horen, wat ze in staat moet stellen zich beter op hun kernopdracht te focussen. Deze logische structuur moet de Vlaamse administratie samenhangend en herkenbaar maken voor doelgroepen en stakeholders. Elk beleidsdomein kreeg één organisatorische indeling: één departement, agentschappen (conform criteria in het kaderdecreet) en een strategische adviesraad (SAR).

A. Bevindingen

Een te groot aantal entiteiten

De BBB-hervorming heeft geleid tot een verdere proliferatie van entiteiten. Een opvallende vaststelling is dat de uitgewerkte BBB-types in de praktijk niet consequent gevolgd zijn. Er bestaan nu meer entiteiten dan in het pre-BBB tijdperk, waarvan een groot aandeel een BBB-vreemde verzelfstandigingstype (DAB, VOI-A, Eigen Vermogen) is. De privaatrechtelijke vzw's, NV's en stichtingen met een speciale band met de Vlaamse overheid zijn grotendeels buiten de BBB-hervorming gebleven (zie voor meer informatie over deze organisaties, hun sturing en autonomie: Meyers, Verschuere en Verhoest, 2005). De Vlaamse overheid telt op dit moment een 190-tal agentschappen, met 75 organisaties die passen in het BBB-toepassingsgebied. Redenen waarom er nog steeds ontsnapt wordt aan de BBB-structuur zijn onder meer boekhoudkundig, inflexibiliteit van de BBB-verzelfstandigingstypes en de (bijkomende) financiële controle.

Het kaderdecreet BBB formuleerde een aantal specifieke criteria voor verzelfstandiging. Entiteiten die in aanmerking komen voor verzelfstandiging moeten onder meer beschikken over voldoende kritische massa in personeel, budget, Spanhove en Verhoest (2008) stelden vast dat niet alle agentschappen over voldoende kritische massa beschikken. Bovendien is er ook een trend waarneembaar waarbij IVA's omgevormd worden tot EVA's (of gepleit wordt voor de omvorming tot EVA), hoewel het BBB-decreet de minst vergaande vorm van verzelfstandiging oplegt. Een belangrijk uitgangspunt voor externe verzelfstandiging is de noodzaak aan participatie van andere stakeholders.

Respondenten op ambtelijk en politiek niveau erkennen dat de verzelfstandigingsgolf te ver is doorgeschoten en ook de huidige graad van proliferatie wordt als problematisch gezien. Ze zijn het er over eens dat rationalisering nodig is. Middenveld en lokale besturen vragen naar een steeds sterkere beleidsintegratie, dit staat haaks op een verdere verzelfstandiging. Bovendien staat de Vlaamse overheid voor een aantal uitdagingen die de proliferatie verder in vraag stellen. Met

de zesde staatshervorming worden bevoegdheden van het federale niveau overgeheveld naar Vlaanderen. Hoe zullen deze nieuwe taken ingepast worden in de beleidsdomeinen en hoe wordt de organisatie van die beleidsdomeinen daaraan aangepast? Opteert men voor nieuwe entiteiten of zal men taken integreren in bestaande beleidsdomeinen?

Verskillende respondenten deden alvast uitschijnen dat het oprichten van nieuwe entiteiten niet wenselijk is, maar dat daarentegen een rationalisatie van het huidige landschap van entiteiten aangewezen is. Gevraagd naar een aantal waardevolle criteria met het oog op rationalisering van het aantal entiteiten, kwam schaal of grootte meerdere malen aan bod; kritische massa is onontbeerlijk. Een respondent opperde zelfs om grote entiteiten terug te overwegen naar voorbeeld van LIN. Clustering in termen van taakstelling en focus is daarom evenzeer een overweging in de verzelfstandigingslogica, aldus enkele Vlaamse topambtenaren. Daarnaast hoorden we ook het pleit om budgettaire (of ruimer; beheersmatige) flexibiliteit niet als enig uitgangspunt te nemen, maar naar meer creatieve boekhoudkundige en begrotingstechnische oplossingen te zoeken binnen huidige structuren.

Indeling in 13 beleidsdomeinen

De indeling van de Vlaamse administratie in 13 beleidsdomeinen, elk gestructureerd volgens de criteria in het kaderdecreet, sluit moeilijk aan bij de politieke realiteit van de verdeling van ministeriële portefeuilles. Het basisidee van één minister per beleidsdomein wordt slechts in een kleine minderheid van de beleidsdomeinen verwezenlijkt (Spanhove & Verhoest, 2008). De meeste beleidsdomeinen worden aangestuurd door meerdere ministers. Bovendien wordt de overheid steeds meer geconfronteerd met maatschappelijke uitdagingen die nopen tot een geïntegreerde aanpak, die vergaande samenwerking en coördinatie tussen organisaties en beleidsdomeinen vraagt. Aangezien de BBB-hervorming vooral een structurele hervorming was, zijn instrumenten om verkokering en fragmentatie tussen beleidsdomeinen tegen te gaan nog niet voldoende ontwikkeld (Buttiens & Verhoest, 2011).

Gesprekken met bevoorrechte getuigen bevestigen deze bevindingen. Lokale besturen erkennen dat de huidige structuur van 13 beleidsdomeinen star is, maar geven ook aan dat het een zekere houvast creëert. De verkokering binnen de Vlaamse overheid komt voor deze stakeholders onder meer tot uiting in diensten die elkaar niet kennen en een gebrekkige interne doorstroom van informatie. Het transparantieprobleem van de Vlaamse overheid stelt zich minder naar burgers, maar eerder naar andere overheden en private dienstverlenende organisaties. Partners die frequent interactie hebben met de Vlaamse overheid, zoals middenveldorganisaties en lokale besturen, vinden hun weg wel. Zij spreken de entiteit aan die voor hen van belang is en weten deze na verloop van tijd wel te vinden.

Lokale besturen geven aan dat de provinciale buitendiensten van de Vlaamse overheid steeds vaker een rol bekleden als integrerend aanspreekpunt. Een dergelijk positief voorbeeld zijn de mobiliteitsbegeleiders, die deel uitmaken van de provinciale mobiliteitscel van de Vlaamse overheid. Ze werken lokaal, maar fungeren in hun hoedanigheid ook als interface tussen het lokale en Vlaamse niveau. De begeleiders kaarten problematieken aan op Vlaams niveau en kunnen lokale besturen beter doorverwijzen binnen het departement of agentschap.

Ook het ambtelijke en politieke niveau binnen de Vlaamse overheid erkennen het probleem van transparantie. Zoals een leidend ambtenaar het stelt: “na veel hervormingen blijft transparantie een knelpunt”. De BBB-vreemde vormen en vele overlegstructuren, alsook de niet-geclassificeerde ‘andere rechtspersonen’ die de periferie van de Vlaamse overheid vormen, worden als problematisch ervaren. Een voorbeeld dat werd aangehaald is het oprichten van vzw-structuren in transitietrajecten om toch een mogelijkheid te hebben om IWT-middelen aan te vragen, omdat eigen diensten van de Vlaamse overheid dergelijke subsidies niet kunnen aanvragen. Er heerst onder respondenten wel een redelijke consensus dat er geen éénmalige grote structurele hervorming nagestreefd dient te worden. Een voorstel is alvast om de transparantie naar burger te verhogen door het creëren van één digitale/online frontoffice, waar de burger alle dienstverlening kan afnemen.

Naast transparantie in structuren, erkennen de respondenten eveneens dat de transparantie van beleidsprocessen binnen de Vlaamse overheid voor verbetering vatbaar is. Een voorbeeld dat wordt aangehaald zijn vergunningen, die onderhevig zijn aan veel veranderingen. Deze complexiteit vertaalt zich in moeilijke communicatie en informatiedoorstroming naar andere stakeholders. We tekenen een soortgelijke ervaring op met het Gemeentedecreet. Vlaanderen voerde reeds verschillende wijzigingen door, met een negatief gevolg voor de transparantie. Lokale overheden vinden er vaak hun weg niet meer in terug. Middenveldorganisaties kaarten het gebrek aan transparantie rond de beleidsraad aan. In bepaalde beleidsdomeinen is er weinig tot geen doorstroming van wat er besproken wordt in de beleidsraad of heerst er onduidelijkheid over of deze werkelijk samenkomt. Andere beleidsdomeinen betrekken middenveldorganisaties meer in informatie-uitwisseling. Eenzelfde bezorgdheid duikt op bij de werking van raadgevende comités. Indien er problemen worden vastgesteld, dienen die besproken te worden in het comité. In de praktijk gebeurt dit niet consequent.

B. Aanbevelingen

Een rationalisering van het aantal entiteiten dringt zich op. Deze beleidsaanbeveling is momenteel prangend omwille van de algemeen gevoelde spanning tussen de huidige proliferatie van entiteiten enerzijds en de nood aan samenwerking tussen entiteiten en beleidsdomeinen, de kritiek vanuit de samenleving en de nood aan besparingen anderzijds. Hierbij kunnen lessen getrokken worden uit de verschillende OESO-landen die al een dergelijke rationalisatie doorvoeren (Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Zweden, zie Verhoest et al., 2012).

Zoals reeds gesuggereerd in de SBOV-studie van Spanhove & Verhoest (2008) dient deze heroverweging wel te gebeuren op basis van een uitgewerkt overwegingskader met heldere criteria. Deze criteria zijn onder meer kritische massa, overlap van taken, al dan niet BBB-vreemd statuut, nood aan onafhankelijkheid in besluitvorming omwille van aard van taak (bv. audit-taken) of Europese/internationale richtlijnen of verdragen, nood aan structurele samenwerking met derden via medebeheer of medefinanciering, en nood aan werkingsmodaliteiten zoals marktpartijen of non-profit actoren die soortgelijke diensten aanleveren. Een duidelijke

vermindering van het aantal entiteiten is aangewezen, alsook een heroverweging van de ruime periferie van de ‘andere rechtspersonen’ met inschaling als privaatrechtelijke EVA of een heroriëntatie naar loutere subsidiërelatie. Een verdere toename van het aantal entiteiten is nauwelijks te verantwoorden.

De onlangs goedgekeurde conceptnota van de Vlaamse Regering (VR 2013 2009 DOC.1013/1) past in die beweging, maar in die nota lijkt evenwel een goed uitgewerkt afwegingskader te ontbreken. Het voornaamste criterium voor de aangehaalde fusies lijkt schaalgrootte en kritische massa te zijn. Het systematische karakter van de oefening is niet volledig duidelijk, des te meer omdat verschillende versies van de nota verschillende voorstellen tot rationalisatie bevatten. Er wordt aangegeven dat rationalisatie zal leiden tot een betere governance binnen de Vlaamse overheid. Zo zal de daling van het aantal entiteiten leiden tot minder verkokering en minder potentieel dubbel werk, dit moet het voeren van sterker strategisch beleid faciliteren. Het fuseren van entiteiten zal immers resulteren in meer samenhangend beleid omdat er een logische en homogene clustering komt. De fusie zal ook de werkrelatie tussen minister en leidend ambtenaar vereenvoudigen, aldus de conceptnota. Het moge echter duidelijk zijn dat deze voordelen zich niet altijd manifesteren. Het fusioneren van organisaties als *panacea* mag niet overdreven worden. Ook binnen grote organisaties kunnen coördinatieproblemen blijven bestaan, of kan de governance onduidelijk zijn, zeker als er verschillende ministers betrokken zijn bij de aansturing (Verhoest, Van Thiel, Bouckaert & Laegreid, 2011).

Een tweede belangrijk argument voor de voorgestelde rationalisatie is kostenbesparing. De nota argumenteert dat het samenbrengen van soortgelijke entiteiten schaalvoordelen oplevert, die ook een kwalitatieve vertaling krijgen in betere dienstverlening en informatiedoorstroming naar de burger. Daarnaast zijn er ook efficiëntiewinsten te boeken omdat het aantal topambtenaren daalt met bijhorende vermindering van het aantal ondersteunende functies en controlefuncties (bv. gemeenschapscommissarissen). Het argument van kostenbesparing mag echter niet overdreven worden. Immers uit rationalisatie-hervormingen uit het buitenland (VK en Ierland) blijkt dat deze kostenbesparing beperkt blijft omdat het gaat om de verschuiving van taken, eerder dan het beëindigen of afstoten van taken (zie bijv. MacCarthaigh, 2010)¹. Bovendien hebben dergelijke rationalisaties ook wel een duidelijke transitiekost. Cruciaal is dat een dergelijke beweging kan samengaan met de natuurlijke uitstroom van medewerkers (via pensionering) en een optimale mobiliteit van medewerkers, zodat personeel geheralloceerd kan worden indien identieke taken worden samengevoegd.

Om transparantie binnen de Vlaamse overheid te garanderen en tot een rationalisatie te komen van het aantal entiteiten op basis van een uitgewerkt overwegingskader in de volgende periode, zijn er een aantal mogelijke opties die elk verschillen in systematiek en radicaliteit. De vraag is immers of er gekozen dient te worden voor een ‘big bang’ benadering met een éénmalige grootschalige herdenking en herschuiving of eerder een graduele aanpak gebaseerd op opportuniteiten.

Een eerste minimaal scenario bestaat eruit om herstructurering van het overheidslandschap in functie van transparantie te baseren op een afwegingskader dat minimale overheidsbreed wordt gedeeld, maar wie het wanneer gebruikt, wordt open gelaten. Dit betekent concreet dat

veranderingen eerder ad-hoc zullen plaatsvinden. Een tussenmethode is de zogenaamde ‘*mixed-scanning*’, waarbij het landschap van entiteiten op korte termijn wordt herbekeken en een nieuwe indeling wordt uitgedacht op basis van een overwegingskader, maar de implementatie van die indeling wordt afgestemd op een aantal opportuniteiten. Voorbeeld van zo’n *window of opportunity* is de zesde staatshervorming of veranderingen op vlak van personeelsbezetting (bv. zittende ambtenaren die vertrekken). Ten slotte is er ook de mogelijkheid om transparantie te verhogen door een radicale herschikking van het huidige administratieve landschap via de ‘big bang benadering’.

We pleiten voor een systematische oefening en niet voor het nemen van ad hoc beslissingen per beleidsdomein, gespreid doorheen de tijd, puur op basis van opportuniteiten die zich voordoen. Een ‘*mixed scanning*’ aanpak, waarbij de implementatie afgestemd wordt op *windows of opportunity* lijkt meest aangewezen. Immers, organisationele veranderingen gaan gepaard met hoge kosten en zorgen voor discontinuïteit. Elke verandering dient grote steun te krijgen van politieke actoren en hoog geplaatste ambtenaren, zodat ze daadwerkelijk leiden tot besparingen¹ en kwaliteitsbehoud/verbeteringen.

Belangrijk is ook dat de volledige integratie of fusie van entiteiten één vorm van rationalisatie is, maar dat er ook andere mogelijkheden zijn. Men kan inzetten op de integratie van de frontoffice om de transparantie te verhogen. Dit moet zeker een resoluut streefdoel zijn voor de Vlaamse overheid. Het gelijkschakelen en integreren van de afzonderlijke webpagina’s van de Vlaamse entiteiten naar één gemeenschappelijk online dienstverlenings-platform dient een prioriteit te zijn (zie de overheidswebsite van de Ierse overheid waar 400 diensten worden aangeboden over alle overheidsniveaus heen). Een dergelijke integratie kan ook voor de fysieke frontoffice een oplossing zijn. De ervaring met dergelijke geïntegreerde frontoffices (zie de lokale werkwinkel bijvoorbeeld) leert dat dit geen gemakkelijke oefening is. De integratie van backoffice processen van op zich staande entiteiten is ook een belangrijke piste, zoals het integreren van subsidieprocessen in een gemeenschappelijk platform en procedures (zie Nederland). Ten slotte is er de integratie van managementondersteunende diensten waarop we verderop in dit rapport terugkomen. Bij al die geïntegreerde deelprocessen is de vormgeving van de (gemeenschappelijke) governance en aansturing een uitdaging, maar tevens cruciaal voor het welslagen en het draagvlak voor dergelijke hervormingen.

Het verdient aanbeveling om de mate van beheersmatige flexibiliteit in de kernadministratie binnen de grenzen van wat mogelijk is maximaal uit te breiden teneinde verzelfstandiging omwille van nood aan beheersmatige autonomie zoveel mogelijk te verminderen en uit te sluiten (zie evoluties in bepaalde steden via BBC). De wijze van uitvoering van het Rekendecreet kan hier veel in bepalen. Ervaringen in het buitenland en op lokaal niveau tonen aan dat veel mogelijk is via flexibilisering van beheersmatige regels in de kernadministratie, waardoor de nood aan verzelfstandiging via de creatie van een nieuwe rechtspersoon drastisch vermindert (Spanhove & Verhoest, 2008).

Zoals eerder al gesuggereerd in SBOV-onderzoek van Spanhove en Verhoest (2008) dienen toekomstige nieuwe verzelfstandigingen beter te worden overwogen, met een strikte conformiteit met de minimale criteria voor verzelfstandiging, zoals voorzien in de memorie van toelichting van

het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid (bv. het hebben van een kritische massa). Er moet nagegaan worden bij de eventuele creatie van een nieuw verzelfstandigd agentschap of die taken niet door een bestaande entiteit kunnen worden opgenomen. Optimaal wordt er op gezette tijden een evaluatie van het landschap van verzelfstandigde agentschappen doorgevoerd (bv. georganiseerd per beleidsdomein) om na te gaan of de gecreëerde entiteiten nog een antwoord bieden op de op dat moment geldende vereisten en inzichten (zoals in Nederland of op lokaal niveau in Vlaanderen)². Een centraal geplaatste screeningsinstantie kan dergelijke reviews of overwegingen ondersteunen (zie Groot-Brittannië) (Verhoest et al. 2012).

Belangrijk is dat eventuele rationalisering niet los staat van de discussie rond de overheveling van bevoegdheden in het kader van de 6^e staatshervorming (zie ook verderop in dit rapport). Voor een aantal beleidsdomeinen – zoals WVG of RWO – zijn de bevoegdheden aanzienlijk in termen van budget en/of personeel. Deze overheveling van federale bevoegdheden mag niet leiden tot een verdere toename van het totale aantal entiteiten: deze overheveling is daarentegen één van die opportuniteiten die toelaat om tot herschikkingen en rationalisaties te komen.

We sluiten dit deel af met aan te geven dat ook een overweging van de 13 bestaande beleidsdomeinen aan de orde is. Er is duidelijk de spanning tussen (1) administratieve rationaliteit van de verdeling van de beleidsdomeinen en entiteiten; (2) de politieke realiteit van portefeuillevindeling, waarbij steeds weer meerdere ministers betrokken zijn bij de aansturing van één beleidsdomein; en (3) de maatschappelijke problematiek van complexe ('wicked') en transversale beleidsissues, die nopen tot vergaande samenwerking tussen bepaalde 'aanpalende' beleidsdomeinen (bv. de toenemende samenwerking tussen RO en Leefmilieu in het kader van de omgevingsvergunning). Bepaalde beleidsdomeinen zijn naar kritische massa ook beduidend kleiner dan anderen en ook de overheveling van federale bevoegdheden in het kader van de staatshervorming wijzigt de verhouding tussen de beleidsdomeinen. Men zou moeten nagaan of er een betere indeling inzake verticale beleidsdomeinen denkbaar is (bv. de ideeën om WSE en EWI samen te voegen) vanuit het perspectief om samenhangende zaken te coördineren. Sommige respondenten pleiten voor een beperkt aantal beleidsdomeinen, waarbij bepaalde beleidsdomeinoverschrijdende beleidsissues voortaan binnen één beleidsdomein kunnen worden gecoördineerd. Anderen pleiten voor een legislatuurgebonden indeling op basis van ministeriële portefeuilles, waarbij 'beleidsdomeinen' op zich fluïde worden en samenvallen met ministeriële portefeuilles. We komen hier verder op terug.

Een heroverweging van de huidige indeling van de horizontale beleidsdomeinen biedt ook een aantal mogelijkheden, des te meer omdat de huidige indeling aanleiding geeft tot een aantal overlappingsen inzake taakuitvoering. Bovendien blijkt uit het buitenland dat het samenbrengen van bepaalde competenties van horizontale beleidsdomeinen kan leiden tot een versterkte capaciteit om overheidshervormingen strategisch aan te sturen. Zeker in het licht van het pleidooi voor een versterking van de 'Holding Vlaamse overheid', met meer aandacht voor coördinatie en samenwerking lijkt dit een belangrijke te onderzoeken piste. Verschillende respondenten op politiek en ambtelijk niveau gaven aan dat dit op de agenda zou moeten worden geplaatst.

AANBEVELINGEN TRANSPARANTIE

*Rationaliseer op basis van een uitgewerkt overwegingskader. Heroverweeg de ruime ‘periferie’ van de ‘andere rechtspersonen’ met inschaling als privaatrechtelijke EVA of een heroriëntatie naar een loutere subsidiëringsrelatie. Zorg dat BBB-vreemde verzelfstandigingsvormen niet langer omwille van boekhoudkundige of financiële flexibiliteit als noodzakelijk of gepast worden aanzien door politici en ambtenaren via aanpassingen (1) in het Rekendecreet, (2) door een verruiming van de flexibiliteit in de kernadministratie of door (3) een koppeling aan BBB-verzelfstandigingstypes.

*Kies voor een systematische oefening (*mixed scanning*) waarbij een aantal brede principes worden vastgelegd, maar de implementatie en afstemming bepaald wordt door *windows of opportunity* (geen ‘big bang’)

*Verwerf steun bij politieke actoren en hoge ambtenaren voor rationalisering. Organisationele herindelingen op zich zijn ook kostelijk, zorgen voor discontinuïteit en dienen weloverwogen en goed gepland te gebeuren, met grote steun van politiek en hogere ambtenaren, om daadwerkelijk te leiden tot besparingen en tot kwaliteitsbehoud/verbetering.

*Overweeg andere alternatieven naast het louter samenvoegen van entiteiten, zoals de integratie van de front- en/of backoffice of integratie van managementondersteunende diensten

*Maximaliseer de beheersmatige flexibiliteit van de kernadministratie zodat de nood voor oprichting van nieuwe rechtspersonen (EVA of IVA rp) of zelfs verzelfstandiging op zich vermindert.

*Heroverweeg de bestaande 13 beleidsdomeinen op basis van samenhang (verticaal) en clusteren van competenties (horizontaal).

* Laat geen verdere toename van het aantal entiteiten toe, ook niet omwille van de 6^{de} staatshervorming.

2. Beleidsdomeinspecifieke taakverdeling

BBB wou duidelijkheid scheppen binnen een beleidsdomein. Zo kreeg elk beleidsdomein een eenduidige organisatiestructuur, maar nieuw was om beleidsvoorbereiding en –uitvoering van elkaar te scheiden. Beleidsvoorbereiding en -evaluatie werd ondergebracht bij het departement, agentschappen daarentegen worden een beleidsuitvoerende taak toegedicht, waarbij ze wel operationele beleidsgerichte input kunnen aanleveren. De scheiding van taken veronderstelt geen hiërarchische relatie: departement en agentschappen zijn binnen het beleidsdomein nevensgeschikt.

A. Bevindingen

De scheiding van beleidsvoorbereiding en -uitvoering

BBB voorzag oorspronkelijk een betrokkenheid van de hoofdzakelijk uitvoerende agentschappen in de operationele beleidsvoorbereiding, waarbij departementen de meer strategische beleidsvoorbereiding en beleidsmonitoring alsook beleidscoördinatie zouden doen. Deze taakverdeling lijkt echter een uitdaging, waarin vooral de rol van het departement onduidelijk en gecontesteerd is. Respondenten uit de focusgroepen geven aan dat het onderscheid bedrieglijk eenvoudig lijkt, maar in de praktijk verwarrend is. Het is immers niet altijd duidelijk wie nu aan voorbereiding en wie aan uitvoering doet. Bij een beleidsdomein komt het initiatief soms uit het departement, maar een volgende keer weer uit een agentschap. Het ontbreken van een duidelijke logica betekent dat het opletten blijft voor het dupliceren van taken. Samenwerking blijft dus vereist, hoewel dit niet altijd gerespecteerd wordt. Binnen bepaalde beleidsdomeinen is er vanuit de politiek veel meer aandacht voor agentschappen en wordt het departement bij momenten overbodig. De voorbereiding en uitvoering berusten immers bij de agentschappen. Een respondent stelt het als volgt: “Theoretisch klinkt het juist om te scheiden, maar in werkelijkheid blijft het departement stuurloos”.

Eenzelfde teneur bespeuren we in het gesprek met het ambtelijke en politieke niveau. Bij verschillende beleidsdomeinen en entiteiten leeft de wens om de beleidsvoorbereiding en -uitvoering dichter bij elkaar te brengen om zo de coördinatie- en transactiekosten te reduceren. Agentschappen hebben vaak een geschiedenis van voor de BBB-structuur waar het strikte onderscheid niet werd gehanteerd. Zoals een respondent het verwoordde: “er zit enorm veel capaciteit in de agentschappen, met een geschiedenis van autonomie. Die laten zich zo maar niet inschrijven in een nieuw verhaal”. Bovendien, aldus enkele respondenten, is het moeilijk om die opgebouwde competentie te capteren binnen het departement.

De taakverdeling tussen agentschappen en departement verschilt deels per beleidsdomein of zelfs per dossier. Verschillende beleidsdomeinen hebben wel een tijdelijke *modus vivendi* gevonden, met een geclaimde rol voor het departement. Binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) is de afbakening van taken rond voorbereiding en uitvoering minder strikt. Het departement coördineert binnen het beleidsdomein, en welke entiteit het voortouw neemt in de beleidsvoorbereiding hangt af van de nodige expertise voor het dossier. Voor het decreet

kinderopvang was Kind & Gezin, een intern verzelfstandigd agentschap, de belangrijkste motor omdat zij de meeste competenties in de organisatie hebben. Het beleidsdomein RWO handhaaft het onderscheid tussen voorbereiding en uitvoering niet langer. Daar zijn de facto alle taken per beleidsveld samengebracht: binnen het departement zijn ook uitvoeringstaken Ruimtelijke Ordening ondergebracht, het agentschap Wonen doet zowel voorbereiding als uitvoering en ook voor onroerend erfgoed zorgt het agentschap voor de voorbereiding. Hoewel deze verschuivingen van taken veel aanleidingen hadden, wil men onder meer op die manier de beleidscyclus beter koppelen en de transactiekosten verlagen. Deze beslissing binnen RWO ging zelfs gepaard met een aanpassing van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, wat de deur op een kier zet voor andere beleidsdomeinen om soortgelijke aanpassingen door te voeren. De facto wordt zo de rol van de departementen in de weegschaal gelegd. Agentschappen kunnen nu volledig instaan voor beleidsvoorbereidende taken, wat een oorspronkelijk basisprincipe van BBB ondergraaft.

Ook uit internationaal onderzoek blijkt dat de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering niet rigoureuus is toegepast (zie COBRA-survey 2013; Verhoest et al. 2012). Zo gebeurt er een (virtuele) pooling van beleidsfuncties overheen departementen en agentschappen, met flexibele inzet naargelang de problematiek. Het onderzoek toont alvast aan dat coördinatie van die beleids capaciteit cruciaal is. Er bestaan verschillende mogelijke modellen inzake taakafbakening tussen departement en agentschappen. De formele nevenschiktheid die BBB introduceerde vindt weinig weerklank op het internationale toneel; enkel in Zweden zien we een dergelijke formule terug.

De rol van ministeriële kabinetten

De literatuurstudie en gesprekken geven ook aan dat de beleidsvoorbereiding nog vaak gebeurt door politieke kabinetten of agentschappen zelf (Spanhove & Verhoest, 2008). Agentschappen onderhouden vaak rechtstreeks contact met de kabinetten. Zodoende blijven kabinetten de kernreactor van de administratie en toegangspoort tot het beleid. De sterke rol die het kabinet speelt in beleidsvoorbereiding is deels te verklaren door een gebrek aan vertrouwen tussen politiek en administratie. Het beeld van het wantrouwen wordt doorheen de gesprekken bevestigd, al zijn er nuances per beleidsdomein. Een aantal gesprekspartners laat doorschemeren dat de relatie tussen administratie en politiek nog niet op punt staat, hoewel er enige verbetering merkbaar is. In sommige beleidsdomeinen vinden ze elkaar goed, in andere loopt de samenwerking stroever. In een focusgesprek wordt er dan weer op gewezen dat het wantrouwen niet altijd terecht is, want de administratie getuigt van visie en expertise. “Kabinetten daarentegen herleiden een bepaalde problematiek vaak tot een politiek compromis”, aldus een gesprekspartner.

BBB voorzag een afslanking van de kabinetten. Na de regeringsvorming is het aantal personeelsleden gedaald, maar zijn bepaalde kabinetten nog wel voldoende groot om beleidsvoorbereiding naar zich toe te trekken. De afslanking van kabinetten wordt in een focusgesprek omschreven als een “politieke stunt”, zonder dat er duidelijk taken overgedragen zijn naar de administratie. De oude cultuur bestaat immers nog steeds: mensen die dicht staan bij kabinetten, kunnen dingen doen bewegen. “Wil je effectief een afslanking van kabinetten, moet je

naar een ander systeem”, aldus een respondent. Wel wordt opgemerkt dat er bijvoorbeeld in het beleidsdomein Onderwijs een goede rolverdeling is gevonden tussen het afgeslankte kabinet en het departement. Het kabinet zet de grote lijnen uit, terwijl het departement de details van de beleidsvoorbereiding voor haar rekening neemt. Een respondent merkt op dat het kleiner worden van de kabinetten en de moeilijke rol voor departementen, in de kaart spelen van de agentschappen. Er zit veel knowhow in de agentschappen, waardoor zij aan belang hebben gewonnen.

De ambtelijke en politieke actoren tonen zich tevreden met de doorgevoerde afslanking, en geven toe dat er hier en daar nog wel wat gesnoeid kan worden. Of er verdere afslanking nodig is, krijgt echter een minder eenduidig antwoord. Sommigen geven aan dat we nu op een aanvaardbaar niveau zitten. Anderen dromen luidop van een kleiner politiek kabinet met enkele raadgevers dat beroep doet op een professionele administratie. Vele landen kennen immers geen kabinetten, maar er fungeert een topambtenaar als beleidsadviseur en bewaker van beleidsprioriteiten.

B. Aanbevelingen

De uitdaging van een optimale positionering van departementen als entiteit tussen kabinetten en agentschappen is duidelijk. Welke rol zien de verschillende respondenten dan weggelegd voor het departement? Enkele topambtenaren wijzen op het belang van coördinatie, een taak die het departement zou kunnen vervullen binnen een beleidsdomein. In beleidsdomeinen waar departement en agentschappen goed samenwerken, is dit de facto het geval. In het beleidsdomein Werk doet het departement naast een deel beleidsvoorbereiding alsook coördinatie én evaluatie. Verschillende respondenten halen WVG aan als *best practice*. De secretaris-generaal van dit beleidsdomein wijst er dan ook op dat de meerwaarde van zijn departement voornamelijk ligt in coördinatie, en minder berust op beleidsvoorbereidend werk. Beleidsvoorbereiding krijgt eerder een pragmatische invulling afhankelijk van het dossier. De coördinerende rol van het departement WVG vertaalt zich onder meer in het trekken van het opstellen van de beleidsnota en -brief, het coördineren van antwoorden op parlementaire vragen of het stimuleren en uitwerken van sectoroverschrijdende beleidslijnen, waarbij ze gevoed worden door uitwisseling met de verschillende agentschappen. Andere topambtenaren en het politieke niveau erkennen eveneens de meerwaarde van deze rol voor een departement. Ook hoorden we enkele voorstanders om beleidsevaluatie en operationele uitvoering duidelijk te scheiden, zodat ook evaluatie een onderdeel van het takenpakket van een departement (of coördinerende cel) kan uitmaken.

In hoeverre het bijeenbrengen van beleidsvoorbereiding- en uitvoering in een coördinerende entiteit ingrijpt op de huidige organisatiestructuur, blijkt stof tot discussie. Over het algemeen is er een aanvoelen om geen al te grote structurele veranderingen door te voeren. Enkele respondenten pleiten vooral voor pragmatiek: bekijk per beleidsdomein welke verschuivingen opportuun zijn en voer ze door. Een andere visie die aan bod kwam in de gesprekken ging enkele

stappen verder. Het voorstel luidde om de administratieve structuur in te laten spelen op de politieke logica.

We pleiten voor een entiteit die binnen een beleidsdomein coördinatie en evaluatie op zich neemt als een algemeen principe. Het toewijzen van beleidsevaluatie als taak dient te gebeuren op basis van het principe van functiescheiding tussen evaluator en geëvalueerde. De coördinatie taak omvat minstens:

- Het coördineren van de beleidsnota en – brief, alsook de opvolging ervan;
- De budgetopmaak, het monitoren van het budget;
- Het coördineren van parlementaire vragen;
- Het zoeken en stimuleren van organisatie- of taakoverschrijdende beleidslijnen en beleidscoördinatie binnen het beleidsdomein/ministeriële portefeuille;
- Eventueel kan ook gedacht worden aan de coördinatie op het vlak van beheersmatige zaken.

De vraag wie moet coördineren kreeg in de gesprekken verschillende antwoorden. Het huidige departement lijkt de meest logische keuze. Binnen een beleidsdomein kunnen andere keuzes gemaakt worden, maar die andere pistes moeten goed onderzocht worden. We pleiten ervoor om de coördinatie taken zoveel mogelijk bijeen te houden, eerder dan deze te verspreiden over verschillende entiteiten van een beleidsdomein. Dit om te vermijden dat de coördinatie op zich moet worden gecoördineerd. Wanneer de wens leeft om één coördinatie taak binnen een beleidsdomein bijvoorbeeld bij een extern verzelfstandigd agentschap te leggen, moet rekening gehouden worden met mogelijke juridische beperkingen op dat vlak. De splitsing tussen beleidsvoorbereiding en –uitvoering komt in de praktijk meer onder druk te staan en ook in de gesprekken werd aangegeven dat het scheiden van de taken theoretisch werkt, maar niet in de praktijk. Daarom pleiten we ervoor om de scheiding tussen beide taken niet langer als leidend principe te nemen voor de structurering van de Vlaamse overheid. Of en hoe de cyclus gesloten dient te worden, hangt af van het beleidsdomein en van het beleidsissue. Stabiele, eenvoudige, standaardiseerbare en meetbare beleidsissues laten gemakkelijker een splitsing toe tussen voorbereiding en uitvoering dan andere issues.

Hoe dan ook is het belangrijk in een ‘netwerkadministratie’ dat beleidsfuncties, waar deze ook gesitueerd zijn, zoveel mogelijk flexibel en gecoördineerd kunnen worden ingezet. Daarom is per beleidsdomein een goed zicht op de aanwezige beleidscompetenties nodig en dient deze virtueel te worden gepoold, zodat de entiteiten en het kabinet vlot kunnen beslissen welke competenties voor de voorbereiding van een bepaald beleidsissue worden ingezet. Indien deze competenties verspreid zitten over verschillende entiteiten moeten ze vlot samengebracht kunnen worden via projectgebonden overlegstructuren of virtuele kantoren.

Een grondige discussie over de toewijzing van taken tussen minister, departementen en agentschappen is dus nodig. SBOV-onderzoek (Spanhove & Verhoest, 2008) pleitte voor een duidelijke discussie tussen ministers, departement en agentschapshoofden over de respectievelijke taken inzake beleidsvoorbereiding en coördinatie. De concrete beslissingen die uit deze discussie voortvloeien kunnen overgenomen worden in een afsprakennota. Er zou een overlegmoment georganiseerd kunnen worden aan het begin van de legislatuur of los van een legislatuur, met een

afsprakennota als resultaat. Betere afstemming en rolbepaling tussen departement en agentschap kan eveneens plaatsvinden in beleidsraad en managementgroep. We pleiten ervoor om te streven naar legislatuur-overschrijdende afspraken, indien mogelijk. Politieke steun voor deze afspraken en de naleving er van is cruciaal.

Een nieuwe taakverdeling binnen de administratie heeft eveneens repercussies voor de relatie met het kabinet. De rol van kabinetten binnen het Vlaamse administratief landschap is immers nauw verbonden met de keuze van structurering van taken en rollen van de entiteiten. Twee mogelijke toekomstpistes tekenen zich af: of het kabinet blijft behouden in zijn huidige vorm en functie of er wordt een verdere afslanking (indaling) doorgevoerd. Dit laatste betekent concreet dat het kabinet verwordt tot een politiek adviesorgaan. Om dit te realiseren dient het kabinet meer vertrouwen te hebben in een kwaliteitsvolle administratie en de administratie dient zich uitdrukkelijk te presenteren als een professionele partner.

Gezien de wens voor hertekening van de takenverdeling tussen agentschap en departement, lijkt het aangewezen om alvast in eerste instantie geen revolutionaire afslanking na te streven en eerst de groeipijnen van verandering te verteren. Bovendien lijkt er momenteel slechts een beperkt draagvlak om de kabinetten in de volgende legislatuurperiode drastisch af te slanken. De afslanking van de kabinetten heeft wel degelijk een invloed gehad: de administratie werd meer geresponsabiliseerd. Een belangrijke voorwaarde voor de toekomstige relatie tussen topambtenaar en kabinet is dat de leidend ambtenaar ook een zeker aanvoelen moet hebben voor de politieke gevoeligheid van de minister.

De keuze voor een scenario van ‘spoilsysteem’ voor topambtenaren blijft een moeilijke discussie en hard om in te schatten wat de precieze effecten zouden zijn op de werking van de administratie. Immers, het huidige systeem van impliciete politieke benoemingen van topambtenaren, los van legislatuurwissels, kent ook heel veel nadelen, zoals een geïnstitutionaliseerd wantrouwen tussen een nieuw aantredende minister en een zittende topambtenaar als deze van verschillende politieke kleur zijn en bijgevolg de noodzaak aan sterke kabinetten.

Expliciete politieke benoemingen die aangeduid worden per legislatuur via een ‘spoilsysteem’ kunnen enerzijds waardevol zijn om het vertrouwen tussen politiek topambtenaren te doen toenemen. Een gedeeltelijk spoilsysteem waarbij bijvoorbeeld enkel de hoofden van de coördinerende entiteiten per beleidsdomein worden politiek benoemd en de hoofden van de overige entiteiten een benoeming puur op merites krijgen, zou ook een oplossing kunnen bieden voor de minder positieve gevolgen van de huidige nevenschikking van departementen en agentschappen. Een politiek benoemde topambtenaar van een dergelijke coördinerende entiteit per beleidsdomein zal door de politieke steun automatisch een zekere autoriteit over zijn collega-topambtenaren van de overige entiteiten in het beleidsdomein krijgen. In dat scenario kan die coördinerende cel steeds meer taken van het kabinet van de minister van het betrokken beleidsdomein overnemen. Een sterk verdedigde variant is dat de politiek bij deze politieke benoemingen moet kiezen in de pool van topambtenaren, eerder dan niet-ambtenaren naar deze positie te katapulteren.

Echter, de stap naar een geheel of gedeeltelijk ‘spoilsysteem’ lijkt momenteel te groot en niet te verkiezen: het idee van een politiek hoofd van departement/coördinerende entiteit (of zeker agentschappen) stuit nog op veel weerstand bij zowel middenveld als politici en ambtenaren, hoewel in de laatste categorie een minderheid ook heel expliciete voorstander is. Verschillende redenen worden aangehaald. Men vreest voor een te sterke discontinuïteit aan de top van de administratie door de legislatuurgebonden verschuivingen, alsook een sterke oriëntatie van de topambtenaar op het ‘plezieren’ van zijn minister. Dat laatste zou de rol van ‘onafhankelijke adviseur’ in de weg staan. Bovendien vreest men dat bij een keuze uit de pool van topambtenaren er te weinig keuze is gespreid over de verschillende politieke partijen. Een respondent verwoordde dit als volgt: “Vlaanderen is te klein voor een spoilsysteem”. Anderzijds kan politisering van de topambtenaar het wantrouwen en informatieasymmetrie tussen de topambtenaar en het middenkader (afdelingshoofden) vergroten, doordat deze laatste omwille van hun continuïteit de organisatiebelangen en –kennis belichamen. Er bestaat dan ook een reële kans dat de politisering verder doorschiet dan enkel de leidende ambtenaren en dieper in de administratie infiltreert.

De keuze voor een ‘spoilsysteem’ van alle of een deel van de topambtenaren lijkt omwille van die redenen momenteel niet te verkiezen.

AANBEVELINGEN TAAKVERDELING

*Maak één entiteit binnen een beleidsdomein verantwoordelijk voor coördinatie.

*Houd coördinatietaken bij elkaar.

*Hou de scheiding beleidsvoorbereiding en –uitvoering niet langer aan als noodzakelijk leidend principe voor de organisatorische indeling van de Vlaamse overheidsdiensten.

*Zorg dat beleidscompetenties flexibel ingezet kunnen worden (onder meer in transversale projectstructuren)

*Maak (liefst legislatuuroverschrijdende) afspraken over taakverdeling binnen het beleidsdomein.

*Ga na of een verdere afslanking van kabinetten in de legislatuur na de komende legislatuur voorzien kan worden als prikkel om de samenwerking politiek – administratie nog meer te sturen in de richting van een nauwe samenwerking met maximale verantwoordelijkheid en responsabilisering van de administratie

3. Aansturing binnen een beleidsdomein

BBB introduceerde een aantal sturings- en afstemmingsinstrumenten. Managers in entiteiten kregen meer autonomie, maar dit ging gepaard met nieuwe vormen van aansturing. Het departement sluit met de minister een managementovereenkomst af. Een intern verzelfstandigd agentschap (IVA) wordt aangestuurd door de minister via een beheersovereenkomst. De beheersovereenkomst is ook een sturingsdocument voor extern verzelfstandigde agentschappen (EVA), waarbinnen de raad van bestuur richting geeft aan deze agentschappen. De beheers- en managementovereenkomsten werden algemeen ingevoerd.

A. Bevindingen

In zijn basisopzet zette de BBB-hervorming voluit in op politieke sturing via integratie van de drie cycli (beleidscyclus, contractcyclus en financiële cyclus), waarbij de koppeling tussen beleidsnota en beheersovereenkomst (en van beleidsbrief en ondernemingsplan) een cruciale plaats innam³. Uit onderzoek blijkt alvast dat sturing meer gestructureerd en planmatig verloopt dan vroeger, maar het basisidee van integratie en koppeling tussen de drie cycli is nog niet gerealiseerd. Er is een zekere koppeling van de beleidscyclus met de contractcyclus, maar de financiële cyclus is momenteel nog losgekoppeld. Dit zorgt ervoor dat er in de praktijk verschillende plannings- en rapporteringstromen bestaan, wat bij de administratie - vooral bij de kleine entiteiten - een gevoel van hoge interne rapporteringslast creëert (Spanhove & Verhoest, 2008).

Recent onderzoek bevestigt dat het belang van de algemeen ingevoerde beheersovereenkomst en ondernemingsplan als sturingsinstrument echter duidelijk verschillend is voor de administratie in vergelijking met de politieke actoren, die deze instrumenten als te weinig flexibel beschouwen in het licht van de politieke veranderingen en besparingen. In de sturingsrelatie blijven de beheers- en managementovereenkomst en de ondernemingsplannen dan ook ondergeschikt aan de ad-hoc aansturing. Ze worden onvoldoende beschouwd als een instrument van sturing en opvolging. Politieke sturing verloopt in eerste instantie via het begroting en de beleidsnota/brief, via direct overleg en in mindere mate, persoonlijke planning en evaluatie met de leidend ambtenaar (zie COBRA-survey 2013 en Charter Politiek-administratie 2013)³.

De gesprekken met politiek en ambtelijk niveau bevestigen deels de onderzoeksbevindingen. Een respondent verwoordde het treffend: “de beheersovereenkomst is belangrijk, maar tegelijkertijd is het een papieren document”. De leidend ambtenaren geven aan dat beheersovereenkomst en ondernemingsplannen hun nut bewijzen als interne sturingsinstrumenten binnen de entiteiten. Ze worden gebruikt om betrokkenen te evalueren en personeelsleden te responsabiliseren. De plannen bieden met andere woorden een kader. Leidend ambtenaren kunnen er hun jaardoelstellingen aan ophangen. Het ondernemingsplan, bijvoorbeeld, laat toe om doelstellingen te poneren en dwingt tot verdere professionalisering van het management van de entiteiten. In de relatie met politiek zijn documenten minder aanwezig. Een betrokkene geeft aan dat in het beleidsdomein WVG de minister geïnteresseerd is in de sturingsinstrumenten en ze ook worden besproken.

B. Aanbevelingen

Het huidige beleidsmatige en beheersmatige instrumentarium (de drie cycli) wordt deels in vraag gesteld omwille van de interne plan- en rapporteringslast en het beperkte gebruik ervan door ministers en kabinetten. Echter, het meest cruciale aspect van het sturingsinstrumentarium, het koppelen van de financiële cyclus en de beleids- en contractcyclus en bijgevolg het integreren van de beleids- en beheersdocumenten in de begroting, de rapportering en de rekeningen moet nog worden gerealiseerd en biedt de grootste opportuniteiten voor optimalisatie. De mogelijkheden van het, op dat vlak heel bescheiden, Rekendecreet moeten daarvoor maximaal worden geïnterpreteerd. In die zin moet men de wijze van uitvoering van het Rekendecreet meer doordacht vorm geven, zoals de afbakening van beleidsvelden ter structurering van de begroting en eventueel beleidsnota's en -brieven.

Vanuit SBOV-onderzoek naar verzelfstandiging en beheersovereenkomsten (zie COBRA-survey; Spanhove & Verhoest, 2008; Buttiens & Verhoest, 2011) en internationale ervaringen (zie Verhoest et al. 2012) pleiten we toch voor het behoud van de beheers-/managementovereenkomst (of soortgelijke instrumenten) en de koppeling ervan aan de beleidsnota. De beheersovereenkomst heeft verschillende grote voordelen: (1) het expliciteert de lange termijnengagements van de entiteit en de minister, ter ondersteuning van de beleidsdoelstellingen van deze laatste, hetgeen de sturing binnen agentschappen/departement heel doelgericht en planmatig maakt, (2) het biedt de minister de mogelijkheid om op hoofdlijnen de reguliere taken van de entiteit op te volgen, naast de bijdragen aan zijn eigen beleidsprioriteiten en (3) het legt basisafspraken vast over hoe minister en entiteit met elkaar omgaan gedurende de beleidsperiode. Wel dient meer nadruk op strategische doelstellingen/kaders en hun opvolging, procesmatige afspraken, en op de beleidsmatige flexibiliteit⁴ te liggen ('framework document'), eerder dan op gedetailleerde acties en plannen. De beheersovereenkomst en managementovereenkomst dienen beknopt te zijn. De beheersovereenkomst biedt dus een kader voor de reguliere taken van de entiteit en de grote politieke prioriteiten binnen de legislatuur. Het ondernemingsplan fungeert dan enerzijds als vehikel voor het inpassen van politieke prioriteiten met de reguliere taken en andere plannen, en anderzijds als basis voor de evaluatie van de topambtenaar.

Vraag is hoe de interne plan- en rapporteringslast verder kan worden verminderd. Cruciaal blijft het verder koppelen van de financiële cyclus aan de beleids- en contractcyclus en bijgevolg het integreren van de beleids- en beheersdocumenten in de begroting, rapportering en rekeningen. De mogelijkheden vanuit het Rekendecreet zijn daartoe nog niet volledig duidelijk. Het ondernemingsplan (eventueel geïntegreerd bij de begroting als memorie en eventueel met een voortrollend strategisch luik) zou moeten dienen als geïntegreerde sokkel voor zoveel mogelijk deelplannen. Plannen en rapporteringen dienen zoveel mogelijk op een gestandaardiseerde wijze te worden gegenereerd uit geautomatiseerde beleids- en beheersinformatiesystemen die ook toelaten om te consolideren over (alle) entiteiten heen (Spanhove & Verhoest, 2008; Buttiens & Verhoest, 2011). Cruciaal is bovendien dat alle entiteiten een voldoende kritische massa hebben om zonder problemen de plan- en rapporteringsverplichtingen die horen bij een zelfstandige entiteit te runnen (cf. supra).

Binnen de keuze voor een aantal basisdocumenten kan er nagedacht worden over een meer gedifferentieerde sturing door ministers en kabinetten, waarbij ze zelf de intensiteit van bepaalde mogelijke instrumenten kiezen (overleg – zie in het buitenland ‘performance dialogue’). Ook kan de mate van sturing en rapporteringen door entiteiten worden gekoppeld aan het strategische en financiële risico dat deze entiteiten potentieel stellen voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen van de minister en de Vlaamse regering.

AANBEVELINGEN AANSTURING

*Behoud de beheersovereenkomst/managementovereenkomst als kader voor reguliere taken en grote lange termijn politieke prioriteiten.

*Gebruik ondernemingsplannen voor het inpassen van nieuwe en korte termijn politieke prioriteiten in de werkplanning van entiteiten en als basis voor evaluatie topambtenaar.

*Maak sturingsinstrumenten beknopter, lichter en flexibeler.

*Ga na of gedifferentieerde sturing van een entiteit op basis van zijn risicoprofiel (strategisch en budgettair) zinvol is.

*Zorg voor een regelmatige performantie gerichte dialoog tussen entiteit en politiek zowel bilateraal als via beleidsraad.

*Verlaag rapporteringslast door het koppelen van de drie cycli en een geautomatiseerde aanmaak van plannen en rapporten.

4. Afstemming en samenwerking binnen een beleidsdomein

BBB voorzag een aantal instrumenten die de afstemming en samenwerking binnen een beleidsdomein moeten waarborgen. De politiek-ambtelijke samenwerking kreeg vorm in een charter. Daarnaast werd ook de beleidsraad in het leven geroepen. De minister(s) van de betrokken beleidsdomeinen zit(ten) de beleidsraad voor, die verder bestaat uit de leidend ambtenaren van de entiteiten uit de beleidsdomeinen. BBB introduceerde in beleidsdomeinen voornamelijk verticale structuren, maar naast deze lijnentiteiten werden management-ondersteunende diensten opgericht, die onder meer instaan voor P&O en ICT.

A. Bevindingen

Naast de formele organen en instrumenten die er zijn, spelen traditie en cultuur een grote rol om afstemming en samenwerking binnen een beleidsdomein te realiseren. Een samenwerkingsgerichte cultuur is nog steeds onderontwikkeld binnen de Vlaamse overheid. In de focusgesprekken werd opgemerkt dat agentschappen op relatief grote afstand van elkaar werken. Op dit moment ontbreekt nog de traditie en cultuur om dingen samen te doen.

Volgens recente gegevens lijkt de samenwerking en verhouding binnen beleidsdomeinen verbeterd sinds 2008 en 2011, maar wordt nog steeds door slechts de helft van de departementen en intern verzelfstandigde agentschappen als goed bevonden (en door driekwart van de publiekrechtelijke EVA's en tweederde van kabinetten) (zie Charter politiek-administratie 2013). Wat betreft de afstemming en samenwerking binnen beleidsdomeinen, faciliteert de beleidsraad het inhoudelijke debat tussen kabinet – departement – agentschap op een duidelijke manier. Uit onderzoek en onze gesprekken blijkt dat de (deel)beleidsraad een zinvol instrument is voor afstemming tussen politiek en administratie, op voorwaarde van een één-op-één aansturing door de minister van de betrokken entiteiten en voldoende betrokkenheid van het politieke niveau (Buttiens & Verhoest, 2011). Wanneer er verschillende ministers zijn, komt de beleidsraad de facto niet samen, maar functioneren er soms wel deelbeleidsraden. Managementcomités nemen gaandeweg meer hun integrerende rol in binnen het beleidsdomein op rond beheersmatige afstemming van beleidsondersteuning en beleidsuitvoering. Verschillende ministers met eenzelfde politieke kleur onderhouden vaak wel een goeie verstandhouding, wat samenwerking bevordert.

De ambtelijke en politieke respondenten bevestigen deze bevindingen, en benadrukken het belang van de één-op-één relatie. Een één-op-één relatie vermijdt immers overbodige coördinatiekosten die gaat naar discussie en afstemming. Het beleidsdomein WVG toont aan dat de één-op-één-relatie met de minister de werking en afstemming, onder meer via de beleidsraad, bevordert. Zo komt de minister elke maandag samen met de leidend ambtenaren om verschillende agendapunten te bespreken. Ook voor het opstellen van de beleidsnota en –brief is een goede samenwerking gevonden: het departement coördineert, het kabinet voorziet de finale politieke toets. In andere beleidsdomeinen, met meerdere ministers, staat de secretaris-generaal

van het departement ten dienste van verschillende ministers met elk hun eigen prioriteiten en vragen, aldus de respondenten.

De één-op-één relatie wordt in onze gesprekken telkens als een belangrijke voorwaarde naar voor geschoven. Echter, tot wat de één-op-één zich verhoudt, is niet altijd duidelijk. Sommige respondenten geven aan dat er gestreefd dient te worden naar een één-op-één relatie tussen minister en beleidsveld, anderen geven aan tussen minister en agentschap. Het basisprincipe van BBB, waarbij er één minister stuurt per beleidsdomein, achtten de meeste respondenten politiek onwaarschijnlijk in de huidige structurering van de Vlaamse overheid.

B. Aanbevelingen

Er heerst nog steeds te weinig een traditie en cultuur van samenwerking binnen de Vlaamse overheid (Spanhove & Verhoest, 2008; Buttiens & Verhoest, 2011). Een gemeenschappelijke ontwikkeling van leidende ambtenaren en personeelsmobiliteit op top- en andere niveaus kunnen hier verder aan helpen, alsook het selecteren en sturen op samenwerkingsgerichte competenties binnen het personeelsbeleid. Belangrijk is echter ook dat er in de reguliere sturings- en verantwoordingsinstrumenten (beheersovereenkomst – cfr. ‘shared public service agreements’ of sturing op ‘outcomes’, evaluatie topambtenaar, overleg met minister) voldoende prikkels zitten om leidende en andere ambtenaren te stimuleren tot samenwerking met andere entiteiten (Spanhove & Verhoest, 2008). Ook hier is een verdere integratie van de financiële cyclus met de beleids- en contractcyclus onontbeerlijk, waarbij er voldoende aandacht moet gaan naar het koppelen van beleidsdoelstellingen, acties en middelen van de betrokken organisaties (Spanhove & Verhoest, 2008).

Recent SBOV-onderzoek wijst ook op een aantal algemene kritische factoren ten aanzien van beleidsdomeinspecifieke coördinatie zoals vertrouwen, samenwerkingsgerichte cultuur, politieke steun en een externe klant/doelgroepgerichte focus. Er zijn een aantal verbeterpunten mogelijk zoals verhoogde en continue politieke betrokkenheid, een strategisch geïntegreerde opmaak van de beleidsnota, intensievere opvolging vanuit beleidsraad en managementcomité, het belang van een gedeelde strategische visie op het beleidsdomein, een beleidsdomeinbreed informatie-uitwisselingsstelsel tussen departement en alle agentschappen, en duidelijkere taakverdelingen waarbij ook de rol van het departement duidelijk vastgelegd moet worden (Buttiens & Verhoest, 2011).

De beleidsraad is een potentieel krachtig instrument om de samenwerking en coördinatie binnen een beleidsdomein tussen politiek, departement en agentschappen te bevorderen. De raad verhoogt immers de politieke betrokkenheid bij de werking van het beleidsdomein. Bovendien kan het samenwerking stimuleren zoals bijvoorbeeld bij de strategische opmaak van de beleidsnota of -brief. Voor de reguliere werking kan het eveneens als hefboom dienen; voor de informatie-uitwisseling tussen departement en agentschappen.

Een belangrijke voorwaarde om coördinatie en samenwerkingsfora en –instrumenten te laten werken binnen het huidig politieke landschap, is de één-op-één relatie met de minister. Onze respondenten waren het er over eens dat een één-op-één gerealiseerd moet worden. Minimaal moet deze zich verhouden tussen minister en agentschap, idealiter is er een één-op-één relatie tussen minister en beleidsdomein of beleidsveld.

AANBEVELINGEN AFSTEMMING

*Werk aan een samenwerkingsgerichte cultuur via personeelsmobiliteit en reguliere sturingsinstrumenten.

*De beleidsraad (of soortgelijk platform) is onder bepaalde voorwaarden een goed instrument voor samenwerking en coördinatie binnen beleidsdomeinen.

*Realiseer een één-op-één relatie minimaal tussen minister en agentschap, idealiter tussen minister en beleidsdomein/beleidsveld.

II. OVERHEIDSEXTERN PERSPECTIEF

1. Afstemming tussen beleidsdomeinen: de uitdaging van transversaal beleid

Grote, nieuwe uitdagingen, die vaak internationaal geïnitieerd worden, zoals bijvoorbeeld armoede, innovatie en duurzame ontwikkeling zijn beleidsdomein-overschrijdende thema's, die vaak botsen op een verkokerde Vlaamse administratie. Deze beleidsthema's laten zich niet verenigen tot de 13 structuren die de Vlaamse overheid opzette, maar vragen om een beleidsdomein-overschrijdende aanpak. Sinds 2006 worden er verschillende administratieve, beleidsdomein-overschrijdende coördinatie-instrumenten gebruikt; zoals het CAG, het SG-forum en overheids-brede plannen (zoals Vlaanderen in Actie) die erop gericht zijn samenwerking tussen beleidsdomeinen te verbeteren en transversale dynamiek te faciliteren.

A. Bevindingen

Basisstructurering van de coördinatie inzake transversaal beleid

Coördinatie bewerkstelligen tussen organisaties is een kostelijk proces. De beschikbaarheid van (zowel financiële en personele) middelen is immers van cruciaal belang voor het welslagen van de coördinatie-arrangementen. Vanwege deze kost is het aan te raden te bekijken of de samenwerking en intensieve coördinatie tussen organisaties absoluut noodzakelijk is (COCOPS-onderzoek W.P.5). De respondenten in de focusinterviews ervaren evenwel een groeiende nood aan samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen. De uitvoering hiervan blijkt in de praktijk echter moeilijk. Lokale besturen geven aan meer ervaring te hebben met transversaal werken dan de Vlaamse Overheid. Op lokaal niveau komt immers alles samen, zodat men genoodzaakt is een geïntegreerde werking na te streven. Eén van de redenen die lokale besturen aanhalen waarom zij wel erin slagen transversaal te werken, is de nabijheid van de burger. Zoals een respondent het verwoordde: “wanneer beleid niet goed verloopt, krijg je dat onmiddellijk te horen”. De afstand tussen de burger en de Vlaamse overheid is veel groter waardoor prikkels om gezamenlijk en oplossingsgericht te werken, naar burger of doelgroep, ontbreken. Daarnaast wordt ook de kleine schaal als een voordeel ervaren. De afstand tussen politiek en administratie op lokaal niveau is veel kleiner, terwijl Vlaanderen kampt met een grotere afstand tussen die actoren. Lokale besturen werken bijvoorbeeld met de dubbele handtekening van administratie en politiek, wat de politieke betrokkenheid ten goede komt. De beheers- en beleidscyclus (BBC) stimuleert gemeenten daarnaast om voluit de kaart van een geïntegreerde werking te trekken. De werking op Vlaams niveau verloopt overwegend sectoraal, wat zich uit in een ‘verkokerde relatie’ met gemeenten. Zo krijgen gemeenten, ondanks BBC, vanuit Vlaanderen bijvoorbeeld voor het thema ‘integratie’ nog sectorale doelstellingen opgelegd waar ze afzonderlijk over moeten rapporteren.

De beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking en coördinatie binnen de Vlaamse overheid is problematisch, ook de leidend ambtenaren en de politici blijken dit zo te ervaren (zie COBRA 2013 en bevraging Charter politiek-administratie 2013). Een voorbeeld daarvan is dat de vertaling van generieke doelstellingen in beheers- en managementovereenkomsten, en de meetbaarheid van de effectieve voortgang van entiteiten ten opzichte ervan, heel heterogeen en voor verbetering vatbaar is (zie onder meer onderzoek buiten SBOV D’Hoedt & Verhoest, 2012). Daarnaast is het gebruik van beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen voor de doorvertaling en opvolging van transversale doelstellingen naar de acties van afzonderlijke organisaties heel beperkt. Een ander voorbeeld is dat aftoetsing van beleidsvoorstellen niet altijd plaatsvindt (volgens de departementen ‘vaak’, volgens de kabinetten ‘zelden’, zie COBRA-survey 2013) en als het gebeurt op een weinig structurele wijze (bevraging Charter politiek-administratie 2013)⁵.

Tegelijkertijd blijkt dat er tussen bepaalde beleidsdomeinen onderling wel een toenemende dynamiek is ontstaan, bv. organisatie van gezamenlijke managementcomités en thematisch overleg. Er worden ook voorbeelden gegeven over waar de samenwerking vlot verloopt. Men geeft aan dat dit vooral zo is bij concrete werkthema’s met afgebakende doelen. In het geval van milieuvergunningen, werkt men bijvoorbeeld als volgt: “verschillende actoren zien elkaar met een afgebakend doelen en horen elkaars standpunten”. “Als men thematische structuren opzet met een heel duidelijk en concreet doel, dan lukt het wel”, klinkt het.

In de gesprekken werd ook benadrukt dat er een goed evenwicht gevonden moet worden tussen verticaal en transversaal/horizontaal beleid. Horizontale/transversale doestellingen staan volgens de respondenten laag op de prioriteitenladder voor lijnentiteiten (en hun bevoegde ministers). Het regulier beleid en daarmee samenhangende dienstverlening moet immers onverkort doorgaan. Om afstemming en coördinatie te voorzien tussen beleidsdomeinen zijn er nieuwe instrumenten nodig. Respondenten stellen vast dat er vaak geen budget gekoppeld wordt aan het realiseren van horizontale doelstellingen. Een aantal respondenten benoemt dat prioriteiten vaak bewust vaag blijven, omdat er weinig middelen voorzien zijn. Wanneer een doelstelling eenmaal concreet wordt en er “op geëvalueerd en afgerekend wordt”, dan worden er middelen gealloceerd. Beleidsdomeinen werken wel samen, maar dit vertaalt zich niet in herallocatie van een deel van het verticale budget voor een beleidsdomeinoverschrijdende bevoegdheid. Op dit moment zijn er nog (te) weinig mogelijkheden om een budget te alloceren voor horizontale/transversale doelstellingen.

Zowel het ontbreken van een eenduidig monitorings- en evaluatiesysteem als een budget voor overheidsbreed beleid, wijst erop dat op dit moment nog niet de juiste methode gevonden is om transversaal te werken. “De Vlaamse overheid heeft nog te weinig aandacht gehad voor het ontwikkelen van een dergelijke methodiek”, aldus de respondenten. Horizontale coördinatie strategieën hebben een potentieel om de integratie tussen de verticale, administratieve silo's, organisaties en bestuurlijke niveaus te verbeteren, maar dit type van coördinatie vereist ook nieuwe vaardigheden en sturings- en controlemechanismen (COCOPS-onderzoek W.P.5). Een voorbeeld daarvan is verantwoording. De verantwoordingslijnen in dergelijke beleidsissues zijn vaak complex en diffuus, vooral wanneer de taken moeilijk te scheiden en sterk van elkaar afhankelijk zijn. Horizontale coördinatiepraktijken hebben daardoor vaak te maken met ‘het probleem van teveel ogen’; er zijn meerdere fora waaraan de deelnemers verantwoording moeten

afleggen (dit levert planlast op). Naast structuren en budget, zijn ook traditie en cultuur noodzakelijk voor het slagen van transversaal beleid. Internationale studies tonen aan dat met een sterke samenwerkingscultuur consensus over abstracte doelen kan worden bereikt en waardenconflicten kunnen worden voorkomen, wat de interorganisatorische samenwerking ten goede komt (COCOPS-onderzoek W.P.5).

Beleidsdomeinoverschrijdende plannen

Beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie wordt voornamelijk bewerkstelligd met overheidsbrede beleidsdomeinoverschrijdende plannen. Dergelijke plannen binnen de Vlaamse overheid zijn complex in hun aantal, structuur, samenhang en governance, maar bereiken nog niet altijd het vooropgestelde effect. Bovendien ontbreekt er een duidelijke hiërarchie tussen de bestaande plannen, wat resulteert in een ad hoc aansturing die systematiek ontbeert (Buttiens & Verhoest, 2011, zie COBRA-survey 2013). Deze beleidsdomeinoverschrijdende plannen en doelstellingen zijn grotendeels losgekoppeld van de reguliere sturingsinstrumenten (beleidsnota's, beleidsbrieven, beheersovereenkomst) en niet gelinkt aan bestaande of nieuwe verantwoordingslijnen en -instrumenten, wat ze een onduidelijk eigenaarschap geeft. Zo heeft bijvoorbeeld het Vlaams Actieplan Armoede weinig doorwerking naar andere plannen in de verschillende beleidsdomeinen. De coördinerende eenheden en programmastructuren ontberen vaak de middelen en het gezag om echt zaken in beweging te krijgen.

In onze gesprekken wordt eveneens aangehaald dat de overheidsbrede plannen, zoals ViA, beleidsdomeinoverschrijdende instrumenten zouden moeten zijn die alle neuzen in dezelfde richting zetten, zodat het belang van het beleidsdomein overstegen wordt ten gunste van het 'algemeen belang'. Dat deze functie niet vervuld wordt, is een gevolg van de verticale oriëntatie van beleidsdomeinen. Het werken met beleidsnota's maakt dat elke minister eigen normen en beleid wil realiseren, dit staat haaks op transversaal beleid. Ook topmanagers blijven sterk entiteitsgericht denken, mede doordat ze geëvalueerd worden op de prestaties van hun eigen entiteit met verticale doelstellingen. Er zijn immers weinig evaluatie-instrumenten en -mechanismen voorhanden om samenwerking, procesgerichtheid en transversaliteit te evalueren en stimuleren.

Overlegorganen

De klemtoon van ambtelijke beleidsoverschrijdende afstemming ligt momenteel sterk op beheer en financiën (Spanhove & Verhoest, 2008). Uiteraard is dit een uiterst cruciale voorwaarde voor de beleidsmatige coördinatie, maar de daadwerkelijke inhoudelijke, beleidsmatige afstemming tussen beleidsdomeinen gebeurt vaak via niet-geformaliseerde en minder transparante overlegfora; op ambtelijk niveau of op politiek niveau (via de IKW's). Hoewel dit laatste al sterk teruggedrongen is door de afslanking van het aantal kabinetsmedewerkers blijven IKW's een belangrijk instrument voor afstemming tussen beleidsdomeinen.

Het CAG neemt als overheidsbreed orgaan gaandeweg een duidelijkere positie in als gesprekspartner ten aanzien van de politiek voor organisatiebrede beheersmatige aangelegenheden (VR 2010 0207 DOC.0573), maar de mate van erkenning, mandatering en legitimiteit van het orgaan blijft onduidelijk. Het CAG heeft immers nog geen mandaat voor

organisatiebrede beleidsinhoudelijke afstemming en is een hybride orgaan, zonder duidelijke juridische grondslag of mandatering. Het algemeen aanvoelen onder ambtelijke en politieke respondenten is dan ook dat er meer duidelijkheid moet komen rond de rol van het CAG binnen het Vlaamse administratieve landschap. Sommigen suggereren zelfs dat het in haar huidige vorm beter afgeschaft kan worden. Tegelijkertijd wordt gesteld dat een goed functionerend CAG wel degelijk een meerwaarde kan betekenen.

Respondenten erkennen de moeilijke huidige positie van het CAG en noemen als voornaamste struikblokken het gebrek aan mandaat van het orgaan, representativiteit van de leden en legitimiteit van haar beslissingen. Voor wat betreft het struikelblok representativiteit; de samenstelling volgt de politieke logica van 2006, dit betekent dat er in het CAG ook vertegenwoordigers uit EVA's zetelen, die ten allen tijde hun autonomiekaart kunnen uitspelen.

Balans tussen horizontale en verticale relaties, doelstellingen en beleid

Ten aanzien van de relatie tussen horizontale en verticale diensten wordt vooral de rapporteringslast en informatie-opvraging als kritiek punt door de laatsten genoemd. Lijntentiteiten ervaren immers de horizontale diensten als dominant. Hierin zien we een zekere dualiteit: horizontale diensten ervaren weinig invloed, terwijl de lijntentiteiten de greep van horizontale diensten als sterk lijken percipiëren (zie interviews en COBRA 2013). Het doel van de horizontale diensten is echter zoveel mogelijk informatie op één moment te verzamelen, met het oog op een vermindering van transactiekosten in de toekomst (Spanhove & Verhoest, 2008). SBOV-onderzoek (Spanhove en Verhoest, 2008) wijst op het belang van het expliciteren van de meerwaarde van de informatie-opvraag van horizontale beleidsdomeinen aan de lijntentiteiten.

Managementondersteunende diensten

De Nederlandse rijksoverheid heeft enkele initiatieven genomen om efficiëntie te vergroten, met name via de rationalisatie van structuren en het (her)centraliseren van managementondersteunende diensten. Een belangrijke hervorming was de oprichting van een Directoraat-Generaal Organisatie & Bedrijfsvoering Rijk (DG OBR). Doelstelling was het op rijksniveau realiseren van ontkokering tussen departementen via een meer gestandaardiseerde bedrijfsvoering (onder meer P&O-functie), en het realiseren van efficiëntiewinsten via shared servicecentra. De DG OBR probeert zowel ondersteunend als sturend op te treden, bijvoorbeeld door het opstellen van kaders en het verspreiden van informatie over *best practices*. De DG OBR moest andere departementen overtuigen dat een meerwaarde wordt geboden. De taakstelling ondersteunt DG OBR: samenwerking op vlak van bedrijfsvoering wordt in de departementen immers als noodzakelijk gezien om de personeelsinkrimping te realiseren. Ook in de nieuwe hervormingsprogramma's, zoals de huidige Hervormingsagenda 2013, wordt de inrichting van rijksbrede bedrijfsvoering verder gezet. Issues zijn onder meer het terugbrengen van het aantal datacenters, het installeren van één administratieve werkgever voor de rijksdienst in plaats van elk departementen als afzonderlijke werkgever, het bundelen van diverse kantorenlocaties in rijkskantoorlocaties en het oprichten van één facilitaire dienstverlener. De bedrijfsvoering wordt intussen steeds meer via rijksbrede *shared services* uitgevoerd, waarbij ook zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) zoveel mogelijk aansluiten bij de rijksbrede infrastructuur. De

Hervormingsagenda 2013 richt zich aansluitend op een vereenvoudiging van governance van de bedrijfsvoering (opdrachtgeverschap en financiering van de shared service organisaties).

Ook in Vlaanderen werd omwille van toenemende besparingsdruk ingezet op rationalisatie van managementondersteunende diensten (MOD). SBOV-onderzoek (Luts, Op de Beeck & Verhoest, 2010a&b) presenteerde echter een versnipperd beeld van deze MOD's omwille van verzelfstandiging. Dit alles uit zich in een problematische inrichting en governance van gemeenschappelijke dienstverleners en MOD's als shared services. Op dit vlak zijn er momenteel snelle ontwikkelingen, waarbij er verregaande voorstellen zijn om de minder succesvolle netwerkgerichte hervormingsaanpak (via plannen op beleidsdomeinniveau) te vervangen door top-down, hiërarchische, dwingende normen die een vergaande clustering van MOF's en stroomlijning van systemen op alle managementdomeinen voorstellen.

B. Aanbevelingen

Basisstructurering coördinatie transversaal beleid

Als we kijken naar het 'soort coördinatie-arrangement' dat internationale studies aanraden, dan lezen we dat netwerken belangrijk zijn (voor kennisdeling en draagvlak), maar dat deze niet per se hiërarchische sturingsvormen moeten vervangen. Te veel focus op netwerkachtige coördinatie zal immers niet de beleidssilo's en sterke belangen overwinnen (COCOPS-onderzoek W.P.5). Netwerken hebben soms te kampen met een gebrek aan mandaat en 'macht'. Van uiterst belang is daarom het vastleggen van (horizontale) coördinatie- en verantwoordingsmechanismen. Het is vaak nodig om verder te gaan dan de traditionele hiërarchische verantwoordingsrelaties, en te zorgen voor meer horizontale verantwoordings- en coördinatiestructuren, anders kan het gebeuren dat de deelnemers niet genoeg prikkels hebben om samen te werken (COCOPS-onderzoek W.P.5). De timing en de uitvoering van transversaal beleid kan door onverwachte omstandigheden of gebeurtenissen anders verlopen dan op voorhand verwacht, dit betekent dat de coördinatie-arrangementen flexibel aanpasbaar en open moeten zijn. Tevens vraagt dit ook om aanpassingsvermogen van de deelnemers en sturing door de (politieke en ambtelijke) trekkers. Nieuwe coördinatie- arrangementen zijn vaak omstreden, vooral in de introductiefase en vragen, om te slagen, om aanhoudende politieke en administratieve inzet en steun, en toegewijde 'eigenaars' (COCOPS-onderzoek W.P.5).

Het is belangrijk om een cascadowerking uit te denken voor transversaal werken. Het regeerakkoord kan hierin een belangrijke rol spelen, dit is bij uitstek een instrument om horizontale projecten te benoemen en gezamenlijke engagementen aan te gaan. In de monitoring van het regeerakkoord moeten deze projecten worden meegenomen en de regering zou moeten optreden als college om te zien of de gewenste resultaten worden behaald (eventuele rapportering op basis van transversale thema's). De ministeriële trekker zou de projecten moeten vertalen in een aparte beleidsnota, zodoende dat de verantwoordingslijnen duidelijk zijn en de projecten daadwerkelijk ten uitvoer worden gebracht. De horizontale doelstellingen in de beleidsnota en de

medewerking eraan zouden idealiter terug moeten komen in de evaluatie met de topambtenaren (evt. opnemen als criterium voor topambtenaren: medewerking aan transversale thema's). Een andere manier is het vertalen van specifieke horizontale/transversale engagements van entiteiten in de beheersovereenkomst (op basis van de beleidsnota), zodoende dat de resultaten ook geëvalueerd kunnen worden. Horizontaal en transversaal werken zou mee moeten worden genomen in de persoonlijke planning, evaluatie en verantwoording van (leidende) ambtenaren, als laatste stap van de cascade. Een voorstel van één van de respondenten luidde om tevens het takenpakket van Vlaamse ambtenaren te herdefiniëren, waarbij tijd voor transversaal werken verankerd wordt. De tijdsbesteding van de ambtenaar kan een 70-20-10-vorm aannemen, waarbij 20% van de tijd aan transversale materies besteed wordt: "op die manier creëer je een transversale attitude", klinkt het. Belangrijk is dus dat er in de reguliere sturings- en verantwoordingsinstrumenten (beheersovereenkomst – cfr. 'shared public service agreements' of sturing op 'outcomes', evaluatie topambtenaar, overleg met minister) voldoende prikkels zitten om leidende en andere ambtenaren te stimuleren tot samenwerking met andere entiteiten (Spanhove en Verhoest 2008).

Coördinatie en sturing zijn sleutelwoorden binnen transversaal beleid. Er bestaan verschillende mogelijkheden om dit vorm te geven. Een mogelijk optie is het opzetten van programmastructuren. Een idee dat geopperd wordt door de respondenten is een coördinatiefunctie in de vorm van programmaministers of programmadirecties die per regeerperiode kunnen veranderen. Het idee van een programma, waar beleidscompetenties flexibel ingezet worden in functie van de maatschappelijke noodzaak, zijn de respondenten genegen, maar uit gesprekken blijkt dat ze eerder voorkeur geven aan een 'lichte' administratieve structuur. Uit ervaring blijkt dat samenwerking tussen verschillende partners makkelijker verloopt rond concrete dossiers. Een lichte projectwerking - ingebed in een bredere overheidsstructuur - kan deze wijze van werken bevorderen. Deze projectstructuur zou de werking flexibeler maken. Dat een projectstructuur kan werken, tonen dossiers rond 'versnelling van investeringsprojecten' en 'ruimte voor morgen'. Deze projecten werkten met een kleine groep mensen rond een concrete thema. Deze 'eenheden' staan dan naast de departementen en agentschappen, maar met een gedeeld personeelsbestand en autonomie. Het *personeelsbestand* kan vorm krijgen door projectdetachering. Personeelsleden zouden kunnen werken voor een concreet transversaal project in deze 'lichte structuur' op tijdelijke basis, zij het voltijds zij het deeltijds. Zodoende wordt er een tijdelijke structuur opgezet met mensen uit betrokken administraties. Dergelijke administratieve structuren hebben enige mate van *autonomie* nodig, vanwege het belang om redelijk los van het eigen domein te kunnen werken. Uiteraard wel in functie van overeengekomen doelstellingen. De doelstellingen van het project kunnen worden vastgelegd in een beheersovereenkomst (met 'terms of reference'), die aangeeft welke middelen (co-financiering) een bepaalde actor zal bijdragen aan het project en welke activiteiten men voor het project onderneemt. Elke structuur verlangt een coördinator, maar er moet ook een politieke trekker zijn. De projectstructuur moet immers werken met voldoende politiek draagvlak. Een projectstructuur *an sich* is niet heiligmakend. Projecten vergen eveneens de nodige coördinatie en moeten voldoende afgebakend worden.

Samenwerking en transversale thema's moeten prioriteit krijgen in Vlaams beleid en krachtige politieke steun, aangevuld met voldoende middelen (horizontale budgetten) en communicatie

over de thema's. Een Nederlands rapport naar het functioneren van beleidsdomeinoverschrijdende programma's stelde: "waar de urgentie groot is, de prioriteit hoog en de bestuurlijke sturing krachtig, krijgen kokers geen kans". Coördinatie en afstemming kan gefaciliteerd worden door een versoepeling van informatieverstoring. Op die manier versterkt het waardenkader omdat de kennis van andere entiteiten sneller gekend is. Cruciaal is om deze uitwisseling niet enkel te bewerkstelligen tussen entiteiten binnen de Vlaamse overheid, maar het door te trekken naar alle beleidsniveaus. Transversale thema's worden immers gedeeld met de federale overheid (denk maar aan armoede), terwijl lokale besturen vaak mee instaan voor de uitvoering van transversaal beleid. Deze laatste beschikken over heel wat gegevens van burgers, en kunnen ook efficiëntiewinsten boeken door een verbeterd databeheer- en uitwisseling.

AANBEVELINGEN BASISSTRUCTUUR TRANSVERSAAL BELEID

*Overweeg of samenwerking nodig is, coördinatie bewerkstelligen is namelijk een kostelijk proces (vereist inzet van mensen en middelen).

*Versterk horizontale verantwoordings- en coördinatiestructuren. Zorg dat activiteiten die organisaties en ambtenaren doen voor horizontale en transversale doelstellingen voldoende tot uiting komen in de reguliere sturings-, evaluatie- en verantwoordingsinstrumenten (op alle niveaus gaande van minister, organisaties en individuele ambtenaren).

*Leg mandaten vast voor coördinatie.

*Zorg voor een cascadestructuur in het transversaal beleid (via regeerakkoord, ministeriële trekkers, horizontale engagementen beheersovereenkomst en topambtenaren én in individuele evaluatie).

*Zet projectstructuren op voor transversaal beleid, met personele bezetting, autonomie en een overeenkomst met daarin vastgelegde afspraken.

*Verbeter het databeheer en de –uitwisseling.

Overheidsbrede plannen

Cruciaal is het stellen van prioriteiten en beperken van het aantal projecten. Het formuleren van de projecten zelf moet sneller en beknopter: "nu zijn we als overheid teveel aan het rapporteren over elk afzonderlijk thema", aldus een respondent. Een select aantal projecten biedt ook perspectief op een eenvoudige monitoring, wat de rapporteringslast direct kan drukken.

Een heel concreet idee dat verschillende respondenten opperden is het expliciet opnemen van transversale engagementen in het regeerakkoord. Er wordt een politieke 'trekker' aangeduid, maar de passage in het regeerakkoord moet ook de collectieve verantwoordelijkheid van de regering onderstrepen. Een voorwaarde is wel dat de projecten een concrete invulling krijgen en als prioriteit worden gepresenteerd in het regeerakkoord. Dit document is leidend en is per definitie transversaal, waardoor er gedeeld eigenaarschap ontstaat (partij-overschrijdend). Een reactie uit

politieke hoek luidde dat het echter onmogelijk is om in het regeerakkoord - dat geschreven wordt op een tijdspanne van een aantal weken – allesomvattend te zijn. Een leidend ambtenaar suggereerde om eventueel een transversale beleidsnota op te stellen, om de huidige verkokerde logica tegen te gaan (dit werd ook al in SBOV-onderzoek aanbevolen – Spanhove & Verhoest, 2008). Cruciaal is het toekennen van politieke (en ambtelijke) verantwoordelijkheid en het politiek sturen op transversale doelstellingen in plannen. Een evenwicht moet gezocht worden om in de communicatie de minister ‘in de picture’ te zetten, zonder dat dit automatisch tot verdere verkokering leidt: “de minister moet kunnen zeggen: in het vlaggenschip van minister x doe ik deze bijdrage”. Het capteren van de politieke rationaliteit lijkt cruciaal om het transversale beleid mee vorm te geven.

Uit onderzoek, gesprekken en advisering distilleren we een aantal aanbevelingen die gelden als succesfactoren voor transversaal beleid. We pleiten voor het verder ondersteunen van coördinatiemogelijkheden via legislatuurgebonden overheidsbrede plannen waarin een beperkt aantal en zorgvuldig geselecteerde prioriteiten worden vastgelegd. Deze plannen maken ook een onderscheid tussen bestaand beleid en nieuwe beleidsinitiatieven. Daarnaast kan ook het inrichten van een centraal budget fungeren als een sterk coördinatie-instrument. Het budget moet zo ontworpen worden dat het beleidsdomeinoverschrijdende afstemming stimuleert. Bij het ontbreken van politieke interesse en het uitblijven van budgetten, kan dit zo mogelijk door de betrokken beleidsdomeinen zelf in het leven geroepen worden. Hiervoor is wel een minimaal gedeeld waardenkader nodig. Een mogelijke constructie betreft cofinanciering: de coördinator van transversale thema’s beheert een horizontaal budget om de beleidsdomeinoverschrijdende initiatieven te ondersteunen. Het resterende deel van de middelen wordt ingebracht door de betrokken entiteiten via hun verticale budgetten.

AANBEVELINGEN OVERHEIDSBREDE PLANNEN

*Stel prioriteiten in doelstellingen (en beperk het aantal projecten).

*Kies voor een eenduidig monitorings- en evaluatiebeleid.

*De volledige Vlaamse regering dient zich te scharen achter een beperkt aantal transversale prioriteiten die zo concreet mogelijk worden gedefinieerd. Ondanks dat er één coördinerende minister is voor zo’n prioriteit dient de bijdrage geleverd door de andere ministers en hun diensten scherp te worden gesteld en duidelijk gecommuniceerd te worden.

*Scheep mogelijkheden voor het horizontaal alloceren van middelen via projectbudgetten of cofinanciering.

*Stimuleer gedeeld eigenaarschap: een sterk ambtelijk mandaat en politieke steun (partijoverschrijdend).

Overlegorganen

Een duidelijke rol voor de politieke en ambtelijke fora is cruciaal. In deze coördinatieorganen ligt idealiter de focus op een langetermijnvisie. SBOV-onderzoek beveelt aan dat het CAG moet

evolueren naar de rol van strategische bruggenbouwer tussen politiek en ambtelijk niveau op een beleidsdomeinoverschrijdend niveau (Spanhove & Verhoest, 2008). Zij kunnen als coördinatiecentrum samenwerking, overleg en kennisdeling over de beleidsdomeinen heen stimuleren. Het CAG (en het politieke niveau) kan een essentiële rol spelen om voldoende legitimiteit te verkrijgen voor horizontale initiatieven. Bovendien moet er een sterk mandaat zijn voor het CAG bij de opmaak van overheidsbrede plannen, daarbij is politieke steun onontbeerlijk. De politiek kan bijvoorbeeld een deel van de governance overlaten/delegeren aan het CAG. Het CAG functioneert dan als het ware als een soort management- of college-orgaan parallel aan de politiek en kan mee nadenken over grote uitdagingen zoals besparingen. De leden van het CAG zijn dan de leidend ambtenaren met een coördinerende functie, en er kan geopteerd worden om een beurtrol in het systeem te introduceren waarbij ook enkele vertegenwoordigers van niet-coördinerende entiteiten in het CAG zetelen. Een brede participatie kan immers het draagvlak van het CAG vergroten.

Er is nood aan heldere afbakening rond de bevoegdheid van het CAG in relatie tot andere overlegfora, bijvoorbeeld de strategische overlegfora (SG-forum) en de informele MOVI-werkgroepen. Het SG-forum zal zijn rol transparant moeten presenteren naar de andere entiteiten om aan legitimiteit en vertrouwen te winnen. Dit betekent het hanteren van een open agenda, zodat het concurrerende aspect verdwijnt. Ook zou er beslist moeten worden wat de taak is van het CAG en wat van de managementcomités, zowel op het vlak van beheersmatige coördinatie als inzake inhoudelijke visievorming rond beleidsmatige aangelegenheden. Daarnaast moet ook de rol van IKW's verder uitgeklaard worden. IKW's kunnen de politieke betrokkenheid bij coördinatie stimuleren. Transversaal beleid staat of valt met een gedegen politiek draagvlak.

AANBEVELINGEN OVERLEGORGANEN

*Organiseer het transversale overleg efficiënter.

*Zorg voor een duidelijke taakafbakening van diverse overlegplatforms.

*Beter inzetten van beleidsraad en managementcomités om de dialoog over horizontale doelstellingen te versterken.

Balans tussen horizontale en verticale relaties

Een belangrijke relatie die momenteel in onbalans is, is die tussen de lijnentiteiten en de horizontale departementen (zie COBRA-survey 2013). Lijnentiteiten ervaren immers de horizontale diensten als dominant, tegelijkertijd ervaren horizontale diensten weinig invloed. Het opstellen van een beleidsplan voor de horizontale departementen kan de lijndepartementen helpen om de meerwaarde van de informatie-opvraag in te kunnen schatten. Tevens zou er blijvende aandacht uit moeten gaan naar het versterken van de samenwerking tussen horizontale departementen, zodoende dat er gezamenlijke initiatieven rond gegevensopvraging (-uitwisseling) kunnen worden geïnitieerd. Zeer belangrijk daarbij is dat men zou moeten komen tot een geautomatiseerde vorm van gegevensuitwisseling.

Een andere horizontale relatie die aandacht kreeg tijdens de focusinterviews en in de documentenanalyse is die met het middenveld. Vanuit de SAR's wordt gewezen op het belang van inclusie van verschillende stakeholders. Betrokkenheid moet ook van onderuit gestimuleerd worden, wat neerkomt op het betrekken van middenveld en andere stakeholders bij het opstellen van beleidsteksten en nemen van belangrijke beslissingen (VLABEST-advies 4/10/2012; Bachus, 2012).

De betrokkenheid van leidend ambtenaren moet tevens gestimuleerd worden, bijvoorbeeld door hen in een coördinatie-cel transversaal beleid te betrekken. Dit creëert actieve betrokkenheid en een directe link naar het politieke niveau. Het is echter cruciaal dat er een duidelijke regierol is weggelegd voor coördinerende actoren: er moet een (politieke) trekker zijn.

AANBEVELINGEN BALANS HORIZONTAAL/VERTICAAL

*Verduidelijk meerwaarde horizontale werking (in beleidsplan).

*Versterk de samenwerking en de koppeling tussen horizontale departementen.

*Automatiseer de gegevensuitwisseling.

Managementondersteunende diensten

Uit SBOV-onderzoek blijkt dat een hiërarchisch opgelegde clustering en stroomlijning van MOD's, met een groot afzetgebied, vooral na te streven is voor sterk administratieve, gestandaardiseerde managementondersteunende taken die weinig interactie met de entiteit vergen en waar grote financiële besparingen kunnen worden gerealiseerd (bv. sociaal secretariaat). Er moet wel voorzichtiger omgesprongen worden met het rechtlijnig toepassen van normen op minder gestandaardiseerde managementondersteunende taken die meer beleidscomponenten omvatten en die dicht bij het management dienen te staan. De aansturing van MOD's dient geschoeid te worden op de principes van de governance van 'shared services', maar daarin worden momenteel belangrijke stappen gezet. De MOD's op het beleidsdomein-niveau moeten onder het beheer en de aansturing van het managementcomité staan, of toch minstens van die entiteiten die gebruik maken van haar diensten. Het plaatsen van de gemeenschappelijke aansturing van de MOD's in de managementcomités wordt minder evident bij het beleidsdomeinoverschrijdend clusteren van MOD's en het 'governance-model' dient daarom herdacht te worden (Luts, Op de Beeck, Verhoest, 2010).

Het zoveel mogelijk gelijkschakelen van basistoepassingen zoals Vlimpers en Orafin is aan te moedigen omwille van besparingen, maar ook het faciliteren van vlotte informatie-uitwisseling (Buttiens & Verhoest, 2011). Bovendien blijkt uit het buitenland dat een grotere afstemming en gelijkschakeling van beheersystemen de beleidsmatige coördinatie en samenwerking tussen entiteiten en beleidsdomeinen sterk faciliteert (zie Nederland). Sowieso is dit een absolute basisvoorwaarde voor mogelijke scenario's van flexibilisering van de Vlaamse overheidsstructuur (zie verder).

Voor zaken als ICT, P&O, facility,... kan er een overheidsbrede basisinfrastructuur bestaan, die verdere vertaling krijgt in de entiteit. Dit betekent dan concreet het poolen van de verschillende

functies, zoals P&O-functies. De centrale entiteit ontwikkelt dan bijvoorbeeld het overheidsbrede HR-beleid en ondersteunt entiteiten in de organisationele specifieke vertaling van de taak. De vraag die wel moet gesteld worden is welke impact deze evolutie, naar verplichte afname van managementondersteunende diensten van op afstand geplaatste MOD's en het verplicht volgen van bepaalde beheerssystemen, heeft op de operationele beheersautonomie van leidende ambtenaren en agentschappen (Luts, Op de Beeck & Verhoest, 2010). Deze spanning stelt zich in veel OESO-landen (Verhoest et al., 2012).

AANBEVELINGEN MANAGEMENTONDERSTEUNENDE DIENSTEN

*Zorg voor het, zover mogelijk, gelijkschakelen van basistoepassingen.

*Maak een duidelijk onderscheid tussen sterk gestandaardiseerde managementondersteunende taken en taken die meer beleidscomponenten bevatten. M.b.t. de laatste moet men voorzichtiger zijn in het clusteren van managementondersteuning in MOD's die een groot aantal entiteiten moet bedienen; immers, de transactie- en afstemmingskosten worden dan veel groter.

*Herdenk de gemeenschappelijke aansturing van de MOD's indien er beleidsdomeinoverschrijdend wordt geclusterd.

*Houd rekening met de impact op operationele beheersautonomie van entiteiten.

2. Governance van de zesde staatshervorming

De zesde staatshervorming betekent nieuwe bevoegdheden voor Vlaanderen. De meest in het oog springende zijn de overheveling van de kinderbijslag en de woonfiscaliteit, temeer omdat er aanzienlijke budgetten verbonden zijn aan deze bevoegdheden. Deze nieuwe bevoegdheden moeten ingepast worden binnen de huidige structuur en werking van de Vlaamse administratie. Onder meer onderzoek naar de vijfde staatshervorming geeft alvast enkele noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle overdracht.

A. Bevindingen

Een staatshervorming gaat traditiegetrouw gepaard met bevoegdheidsoverdrachten. SBOV-onderzoek naar de vijfde staatshervorming legde een aantal mogelijke valkuilen bloot die met overheveling van bevoegdheden gepaard gaan. Een eventueel pijnpunt is alvast onvoldoende betrokkenheid van ambtenaren bij het proces van agendasetting en beleidsondersteuning rond de staatshervorming. De vijfde staatshervorming betrok enkel een beperkte bovenlaag van ambtenaren, wat binnen de administratie onduidelijkheid creëerde rond het hele proces. Het informatietekort leidde tot spanningen tussen ambtenaren. Er ontstonden immers verkeerde verwachtingen en het ontbrak aan individuele coaching van ambtenaren. De staatshervorming stuitte dan ook op weinig veranderingsbereidheid (Vanhee & Hondeghem, 2011).

Uit adviezen en gesprekken maken we op dat deze gevaren voor gebrek aan betrokkenheid en informatie opnieuw om de hoek loeren. Zo wijst de SERV er op dat het institutionele akkoord op dit moment geen klaarheid biedt over financieringsmechanismes, fiscale uitgaven en simulatiemodel, arbeidsmarktbevoegdheden,... (SERV-advies 27/06/2012). Lokale besturen bekennen dat de implementatie en impact van de zesde staatshervorming op dit moment nog onbekend terrein is. Dit vormt mogelijk een probleem, aangezien nu reeds meerjarenplanningen opgemaakt dienen te worden. Verder is het ook onduidelijk in welke mate de overheveling van bevoegdheden eveneens een overdracht van personeel impliceert. Nochtans wordt opgemerkt dat de kennis van de federale ambtenaren, zeker in de voorbereidingsfase, zeer relevant is. Binnen het beleidsveld Wonen is er samenwerking met federale ambtenaren, maar dit gebeurt eerder op ad-hoc basis en uit persoonlijke naam. De Vlaamse administratie moet voldoende mensen en middelen vrijmaken om een eigen gewestelijke reglementering rond huren uit te werken, te evalueren en op te volgen. Het private huurrecht ressorteert op dit moment onder het federale beleidsdomein Justitie. Er bestaat geen afzonderlijke entiteit die zich om het private huurrecht bekommert bij de federale overheid, zodat het weinig waarschijnlijk is dat federale ambtenaren overgeheveld worden naar het Vlaamse niveau. Onderzoek waarschuwt daarom voor het waarborgen van continuïteit en het voorhanden zijn van voldoende mensen en middelen (Vanhee & Hondeghem, 2011).

Bovendien is het onduidelijk hoe de overdracht van nieuwe bevoegdheden zal inspelen op de interne staatshervorming en BBB. Uit het institutionele akkoord wordt immers duidelijk dat homogenisering niet op alle vlakken gerealiseerd is. Onderzoek van het Steunpunt Wonen naar de regionalisering van de huurwetgeving duidt aan dat op dit moment er allesbehalve sprake is

van een homogeen bevoegdheidspakket rond huisvesting. De gewesten hebben in theorie ‘ruime’ en ‘volledige’ bevoegdheid, maar in de praktijk behoren verschillende praktijken nog steeds tot de federale bevoegdheidssfeer en tot de gemeenschappen. Het regeerakkoord van de regering Di Rupo voorziet in een overdracht van de gewesten van de woninghuur, de pacht en de handelshuur, naast delen van de woonfiscaliteit en de prijzencontrole. Het akkoord biedt alvast een opportuniteit om meer homogeniteit in het huisvestingsbeleid te realiseren (Hubeau & Vermeir, 2013).

De overheveling van bevoegdheden zoals het woninghuurrecht zal ook de nood aan interne coördinatie en afbakening versterken. Het ruimere huisvestingsbeleid vindt immers aanknopingspunten met andere gewestelijke aangelegenheden, en zodoende wordt de wederzijdse afhankelijkheid met andere beleidsdomeinen groter. Handelshuur en pacht raakt aan beleidsvelden Economie en Landbouw, terwijl vakantiewoningen raakvlakken heeft met Toerisme. Verschillende aspecten van het huisvestingsbeleid dreigen zo versnipperd te worden onder verschillende ministers, aldus onderzoek van het Steunpunt Wonen (Hubeau & Vermeir, 2013).

Een aantal beleidsdomeinen zal ook aanzienlijk uitbreiden eenmaal de bevoegdheden worden overgeheveld, denk maar aan Welzijn, Volksgezondheid & Gezin (kinderbijslag) of Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed (woonfiscaliteit). Deze overheveling behelst telkens een aanzienlijk budget. Vraag is hoe deze bevoegdheidsoverdracht met bijhorende middelen zich politiek zal vertalen. Blijft het beleidsdomein WVG bij één minister of wordt er toch gekozen voor een opdeling? Zo ja, waar wordt er dan gesplitst? Respondenten waarschuwen wel voor het gevaar van versnippering bij de opdeling van het beleidsdomein. Nieuw voor Vlaanderen is dat er een aantal justitiële zaken overkomen. Sommige respondenten stellen de vraag of er een beleidsdomein Justitie bijkomt. Echter, een substantieel pakket van de justitiële bevoegdheden – het jeugdsanctierecht – heeft ook veel gemeen met welzijn. Een mogelijke optie is dus om een aantal bevoegdheden bij Welzijn onder te brengen. Het beleidsdomein Werk wordt ook aanzienlijk groter. Het doelgroepenbeleid komt over, waardoor de portefeuille aanzienlijk groeit. Ook de beslissingsbevoegdheid rond de RSZ-korting en het activeringsbeleid wordt overgeheveld, maar de uitvoering blijft federaal. Daarnaast wordt Vlaanderen ook bevoegd voor het betaald educatief verlof, maar dit wordt geregeld in paritaire comités. Op dit moment is het nog niet duidelijk hoe men dit zal organiseren.

In de gesprekken werd ook opgeworpen dat op dit moment elk departement zijn eigen manier heeft om de implementatie van de staatshervorming aan te pakken. “Vlaanderen heeft de neiging om alles gedetailleerd aan te pakken”, aldus een respondent in de focusgroep. In een advies dat VLABEST formuleerde werd expliciet de vraag gesteld hoe de staatshervorming te begeleiden: wil men kiezen voor de gedetailleerde aanpak of opteert men voor een overgangsstructuur waarbij strategische beslissingen pas later na de eerste fase worden genomen (VLABEST-advies 3/5/2012).

De zesde staatshervorming voorziet ook in een aanzienlijke overdracht van middelen uit de sociale zekerheid, denk maar aan gezinsbijslag, gezondheidszorg en hulp aan personen en arbeidsmarkt. In een SERV-advies (27/06/2012) vragen sociale partners dan ook om het federale

paritaire model te vertalen naar het Vlaamse niveau. De huidige organisatie van beheer bij de VDAB wordt als voorbeeld aangehaald. Concreet luidt het voorstel om alle ‘middelen sociaal beleid’ – die hun oorsprong vinden in de sociale zekerheid – in te brengen in een ‘Beheer sociaal beleid’. Op die manier willen sociale partners vermijden dat ze in de algemene begroting terecht komen. De structuur ‘Beheer sociaal beleid’ wordt dan door de sociale partners opgevat als een EVA – volgens een tripartitiesysteem – die de middelen beheert en alloceert naar uitvoeringsstructuren. Dit SERV-advies geeft dus de standpunten van de sociale partners weer, maar deze ideeën werden niet unaniem gedragen in de gesprekken. Niet alle respondenten zijn er immers van overtuigd dat de formule van medebeheer de noodzakelijke vertaling is van de uitvoering van de nieuwe bevoegdheden. Er wordt gewezen op het voldoende afwegen van een aantal opties. Indien personeel overgeheveld wordt en dit binnen een EVA-structuur vorm krijgt, betekent het bijvoorbeeld ook een extra druk op de pensioenkost van de Vlaamse overheid. Een andere piste is om te werken met raadgevende comités.

B. Aanbevelingen

Onderzoek naar bevoegdheidsoverdrachten in het kader van de vijfde staatshervorming leert dat de administratie de snelheid en de kwaliteit van de uitvoering van de staatshervorming mee kan bepalen. Proactieve activiteiten zoals het opmaken van een draaiboek, het oprichten van een projectstructuur en het onderhouden van functionele politieke contacten om de technische haalbaarheid van bepaalde voorstellen reeds tijdens de besluitvormingsfase te signaleren, kunnen hiertoe bijdragen (Vanhee & Hondeghem, 2011). Het is in deze zeker belangrijk dat zo snel mogelijk absolute duidelijkheid over overheveling en inpassing van alle gefederaliseerde takenpakketten en ambtenaren wordt geschapen op alle vlakken en modaliteiten.

Het streven naar homogene bevoegdheidspakketten moet een onverkort uitgangspunt zijn bij de voorliggende staatshervorming. Vanuit het Steunpunt Wonen wordt aanbevolen om de opportuniteit van de zesde staatshervorming aan te grijpen om maximaal invulling te geven aan homogene bevoegdheidspakketten, zoals huisvesting. Het regeerakkoord voorziet een overdracht van de private huurwetgeving. Een optimale bevoegdheidsverdeling clustert zoveel mogelijk deelaspecten van een beleid en vertrouwt het toe aan een bevoegdheidssfeer. Er moet echter rekening gehouden worden dat een bijkomende bevoegdheidsoverdracht voor andere overheden net minder homogene bevoegdheidspakketten creëert (Hubeau & Vermeir, 2013). Bij de beoordeling van de impact van de bevoegdheidstoewijzing moet dan ook met alle betrokken niveaus rekening gehouden worden. Het ultieme doel moet alvast zijn om tot een bevoegdheidsverdeling te komen die toelaat om een efficiënt beleid te voeren.

Het succes van een bevoegdheidsoverdracht hangt niet alleen samen met de mate waarin homogene bevoegdheidspakketten tot stand komen die de deelgebieden dan wel de federale staat toelaten om een aangepast en coherent beleid te voeren. Er is nood aan samenwerking en interne coördinatie om versnippering tegen te gaan. BBB voorzagt in een één-op-één relatie, maar in realiteit lijkt dit weinig reëel. Vanuit het Steunpunt Wonen en advisering wordt sterk gepleit voor

een conceptuele benadering van de bevoegdheidsoverdracht. Dit impliceert dat er niet enkel vanuit regelgeving en details gedacht wordt of men opteert voor loutere inkanteling van bevoegdheden in een beleidsdomein (WGG-advies 25/04/2013; Hubeau & Vermeir). De staatshervorming biedt een momentum om een aantal structuren te heroverwegen. De heroverweging van het landschap van entiteiten dient best samen te gebeuren met de keuzes rond inrichting van de te overhevelen bevoegdheden, waarbij nieuwe clustering van taken (bv. per doelgroep) raadzaam kan zijn. Er moet voor gewaakt worden dat (1) voorlopige opvangstructuren, indien nodig, geen permanent bestaan aannemen; (2) dat deze overheveling geen verdere toename van het totaal aantal entiteiten veroorzaakt; en (3) dat de keuze voor organisatievorm aansluit bij de heersende principes in (een bepaald beleidsdomein) van de Vlaamse overheid.

Met name stelt zich de vraag naar de rol van het middenveld bij de aansturing van bepaalde over te hevelen taken en hun eventuele betrokkenheid in de raad van bestuur. We zien op dit moment weinig geldende redenen om het middenveld automatisch op te nemen in de raden van bestuur (als tripartite of bipartite), noch om deze entiteiten per definitie extern te verzelfstandigen. Kiezen voor deze principes, vanuit een logica die speelde op het federale niveau, zou betekenen dat men verder afwijkt van de grondprincipes van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Bovendien stelt zich op federaal niveau in verschillende van dergelijk samengestelde raden van bestuur toch wel een probleem van ‘rechter’ en ‘partij’. In verschillende federale instellingen van sociale zekerheid hebben de private dienstverleners die door de instelling worden gecontroleerd en aangestuurd rechtstreeks of onrechtstreeks een vertegenwoordiging in de raden van bestuur (zie terzake onderzoek van Troupin en Verhoest, 2013). Het argument van medebeheer omwille van de financiering klopt meer op het federale niveau, maar minder na regionalisering van die bevoegdheden. Inspraak in beleidsvorming door de sociale partners dient te worden verzekerd via adviesraden en procedures, maar *medebestuur* van uitvoerende instellingen door zitting in de raad van bestuur dient toch te worden beschouwd als zijnde van een andere aard. Er kan wel o.i. voorzien worden in adviserende comités waarin deze sociale partners het management van de uitvoerende instellingen adviseren. Hoe dan ook, de principes rond medebeheer door sociale partners bij de nieuw indalende bevoegdheden dienen duidelijk gesteld te worden, liefst voor de gehele Vlaamse overheid en niet geval per geval te worden bekeken.

Indien men kiest voor medebeheer, dient ten allen prijze worden vermeden dat de gecontroleerde private dienstverleners rechtstreeks of onrechtstreeks zitting krijgen in de raad van bestuur teneinde principes van ‘good governance’ te respecteren. Bovendien is in dat geval de vraag of een samenstelling met meerderheid van de Vlaamse overheid en minderheid van de sociale partners niet méér conform de basisprincipes van BBB is.

De implementatie van de staatshervorming moet vertrekken vanuit een globale visie, waarbij stakeholders van verschillende beleidsniveaus betrokken zijn. Het nieuwe beleid kan immers repercussies hebben voor andere beleidsniveaus.

AANBEVELINGEN STAATSHERVORMING

*Creëer zo snel mogelijk duidelijkheid over overheveling en inpassing van alle gefederaliseerde takenpakketten en ambtenaren.

*Streef naar homogene bevoegdheidspakketten.

*Vermijd loutere inkanteling van bevoegdheden.

*Grijp staatshervorming aan als momentum voor heroverweging overheidslandschap.

*Vermijd verder proliferatie van structuren.

*Kies organisatievormen en sturingsvormen die aansluiten bij heersende principes Vlaamse overheid.

3. Governance van besparingen

De financiële en economische crisis hebben overheden wereldwijd aangezet tot het doorvoeren van besparingen. In budgettair krappe tijden klinken stemmen in het debat rond overheidsbeslag immers luider dan voorheen. Fundamentele keuzes dringen zich op: gaat men voor geleidelijke besparingen of voor drastisch terugschroeven van overheidsuitgaven? Kiest men voor de lineaire 'kaasschaaf' besparingen, efficiëntiewinsten via samenwerking en rationalisering, of worden duidelijke prioriteiten gesteld en gerichte maatregelen genomen? In dit deel kijken we ook specifiek naar Nederland, dat de voorbije jaren via verschillende programma's sterk inzette op besparingen en efficiëntiewinsten binnen de Rijksoverheid.

In onze analyse wordt ingegaan op het procesmatige aspect van besparingen: hoe worden hervormingen aangestuurd? Daarnaast gaan we in op het inhoudelijke aspect: welke operationele besparingsmaatregelen worden genomen? Bij dit laatste blijkt de nadruk te liggen op het maken van efficiëntiewinsten, personeelsinkrimping, een veranderende rol van de overheid en andere maatregelen zoals deregulering en reorganisatie.

A. Bevindingen

Bijna elke Europese overheid zet – al dan niet onder druk van Europa – in op besparingen binnen het overheidsapparaat. Het COCOPS-onderzoek 2013 (W.P.7) kon alvast enkele trends vastleggen over hoe besparingen worden aangepakt in verschillende landen. Een eerste belangrijk vaststelling (zie tabel A) is dat besparingen overal centraal worden aangestuurd, en daarbij sterk gestuurd worden vanuit het politieke niveau. De belangrijkste beslissingen rond grootte en aanpak berusten bij politici. Daarnaast is er ook een belangrijke rol weggelegd voor topambtenaren, hoewel er hier tussen landen meer variatie zit. Vaak krijgen topambtenaren een belangrijke stem in de besluitvorming rond besparingen, maar in andere landen blijft het voornamelijk politiek gestuurd. Externe experts worden eveneens betrokken, maar hun belang in de eigenlijke beslissing is lager dan dat van politici en topambtenaren.

Tabel A: Invloed in financieel-economische maatregelen⁶ (H= hoog; G = gematigd; L = laag)

	BE	DU	EE	ES	FR	HU	IE	IS	IT	LT	NL	SI	UK
Politici	H	H	G	H	H	H	H	H	H	H	G	H	H
Top-ambtenaren	L	H	H	G	G	L	G	G	H	L	H	G	H
Externe experts	L	L	L	G	L	L	H	H	G	L	H	G	L

(Bron: Kickert e.a., 2013)

Als we verder inzoomen op hoe besparingen concreet worden aangepakt, vinden we wel diversiteit in maatregelen. In veel Europese landen worden besparingen in verschillende rondes ingevoerd, waarbij de besparingsmaatregelen zelf steeds gericht, maar ook politiek gevoeliger worden, en steeds strakker worden aangestuurd (zie tabellen B en C). In landen die de hete adem

van Europa in hun nek voelen, heerst een grote *sense of urgency* en worden vrij snel grote besparingen doorgevoerd. Landen waar druk vanuit Europa om overheidsfinanciën op orde te krijgen minder groot is, kiezen meer voor een geleidelijke aanpak. In België kiest de overheid ervoor in te zetten op relatief kleine besparingen. Vaak zijn de besparingen ‘*across the board*’, en in mindere mate echt doelgericht.

Tabel B: Stadia van besparingsmaatregelen

	BE	DU	EE	ES	FR	HU	IE	IS	IT	LT	NL	SI	UK
Tijdelijke, kleine maatregelen	2009	-	-	-	-	-	Okt 2008	2009	2009	-	Feb 2009	Feb 2009	2009
Gematigde aanpassingen	2009-2011	-	-	-	-	-	Dec 2008	-	2009	-	Febr 2009	Apr 2009	2009
Eerste pogingen tot besparingen	2009	-	-	Juni 2008	2010	-	April 2009	2009	2010	-	Okt 2010	Apr 2009	2009
Resolute besparingsmaatregelen	2012 -	Juni 2010	Juni 2008	Mei 2010	2012	Juni 2010	Dec 2009	2009 2010	2011	Dec 2008	Okt 2012	Mei 2012	2010
Fundamentele bepaling van prioriteiten	-	-	-	Dec 2011	-	-	Dec 2010	2009	-	-	Okt 2012	Mei 2012	2010

(Bron: Kickert e.a., 2013)

Tabel C: Kenmerken van besparingsbesluitvorming binnen centrale overheid in een selectie van landen

	BE		DU		FR	NL		UK	
	(-2011)	(2011-)	(-2009)	(2009-)	(2007-2012)	(2010-2012)	(2012-)	(-2010)	(2010-)
Kleine (K)/ Gematigde (GEM)/ Grote besparingen (GR)	K	GEM	K	GEM	GEM	GEM	GR	GEM	GR
Snel (S)/ Traag (T)	T	T	T	S	T	T	S	S	S
Gericht (G)/ Across-the-board (A)	A	A	A	G	A	A	G	G	G
Centraal (C)/ Decentraal (D)	C	C	C	C	C	C	C	C	C

(Bron: Kickert e.a., 2013)

In Nederland werden hervormingsprogramma's niet zozeer opgestart naar aanleiding van de crisis, maar wordt de noodzaak tot het nemen van maatregelen door de crisis wel scherper. De opeenvolgende hervormingsprogramma's van de voorbije jaren, stelden een grote uitdaging voor de Nederlandse Rijksdienst om een afslanking te realiseren. Reeds in het hervormingsprogramma 'Vernieuwing Rijksoverheid' (2007-2010) kreeg de aansturing een sterke focus op de personeelsinkrimping. De minister van Binnenlandse Zaken werd verantwoordelijk voor de coördinatie van dit programma en de halfjaarlijkse rapportage ervan aan de Tweede Kamer. De vakministers waren op hun beurt verantwoordelijk voor de verschillende projecten en de personeelsinkrimping op hun eigen ministeries. De ambtelijke sturing van het hervormingsprogramma gebeurde via een tijdelijk programmabureau met beperkte capaciteit,

aangestuurd door een programma secretaris-generaal. Dit wijst er op dat de politiek zo hoog mogelijk het project in de administratie wou uitzetten. De departementen (ministeries) maakten plannen van aanpak op die intern en door de programma SG werden opgevolgd. Daarnaast waren er ook interdepartementale projecten, waarbij verantwoordelijkheden en aansturing overheen departementen verdeeld werden. Monitoring gebeurde via voortgangrapportage (Steen e.a., 2010). Op dit moment, een aantal regeringen en hervormingsprogramma's verder, is de Minister van Wonen en Rijksdienst verantwoordelijk voor de hervormingsagenda. De departementen geven invulling aan de personeelsinkrimping. Er is echter geen programma SG meer. Verschillende SG's treden op als portefeuillehouder van rijksbrede verandertrajecten.

Ook de Vlaamse overheid voelt de druk om te besparen en te zoeken naar efficiëntiewinsten. NPM creëerde immers de verwachting dat de overheid meer met minder zou gaan doen, en dus efficiënter en effectiever zou werken. Bovendien is er omwille van de financiële en economische crisis een steeds grotere druk tot budgettaire besparingen. SBOV-onderzoek naar efficiëntiewinsten in de Vlaamse overheid (Stroobants & Bouckaert, 2013) toont aan dat idealiter de nadruk ligt op het zoeken naar mogelijkheden voor standaardisatie, rationalisatie, optimalisatie en samenwerking. Onze focusgesprekken leverden alvast enkele mogelijkheden aan waar efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden. Lineaire besparingen, beperking van dienstverlening, nieuwe inkomstbronnen, verhogen aangerekende prijs, veranderingen in vraag, etc. worden bestempeld als minder wenselijke opties om besparingen te realiseren. Het databeheer tussen verschillende bestuursniveaus heeft nog ruimte voor verbetering. Een geïntegreerd databeheer laat toe dat besturen informatie kunnen raadplegen en toevoegen, zodat het niet telkens opnieuw opgevraagd dient te worden. Vlaanderen vaardigt veel wetgeving met bijhorende regels uit, wat resulteert in vele controles. Respondenten zien ook hier een kans om efficiënter te werken⁷. Een alternatief is om regelgeving minder complex te maken, zodat er minder controles nodig zijn. Dit vergt evenwel de nodige verantwoordelijkheid. Enkele ambtenaren wezen dan weer op het nadenken over taken binnen het beleidsdomein: wat zijn taken van de overheid? Zijn er mogelijkheden om de markt te laten spreken?

Een specifieke vorm van besparing is personeelsinkrimping. Het COCOPS-onderzoek (W.P.7) toont aan dat personeelsbesparingen massaal worden toegepast, in de eerste plaats via een wervingsstop, maar bij meer drastische besparingen ook via ontslagen. Ook bevrozing van loon en, opnieuw meer drastisch, salarisvermindering, zijn populaire besparingsmaatregelen (zie tabel D). In Nederland lag bij het hervormingsprogramma sterk op personeelsinkrimping of 'taakstelling'. De inkrimping van de personele omvang was immers de inzet bij de verkiezingsdebatten in 2006. Het hervormingsprogramma legde een taakstelling op aan de kerndepartementen, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Daarbij werd uitgegaan van een verschillende taakstelling in vier clusters personeelsleden: Beleid, Inspectie/toezicht, Ondersteuning en Uitvoering. De aansturing gebeurde strikt, met in regeringsbeleid vastgelegde te behalen resultaten. Gevoelige punten bij de uitvoering waren dat de gemakkelijkste opties als eerste werden uitgeput en dat in verschillende gevallen toepassing van de kaasschaafmethode zichtbaar was, eerder dan een beoogde fundamentele herschikking van het takenpakket. Door de niet-voorzien groei bij organisaties die rijksbrede managementondersteuning bieden, moest de bovendepartementale samenwerking worden gecompenseerd met een inkrimping van ondersteuningsfuncties elders, en los van de taakstelling.

Tabel D: Besparingsmaatregelen

	BE	DE	EE	ES	FR	HU	IE	IS	IT	LT	NL	SI	UK
Wervingsstop	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	n/a
Loonsvermindering	-	-	+	+	-	+	+	n/a	n/a	+	-	+	n/a
Loonstop	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Personeelsvermindering	+	+	+	+	+	+	+	n/a	+	+	+	+	+
Reorganisatie	-	+	+	+	+	+	+	+	n/a	+	+	+	+
Efficiëntiewinsten	+	+	n/a	n/a	+	n/a	+	n/a	n/a	+	+	+	+

(Bron: Kickert e.a., 2013)

In Vlaanderen wordt het debat gevoerd of de overheid niet te “groot” is en de dienstverlening niet met minder ambtenaren kan gebeuren. De Vlaamse regering besliste alvast om tegen het einde van de legislatuur 6% minder personeelsleden te hebben. Om dit te realiseren, werken een aantal entiteiten met “1 op 2 vervangingen”: niet alle vertrekkende personeelsleden worden vervangen. Er dienen eerst twee personeelsleden te vertrekken uit de entiteit om 1 nieuw personeelslid te kunnen aanwerven. Vanuit een focusgroep wordt gewaarschuwd dat minder ambtenaren niet mag betekenen dat er wordt ingezet op outsourcing en consultancy. Bij de hervormingen in Nederland werd dit opgevangen door een zogenaamd ‘driedubbel slot’, waarbij de inkrimping niet alleen werd vastgesteld in financiële middelen en FTE’s, maar ook een nulmeting externe inhuur plaatsvond. “Wanneer je als overheid hetzelfde blijft doen, heb je evenveel mensen nodig”, klinkt het ook in de gesprekken die we voerden. Personeelsinkrimping betekent dat fundamentele keuzes nodig (zullen) zijn naar de taken die de overheid uitvoert. Ook wanneer een overheid bepaalde taken niet meer vervult, moet er nagedacht worden wat met er met de betrokken ambtenaren dient te gebeuren. Een mogelijkheid, indien van toepassing, is dat ze mee overgeheveld worden naar een bestuursniveau of afdeling waar de dienstverlening terechtkomt. Die personeelsmobiliteit kan in het gedrang komen door een te rigide besparingsobjectief. Als gevolg van de besparingsnorm, wordt er *binnen* een bepaalde entiteit geschoven met taken waar mogelijk en minder snel extern een vacature opgesteld. Immers, wanneer een vacature door entiteitsoverschrijdende mobiliteit wordt ingevuld, dan vult de ontvangende entiteit het besparingsobjectief in van de entiteit die uitzendt. Kortom, besparingsdruk zorgt ervoor dat mobiliteit in de entiteit verhoogt, maar tussen entiteiten vermindert. Dit kan gevolgen hebben voor schuiven van capaciteit die wenselijk zou zijn (Delaforty, Van Dooren, Seghers & Janvier, 2011).

In Nederland worden de hervormingen ook onder de huidige regering verder gezet in de Hervormingsagenda 2013 (www.rijksoverheid.nl). Deze behelst onder meer het verder streven naar een kleinere, betere rijksoverheid via het verschuiven van taken van het Rijk naar provincies en gemeenten, en het uitgaan van een veranderende rol van de overheid ten opzichte van de samenleving. Uitgegaan wordt van een aanvullende taakstelling van ruim 1.1 miljard euro bovenop de reeds eerder afgesproken besparingen van ruim 3 miljard euro, te realiseren via besparing op personele en materiële uitgaven van de rijkdienst, met zo min mogelijk gevolgen voor de maatschappelijke dienstverlening. Een belangrijk aandachtspunt bij de discussie over de veranderende rol van de overheid, echter, is de vaststelling dat dit toch tot keuzes dwingt die politiek zeer gevoelig zijn. Een eerste voorbeeld zijn de inspectiediensten in Nederland. De

noodzaak tot bezuiniging leidt tot meer risico-gestuurd en selectief toezicht (waarbij op basis van risico-analyse inspecties nadrukkelijk gericht worden op specifieke thema's of organisaties), horizontaal toezicht (waarbij meer wordt uitgegaan van eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven) en systeemtoezicht (periodieke inspecties die vooral gericht zijn op de effectiviteit van de kwaliteitssystemen), die echter contrasteren met de steeds hogere risico-aversie in de samenleving. Een ander voorbeeld is het pleidooi voor de zogenaamde 'participatiesamenleving' waar een grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers vooral is ingegeven door een besparingslogica, eerder dan een gerichtheid op kwaliteit en toegankelijkheid van dienstverlening.

Er werd binnen de Nederlandse overheid ook ingezet op ontkokering, de-bureaucratisering, administratieve lastenverlichting en deregulering. Een voorbeeld is het project 'Beter beleid, goede uitvoering', gericht op het verbeteren van de relatie tussen beleid en uitvoering, onder meer via een uitvoeringstoets bij beleidsvorming. De vernieuwingstrajecten leidden tot herindeling van kerndepartementen (bijvoorbeeld het samengaan in 2010 van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) en hebben ook gevolgen voor de relatie tussen kerndepartementen, agentschappen en ZBO's (bijvoorbeeld door andere positionering en/of nieuwe samenwerkingsafspraken). In de Hervormingsagenda 2013 is het clusteren van uitvoerings- en toezichtsorganisaties door vergaande samenwerking tussen organisaties met vergelijkbare processen of doelgroepen, gericht op kostenreductie én meer integrale dienstverlening. Andere thema's zijn het verbeteren van inrichting en functioneren van de beleidsfunctie (kerndepartementen), de vermindering (clustering) van het aantal strategische adviesraden, de ordening van het ZBO-veld ('agentschap tenzij'-principe, minder versnippering ZBO's), en het aantrekkelijk blijven van de rijksoverheid als werkgever via een sterk personeelsbeleid.

B. Aanbevelingen

Zowel SBOV-onderzoek (Luts et al, 2009), het COCOPS-onderzoek (W.P. 7), als de analyse van besparingen in de Nederlandse overheid (Steen e.a., 2010), tonen dat leiderschap onontbeerlijk is in de governance van besparingen. Politici zijn de trekkers van overheidsbrede hervormingen en moeten de nodige continuïteit waarborgen. Om besparingen in goede banen te leiden, is naast politieke steun ook sterke ambtelijke sturing nodig en is er eveneens nood aan politiek-ambtelijke afstemming. Naarmate de besparingen meer gericht worden en meer fundamentele keuzes inhouden, is er een stijgende nood aan hiërarchische sturing. Daarnaast kunnen ook externe adviseurs met affiniteit met de Vlaamse overheid, zoals eerder gebeurde door de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, input leveren hoe besparingen aan te pakken en op te volgen. Om een hervorming tot een succesrecept te maken, is er nood aan brede betrokkenheid van alle departementen en agentschappen. Net zoals bij het proces van staatshervorming, is het opnieuw van cruciaal belang om alle bestuursniveaus in het proces te betrekken. Uit de analyse van het Nederlandse hervormingsverhaal, komt naar voor dat aandacht nodig is voor het creëren van

betrokkenheid en goodwill ten aanzien van de besparingsmaatregelen. Prikkels geven en overtuigen in plaats van, of op zijn minst naast het top-down opleggen van maatregelen is noodzakelijk. Veel aandacht gaat bijvoorbeeld uit naar het overtuigen van organisaties van de meerwaarde die een gecentraliseerde managementondersteuning hen kan bieden. Een tweede voorbeeld is het betrekken van meerdere actoren bij transversale projecten waardoor interdepartementaal gedeeld eigenaarschap ontstaat.

SBOV-onderzoek naar efficiëntiewinsten in de publieke sector (Stroobants & Bouckaert, 2013) waarschuwt dat de focus op efficiëntiewinsten niet te koste mag gaan van de kwaliteit van de dienstverlening: efficiëntie moet altijd in relatie staan tot effectiviteit en kwaliteit. Belangrijk is om duidelijk te expliciteren welke efficiëntiewinsten beoogd worden. Hoe zullen ze bereikt worden en wat zal het opleveren? De gehanteerde indicatoren moeten vergelijkbaar zijn, zodat internationaal benchmarken en identificeren van *best practices* mogelijk wordt. Dit verlangt uiteraard meetbaarheid van indicatoren, waarbij de te halen targets kwantificeerbaar zijn. Het rapporteren van data kan gebeuren aan de hand van gestandaardiseerde projectfiches en voortgangsfiches. Het proces dient ondersteund te worden door een traject van audit en evaluatie. De Vlaamse overheid dient te vermijden dat de nadruk op efficiëntiewinsten leidt tot overdreven formalisering. Het is niet wenselijk dat er een overdaad aan diverse en parallelle rapporteringen ontstaat (in functie van beheersovereenkomst, begrotingsverantwoording, persoonlijke evaluatie,...), want dit leidt tot een verhoogde interne planlast.

De strategische inzet van personeelsmobiliteit over entiteiten heen kan helpen om de kwaliteit van de dienstverlening te garanderen in tijden van besparing. Het is aangewezen om het besparingsobjectief van 6% zo min mogelijk lineair te verdelen over de entiteiten. Een meer centrale capaciteitsplanning en een sterkere sturing van mobiliteitscontingenten lijken aangewezen. Daarnaast moeten entiteiten aangemoedigd worden om in hun beleid niet enkel beleidsinterne competenties te ontwikkelen, maar ook competenties die medewerkers breed inzetbaar maken (Delafortry, Van Dooren, Segers & Janvier, 2011). De uitvoering van de taakstelling binnen de Nederlandse overheid wijst op het belang van duidelijke te behalen resultaten, die bijvoorbeeld ook moeten voorkomen dat inkrimping binnen de overheid teniet wordt gedaan door een verhoogd beroep op externe actoren zoals consultants.

Tot slot, hoewel het in België, net als in vele andere Europese landen, het eenvoudigst lijkt om zich te richten op incrementele besparingen '*across the board*', is duidelijk dat de financiële crisis tot meer gerichte en drastische maatregelen noodzaakt. Maatregelen zoals reorganisaties kunnen slechts een beperkt resultaat opleveren naar efficiëntiewinst. Uiteindelijk zullen fundamentele keuzes moeten worden gemaakt vanuit het politiek primaat en op basis van een weloverwogen visie op de rol van de overheid ten aanzien van de samenleving, en op de rol van de verschillende bestuursniveaus hierbij.

AANBEVELINGEN GOVERNANCE VAN BESPARINGEN

*Stuur strak aan, vanuit politiek én ambtelijk niveau, en bewaak het momentum van de besparingen.

*Creëer voldoende draagvlak en goodwill – zowel ambtelijk als politiek - via mede-eigenaarschap en verantwoordelijkheid ten aanzien van de besparingsinitiatieven.

*Zorg voor afstemming en brede betrokkenheid binnen de Vlaamse overheid en overheen bestuursniveaus.

*Laat focus of efficiëntiewinsten niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening.

*Expliciteer duidelijk de beoogde efficiëntiewinsten en hoe ze te bereiken. Maak monitoring en benchmarking mogelijk.

*Zorg voor geïntegreerd databeheer binnen en overheen bestuursniveaus.

*Zorg voor evenwicht tussen controle en verantwoordelijkheid.

*Vermijd lineaire personeelsinkrimping; maak fundamentele keuzes.

*Vermijd , via duidelijk afgelijnde te behalen resultaten, dat minder ambtenaren betekent meer inzetten op outsourcing en consultancy.

*Zorg voor centrale capaciteitsplanning en sterke sturing. Besteed aandacht aan de inzetbaarheid van ambtenaren via mobiliteit binnen en overheen entiteiten, en de ontwikkeling van breed inzetbare competenties.

III. Discussie: de basisstructurering van de Vlaamse overheid

Een fundamentele uitdaging is dat steeds meer maatschappelijke beleidsvraagstukken en uitdagingen transversaal van aard zijn, en zodoende samenwerking tussen entiteiten en beleidsdomeinen vraagt (bv. klimaatverandering, armoede en sociale uitsluiting, jeugdwerkloosheid). De vraag is hoe deze evolutie voldoende kan worden opgevangen in de huidige Vlaamse, vrij sterk verkokerde overheidsstructuren. In dat licht is er een toenemende spanning tussen de administratieve rationaliteit achter de huidige inrichting van de Vlaamse overheid in beleidsdomeinen versus de politieke rationaliteit bij de portefeuillevverdeling en de maatschappelijke rationaliteit van steeds wijzigende complexe beleidsvraagstukken. Duidelijke aansturinglijnen (zoals de één-op-één-aansturing) en transparante verantwoordingsarrangementen, een zekere mate van organisationele continuïteit, alsook de voorspelbaarheid van reguliere dienstverlening aan burger en klant worden dan weer genoemd om hun waarde. Fundamenteel is er altijd een dilemma tussen de basiskeuze inzake inrichting van een overheid (bijvoorbeeld op beleidsdomeinen, zoals onderwijs, werk, leefmilieu) enerzijds, en de hieruit voortvloeiende nood aan coördinatie op de andere organisatieprincipes anderzijds (bijvoorbeeld op processen, doelgroepen, of gebieden). Er is ook een voortdurende vraag naar de noodzaak en optimale positionering van departementen als entiteit tussen kabinetten en agentschappen. Er zijn evenwel verschillende oplossingen die variëren naargelang radicaliteit en impact op de huidige organisatie van de Vlaamse overheid en die samenhangen met de aard van de problematiek.

1. Enkele basisprincipes

Op basis van de interviews en onze analyse, blijken een aantal krachtlijnen waaraan een nieuwe basisstructurering van de Vlaamse overheid zoveel mogelijk zou moeten voldoen:

1. De Vlaamse overheid moet zoveel mogelijk vanuit een holding-gedachte worden vormgegeven en aangestuurd. De Vlaamse overheid moet functioneren als één concern en zich naar buiten definiëren als één geheel. Dienstverlening moet zoveel mogelijk worden aangeboden via een gemeenschappelijke digitaal portaal. Een samenwerkingsgerichte cultuur moet maximaal gecultiveerd worden waarbij processen en structuren ondergeschikt worden aan de oriëntatie op een naadloze kwaliteitsvolle dienstverlening aan de gebruiker en op oplossingsgerichtheid voor transversale problemen. Alle entiteiten dienen zich in te schrijven in deze gedachte, ongeacht hun plaats in het bestel. Ook de verzelfstandigde entiteiten met eigen rechtspersoon en raad van bestuur dienen bepaalde minimaal gedefinieerde gemeenschappelijke systemen en managementondersteuning te aanvaarden en te volgen, als deze cruciaal zijn voor het goed functioneren en aansturen van de **holding 'Vlaamse overheid'**. Er moet echter vermeden worden dat de uitwerking van deze gedachte niet resulteert in een vermindering van de beheersmatige flexibiliteit en beleidsmatige wendbaarheid van de Vlaamse overheid en haar diensten (geen herbureaucratisering). De manier waarop de managementondersteunende diensten worden geclusterd is daarbij één cruciaal element.

2. Een duidelijke **rationalisatie van het aantal entiteiten** en geen verdere toename van totaal aantal entiteiten, ook niet bij overdracht van bevoegdheden omwille van de zesde staatshervorming.
3. Het **niet langer noodzakelijk structureel scheiden van beleidsvoorbereiding en -uitvoering**, waarbij eenzelfde entiteit zowel themaspecifieke/beleidsveldspecifieke beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering kan doen (indien dit opportuun geacht wordt).
4. De nood aan een **coördinerende entiteit** of cel die instaat voor de coördinatie van de betrokken organisaties van een beleidsdomein of ministeriële portefeuille.
5. De duidelijke voorkeur voor een **één-op-één aansturing** vanuit de minister, zeker op het niveau van een agentschap, en indien mogelijk op het niveau van een beleidsdomein/portefeuille en het departement.
6. Nood aan meer **vertrouwen van kabinet in administratie** als basis voor een emanciperende en duidelijke taakverdeling. Op lange termijn zou er een verdere afslanking van kabinetten dienen te gebeuren en deze dient in het vooruitzicht te worden gesteld. Op korte termijn lijkt de huidige omvang werkbaar.
7. Qua basis zijn de huidige **aansturingsinstrumenten** aan te houden, maar er is nood aan een verdere **flexibilisering** van deze instrumenten en een vermindering van de gepercipieerde plan- en rapporteringslast.
8. **Samenwerking over organisaties en beleidsdomeinen** heen wordt **aangemoedigd** door dit inherent deel te laten uitmaken van de reguliere aansturings-, opvolgings- en evaluatiekanalen en –instrumenten.
9. Beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie en samenwerking gebeurt zoveel mogelijk via **lichte projectwerkingsstructuren**, waarbij de Vlaamse regering als college zich achter de verwezenlijking van deze doelstellingen schaaft.
10. Het **CAG moet slagvaardiger** worden door een duidelijker opdracht, een betere mandatering en representativiteit van zijn leden. Andere beheersmatige overlegorganen dienen te worden afgeslankt en werken in opdracht en onder gezag van het CAG.
11. Expliciete politieke benoemingen van de top van de administratie via een spoilsysteem wordt slechts door een minderheid van de respondenten gesteund. Men ziet meer heil in zoveel mogelijk **‘neutrale’ topmanagers**.

2. De basisstructurering: 4 modellen

Op basis van de interviews, documentanalyse en onze analyses, schuiven we een viertal mogelijke toekomstscenario's voor de basisstructurering van de Vlaamse overheid naar voor. Om de discussie over de modellen te objectiveren formuleren we telkens voor- en nadelen. Zelf achten we op dit moment het tweede model alsook de gematigde versie van het vierde model de meeste discussie waard.

Back to BBB

Een eerste model verkiest om de BBB-principes zoals geformuleerd in het kaderdecreet onverkort uit te voeren. De realiteit leert echter dat het BBB-model nooit rigoureus is toegepast. De logica van portefeuilleverdeling strookte immers niet met de indeling in 13 beleidsdomeinen binnen de administratie. De één-op-één relatie is dus nooit volledig gerealiseerd. Het valt te verwachten dat ook in een toekomstige legislatuur de politieke logica opnieuw incongruentie vertoont met de 13 homogene beleidsdomeinen. Het theoretische onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en –uitvoering blijkt in de praktijk niet te werken. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat in een nieuwe regeerperiode dit evenwicht wel gevonden wordt. Het kaderdecreet formuleerde een aantal essentiële criteria voor verzelfstandiging, maar de toepassing ervan werd minder nauwgezet gevolgd. Dit heeft geleid tot een grijze zone met niet-BBB conforme entiteiten, opgericht of behouden omwille van uiteenlopende redenen. Het kaderdecreet biedt met de criteria echter wel de nodige rationele instrumenten om meer rationalisering in het huidige administratieve landschap door te voeren. Het teruggrijpen naar de essentie van BBB biedt alvast het voordeel dat de transactiekosten van verandering relatief beperkt blijven. Immers, er komt geen grote structurele omslag. Wel zullen een aantal entiteiten nieuwe bestemming krijgen omdat ze niet meer in een BBB-vreemde vorm zullen werken, en kan er ook in dit model een vermindering van het aantal entiteiten worden nagestreefd.

Basisprincipes:

1. De structuur van de administratie telt dan 13 beleidsdomeinen, elk in een één-op-één relatie met de minister.
2. Departementen staan in voor beleidsondersteunende zaken, terwijl taken van beleidsuitvoering worden toevertrouwd aan intern of extern verzelfstandigde agentschappen. Een voorwaarde is evenwel dat agentschappen over voldoende kritische massa beschikken in uitvoeringstaken, hun te leveren producten of diensten meetbaar zijn, er een mogelijkheid is tot aansturing van het agentschap op doelmatigheid, prestaties en kwaliteit en er een invulbare informatierelatie bestaat (Kaderdecreet BB). Hoewel departementen instaan voor beleidsvoorbereiding, kunnen agentschappen ook beleidsvoorbereidende input leveren.
3. De huidige BBB-vreemde organisaties worden herbekeken en krijgen een nieuwe bestemming/fuseren. Een vermindering van het aantal entiteiten kan in dit model een optie zijn (zie kritische massa als criterium voor verzelfstandiging in BBB-decreet).
4. De beleidsraad fungeert als forum waar minister en leidend ambtenaren van het beleidsdomein overleg plegen over de aansturing van het beleidsdomein.
5. Het CAG zorgt voor de beleidsdomeinoverschrijdende afstemming. Het CAG bestaat uit 1 vertegenwoordiger per beleidsdomein.

Voordelen	Nadelen
Sterke logica in model	Werkbaarheid van model in meeste beleidsdomeinen niet echt bewezen
Duidelijkheid	Sluit niet of heel moeilijk aan bij politieke rationaliteit bij portefeuillevverdeling in coalitie onderhandelingen
Één-op-één aansturing is sterk principe	Sluit minder aan bij maatschappelijke cross-sectorale uitdagingen: nieuwe mechanismen nodig voor afstemming tussen beleidsdomeinen
Sturing en taakverdeling binnen beleidsdomein helder	Staat haaks op ontwikkelingen in bepaalde beleidsdomeinen, zoals RWO, CJSM en F&B en op mogelijkheid in kaderdecreet om agentschap beleidsondersteuning te laten doen
Rationalisatie van entiteiten blijft nodig	Probleem van beperkt draagvlak en gebrek aan legitimiteit bij politiek

BBB+

Een tweede scenario presenteert een model dat een aantal BBB-principes huldigt, maar tegelijkertijd enkele ‘pragmatische’ aanpassingen doorvoert die in de praktijk meer flexibiliteit bieden. Dit model biedt een aantal pragmatische antwoorden op huidige dysfuncties in het bestuurlijke beleid. De problematische scheiding tussen beleidsvoorbereiding en –uitvoering wordt losgelaten als structurerend principe en een rationalisering van het aantal entiteiten moet ook de transparantie van de structuren verhogen. Echter, de ruimte voor flexibiliteit per beleidsdomein over waar de coördinatietaak onder te brengen kan ook mogelijke negatieve consequenties hebben. De coördinatie kan zonder duidelijke verantwoordelijkheidstoewijzing ook dreigen te verzanden wanneer actoren te veel naar elkaar kijken of de coördinatie ad-hoc gebeurt. Er dreigt immers gevaar dat coördinatie ten prooi valt aan interne fragmentatie, zeker als deze per element aan andere entiteiten is toegewezen. De situatie die zich bij RWO stelt, strookt evenwel niet met dit model, omdat daar een beleidsdomeinsbrede coördinatiefunctie ontbreekt⁸.

Basisprincipes:

1. Dit model voorziet minder entiteiten. Deze rationalisering dient in eerste instantie te gebeuren aan de hand van de verzelfstandigingscriteria uit het BBB decreet. Daarmee moeten de niet-conforme vormen verdwijnen uit het Vlaamse administratieve landschap d.m.v. fusies of omvorming.
2. Flexibiliteit wordt gecreëerd door de organisationele scheiding tussen beleidsvoorbereiding en –uitvoering *niet strikt* aan te houden: er komt meer ruimte voor maatwerk binnen een bepaald beleidsdomein.
3. Het model stelt wel dat er per beleidsdomein een coördinerende entiteit dient te zijn. Welke entiteit het voortouw neemt in de coördinatie, kan van beleidsdomein tot beleidsdomein verschillen: het kan zowel het departement of een agentschap zijn.

Hierover worden binnen elk beleidsdomein afspraken gemaakt. De coördinatietaak bestaat uit:

- Het coördineren van de beleidsnota en – brief, alsook de opvolging ervan;
 - De budgetopmaak, het monitoren van het budget;
 - Het coördineren van parlementaire vragen;
 - Het zoeken en stimuleren van organisatie- of taakoverschrijdende beleidslijnen en beleidscoördinatie binnen het beleidsdomein/ministeriële portefeuille;
 - Eventueel de coördinatie op het vlak van beheersmatige zaken.
4. Er wordt vastgehouden aan de beleidsdomeinen, hoewel het er ook minder kunnen zijn dan thans het geval is. Er kunnen verschillende ministers per beleidsdomein zijn. De één-op-één relatie wordt niet gerealiseerd op het niveau van het beleidsdomein, maar wordt wel aangehouden tussen minister en agentschap. De administratieve structuur moet voornamelijk stabiliteit bieden, dus deze volgt niet noodzakelijk de verdeling van ministeriële portefeuilles per legislatuur.
5. Het CAG zorgt voor de beleidsdomeinoverschrijdende afstemming. Het CAG is minstens vast samengesteld uit de hoofden van de coördinerende entiteiten. Per beleidsdomein is er een extra lid dat via een periodiek rotatiesysteem wordt gekozen uit de hoofden van de overige entiteiten binnen dat beleidsdomein. Dit vergroot het draagvlak (en potentieel slagkracht) van het CAG bij de niet-coördinerende entiteiten.

Voordelen	Nadelen
Pragmatisch, sluit aan bij huidige evoluties; enigszins verenigbaar met politieke rationaliteit doordat beleidsdomeinen geen één-op-één aansturing dienen te hebben	Één-op-één aansturing van beleidsdomeinen wordt verlaten. Onduidelijke verantwoording ter hoogte van de coördinerende entiteit die potentieel met meerdere ministers te maken krijgt
Hervormingskosten waarschijnlijk redelijk laag: maatwerk per beleidsdomein	Verminderde transparantie op het niveau van de entiteiten omdat taken van entiteiten kunnen verschillen en niet noodzakelijk samenhangen met hun aard (departement en agentschap)
Beleidsdomein als structurerende eenheid blijft bestaan, wat de transparantie naar de maatschappij toe verhoogt	Verdere fragmentering beleidsdomeinspecifieke coördinatieorganen zoals beleidsraad, doordat er één deelbeleidsraad per minister actief zal zijn (zie huidig systeem van deelbeleidsraden in beleidsdomeinen met meerdere ministers)
Coördinerende eenheid per beleidsdomein met vaste taken	Niet in lijn met de huidige situatie van RWO, want daar geen beleidsdomeinbrede coördinatiefunctie
Sluiten van beleidscyclus als optie verlaagt transactiekosten tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering	Indien coördinatietaak verspreid wordt over verschillende entiteiten, extra transactiekosten en nood aan coördinatie van de coördinatie
CAG slagkrachtiger doordat hoofden van coördinerende entiteiten vast lid zijn en doordat er een rotatiesysteem is om hoofden van de overige entiteiten te betrekken	Door het eventuele samenvoegen van aanpalende beleidsdomeinen, kunnen eventueel bepaalde coördinatieproblemen binnen een breder gedefinieerd beleidsdomein worden gebracht.

Het themaministerie model

Dit model houdt in dat zoveel mogelijk agentschappen in het departement worden geïntegreerd tot grote entiteiten, waarin zowel beleidsondersteuning, beleidsuitvoering en coördinatie worden ondergebracht en waarbinnen de beheersmatige flexibiliteit via delegatie zo ruim mogelijk is⁹. De beleidsdomeinen vallen dan ongeveer samen met die grote eengemaakte ministeries, met eventueel nog een heel beperkt aantal extern verzelfstandigde agentschappen ernaast. Bij de indeling van dat beperkt aantal themaministeries probeert men indien mogelijk aanpalende beleidsvelden waartussen veel coördinatie gebeurt samen te brengen. Een voorbeeld zou bijvoorbeeld een omgevingsministerie kunnen zijn dat bevoegdheden inzake milieu en ruimtelijke ordening combineert. Het maken van een grote entiteit ‘omgevingsministerie’ heeft als voordeel dat dossiers met een meer transversaal karakter mogelijk makkelijker binnen eenzelfde structuur worden gecoördineerd. Coördinatie vindt voor een groot deel ad hoc plaats binnen de (hiërarchische) structuren van het ministerie. De concentratie van belangen in en de eventuele aansturing door meerdere ministers van één ministerie kan er echter ook toe leiden dat er een onderlinge strijd tussen de aansturende ministers en bijhorende taakinspanningen ontstaat. Hoe de aansturing van het ministerie kan verlopen is nog niet helemaal uitgeklaard. Mogelijk is er één topambtenaar per ministerie of een één topambtenaar per beleidsveld (het zogenaamde directeuren-generaal model in Nederland) onder een overkoepelende topambtenaar met procedurele coördinatiebevoegdheden in het eigenlijke ministerie. De politieke realiteit laat vermoeden dat – net zoals bij huidige beleidsdomeinen – er een aansturing is van één ministerie door verschillende ministers, wat uiteindelijk weer kan resulteren in een gebrek aan coördinatie door de individuele geldingsdrang van de verschillende ministers.

Basisprincipes:

1. Het concrete idee luidt om een aantal bevoegdheden die sterk aan elkaar gerelateerd zijn, te clusteren in één grote organisatie. Een voorbeeld van zo’n grote entiteit zou een ‘omgevingsministerie’ kunnen zijn. Het uitgangspunt is coherente pakketten naar taakstelling en focus te creëren. Dit betekent dat beleidsdomeinen de facto minder nut zullen hebben, want de voornaamste structurerende macht gaat uit van de themaministeries.
2. Clusteren in themaministeries gaat bovendien hand in hand met rationalisering van het aantal entiteiten. Er bestaat geen scheiding meer tussen voorbereiding en uitvoering van het beleid. Het takenpakket van voorbereiding, uitvoering en coördinatie wordt gebundeld in de grote entiteit. (Externe) verzelfstandiging wordt enkel toegepast als strikte uitzondering.
3. Echter, evaluatie dient idealiter te gebeuren door een aparte, onafhankelijke instantie. Op die manier wordt de valkuil van rechter en partij vermeden. Het samenbrengen van thema’s in een grote entiteit impliceert dat er een aantal grote structuren zijn.
4. Een één-op-één met de ministeries lijkt niet haalbaar. De één-op-één lijkt vooral aangewezen tussen minister en beleidsveld. De grote ministeries moeten stabiliteit geven aan de administratieve structuur, die dus niet verandert bij een legislatuurwissel.

5. De hoofden van de ministeries vormen samen het CAG dat een sterke positie heeft met reële beslissingsmacht.

Voordelen	Nadelen
Verhoogde transparantie	Hervormingskost hoog
Transversale coördinatie deels geïnternaliseerd	Één-op-één met beleidsdomein wordt verlaten
Nevengeschiktheid speelt minder sterk	Onduidelijke verantwoording en sturing in grote organisaties
Sluiten beleidscyclus als optie, verlaagt transactiekosten	Coördinatie binnen de grote thema-ministeries kan ook fout lopen door de grote omvang en door de aansturing door meerdere ministers
CAG slagkrachtiger omdat de hoofden van de thema-ministeries de enige leden zijn en er binnen de ministeries hiërarchisch kan worden gestuurd	Hoe zinvolle ministeries definiëren die een stabiele indeling kunnen kennen over meerdere legislaturen, gezien de veranderende coördinatieknopen

Het blokkendoosmodel

Dit model vertrekt vanuit het principe dat de structurering van het administratieve landschap zich deels moet kunnen aanpassen aan de politieke realiteit, met name de rationaliteit bij de ministeriële portefeuilleverdeling bij coalitieonderhandelingen voor een nieuwe Vlaamse regering. Dit houdt in dat beleidsdomeinen niet langer de administratie structureren, maar dat het daarentegen de afgesproken ministeriële portefeuilles per legislatuur zijn die het vertrekpunt vormen voor de clustering van entiteiten. Met andere woorden, de ministeriële portefeuilles worden samengesteld op basis van beleidsvelden, en op basis van de portefeuilleverdeling worden de betrokken entiteiten samengebracht. Het voordeel van dit model is dat de politieke rationaliteit en realiteit van de verdeling van ministeriële portefeuilles wordt gecapteerd in de bestuurlijke organisatie. Een coördinerende entiteit of cel verzorgt de coördinatie tussen de verschillende entiteiten die onder de betrokken ministeriële portefeuille ressorteren. Deze coördinerende, ambtelijke entiteiten of cellen worden dus per legislatuur samengesteld naargelang de ministeriële portefeuilles. De coördinerende entiteit of cel heeft in dit model ongeveer dezelfde taken als in het 'BBB+'scenario. Ook in dit model is de scheiding van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering niet langer een must. De entiteiten kunnen binnen een ministeriële portefeuille beiden doen voor het beleidsveld(en) waarop ze actief zijn. In dit model is er per definitie een één-op-één relatie tussen minister en alle entiteiten binnen zijn portefeuille.

Deze flexibiliteit verhoogt echter de transactiekosten bij het wisselen van de legislatuur. De samenstelling van de coördinerende entiteit of cel wisselt immers samen met de ministeriële portefeuille, alsook de verzameling beleidsvoorbereidende en –uitvoerende entiteiten die binnen een portefeuille met elkaar moeten samenwerken. Men moet dan opnieuw investeren in afspraken, samenwerkingen en communicatie met de entiteiten in de respectieve beleidsvelden. Een werkzame beleidsraad dient te worden gevormd alsook een werkzaam overleg op beheersmatig vlak tussen de entiteiten die onder de betrokken ministeriële portefeuille vallen.

Deze relatieopbouw vraagt tijd. Nadeel is ook mogelijks een verminderde transparantie voor de burger en voor bedrijven, omdat de basisstructurering van de Vlaamse overheid per legislatuur anders benoemd zal worden.

Er bestaan in feite twee versies van dit model. Een meer gematigde versie stelt dat er vaste beleidsvelden moeten worden gedefinieerd waaraan entiteiten/organisaties worden gekoppeld (zoals de bestaande agentschappen). Die entiteiten en beleidsvelden zijn de vaste blokken waarmee de politiek kan schuiven. De entiteiten zelf blijven stabiel bij een regeringswissel; alleen hun clustering onder een bepaalde ministeriële portefeuille wijzigt, alsook de coördinerende entiteit/cel.

Een radicale versie van dit model stelt dat beleidsvelden ook onderdelen van entiteiten kunnen omvatten waarbij vrij kan worden geschoven bij een nieuwe legislatuur, waarbij deze beleidsvelden en onderliggende organisatie-onderdelen kunnen worden samengevoegd tot nieuwe entiteiten. Men kan dus schuiven met organisatie-onderdelen die geclusterd worden naargelang de noodzaak. Dat betekent dat organisaties geen continuïteit kennen en zelf fluïde zijn.

Volgens ons zou de radicale versie van dit model teveel discontinuïteit inhouden op entiteitsniveau. Cruciaal is de definiëring van de beleidsvelden en de daaraan gekoppelde basiseenheden waarmee kan geschoven worden. Immers, de huidige definiëring van de beleidsvelden, zoals recent is vastgelegd voor de begrotingsstructuur, heeft deels een andere structurering dan de bestaande entiteiten en het aantal is nog steeds vrij aanzienlijk. Bovendien zijn sommige beleidsvelden vrij beperkt in scope gedefinieerd. De basiseenheden waarmee geschoven wordt en de achterliggende beleidsvelden mogen niet te klein of beperkt zijn omdat er een vrij grote kans bestaat dat de basiseenheden zich doorheen de tijd gaan institutionaliseren (d.i. de kenmerken zullen aannemen van een eigenstandige organisatie). Om de transactiekosten en herstructureringsweerstand te verminderen moet men er ook naar streven om de entiteiten die de beleidsvoorbereiding/uitvoering doen zoveel mogelijk als geheel samen te houden, ook als een dergelijke entiteit meerdere beleidsvelden dekt. Ook in dit model is een rationalisering van het aantal huidige entiteiten aangewezen.

Basisprincipes:

1. Er is één coördinatie-cel per ministerieel bevoegdheidspakket die zorgt voor de beleidscoördinatie, begroting, wetstekwaliteit, organisatiebeheersing, informatieverzameling, kennisdeling, beleidsmonitoring en beleidsevaluatie.
2. Beleidsvoorbereiding en –uitvoering kunnen opgenomen worden door de entiteiten van de Vlaamse administraties, waarbij het onderscheid tussen departement en agentschap vervalst. Aan het hoofd van de coördinatie-cel of -eenheid staat een leidend ambtenaar. Deze topmanagers hebben een beperkte staf. Er wordt verder wel een één-op-één relatie gegarandeerd tussen minister en beleidsveld, en daaruit volgend tussen minister en zijn ministeriële portefeuille (met de daarbinnen ressorterende entiteiten).
3. Concreet betekent dit ook dat elke entiteit aangestuurd wordt door slechts één minister.

4. De rol van politieke kabinetten is eerder klein: de coördinatiecel volgt de portefeuille van de minister, zodat coördinatie over voorbereiding en uitvoering van daar uit wordt gestuurd met mandaat van de minister. Het kabinet ondersteunt de minister bij de politieke realisatie van het regeerakkoord.
5. De hoofden van de coördinatiecellen kunnen samen het CAG uitmaken, al dan niet met aanvulling van een roterend lidmaatschap van de overige entiteiten.

Voordelen	Nadelen
Verhoogde flexibiliteit van de administratie en structuur volgt de politieke rationaliteit van portefeuillevverdeling	Hervormingskost kan hoog zijn afhankelijk van de radicaliteit van het gekozen model
Transversale coördinatie kan deels worden geïnternaliseerd indien de ministeriële portefeuilles bevoegdheden samenbrengen waartussen een belangrijke nood aan coördinatie bestaat	Mogelijke weerstand tegen verhoogde fluiditeit bij personeel (hangt sterk af van de mate van radicaliteit van dit model – in een gematigde versie valt dit wellicht goed mee)
Één-op-één relatie tussen minister en alle entiteiten van zijn portefeuille. Duidelijkere aansturing en verantwoording. Door coördinerende eenheid of cel, mogelijk kleinere rol kabinet op termijn	Heropbouw samenwerkings- en sturingsrelaties binnen portefeuille betekent transactiekosten en houdt discontinuïteit in met impact op vertrouwensrelaties tussen entiteiten.
Sluiten beleidscyclus als mogelijke optie verlaagt transactiekosten	Onduidelijk wat de basiseenheid is waarmee geschoven wordt (afzonderlijke organisaties of onderdelen van organisaties). Gevaar voor institutionalisering basiseenheid als deze kleiner is dan de entiteiten (en dus voor verdere organisatievorming)
CAG slagkrachtiger doordat hoofden van de coördinerende entiteiten vaste leden zijn	Mogelijks verminderde transparantie voor burgers en bedrijven, zeker indien men niet duidelijk de afbakening van beleidsvelden en bijhorende organisaties communiceert en stabiel houdt.

Referenties

- Bachus, K. (2012). *Vijf jaar Steunpunt Duurzame Ontwikkeling: conclusies en beleidsaanbevelingen*. Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.
- Buttiens, D., Verhoest, K. (2011). *Beleidsdomeinspecifieke coördinatie als onderdeel van Deugdelijk Bestuur in de Vlaamse Overheid. Een kwalitatieve analyse van coördinatie-instrumenten na BBB*. Leuven: SBOV, 192 p.
- Delafortry, A., Van Dooren, W., Seghers, J. & Janvier, R. (2011). *Personeelsmobiliteit binnen de Vlaamse overheid. Een kwantitatieve en kwalitatieve studie naar de determinanten van (horizontale) mobiliteit*. Leuven: SBOV. 99 p.
- Dhoedt, B. & Verhoest, K. (2012). *Een analyse van de invulling en opvolging van de generieke principes in de tweede generatie beheers- en managementovereenkomsten*. Departement Bestuurszaken.
- Hubeau, B. & Vermeir, D. (2013). *Regionalisering van de federale huurwetgeving*. Leuven: Steunpunt Wonen, 118p.
- Kickert, W.; Randma-Livv, T. & Savi, R. (2013). *Fiscal Consolidation in Europe. A comparative Analysis*, Trend report of the EU Seventh Framework program project Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future.(COCOPS).
- Meyers, F., Verschuere, B., & Verhoest, K. (2005): *Private law and hybrid agencies in Flanders: a descriptive analysis. Privaatrechtelijke en hybride organisaties in Vlaanderen: een beschrijvende analyse*. Leuven: SBOV.
- Luts, M., Op de Beeck, L., Verhoest, K. (2009). *Managementondersteunende dienstverlening in de Vlaamse overheid. Internationale Case-studie inzake shared service centers in Nederland en het Verenigd Koninkrijk*. Leuven: SBOV, 226 p.
- Luts, M., Verhoest, K., Op de Beeck, L. (2010). *Managementondersteunende dienstverlening in de Vlaamse overheid. Stand van zaken en aanzet tot oplossingen vanuit internationale ervaringen*. Leuven: SBOV, 169 p.
- MacCarthaigh, M. (2010). *National non-commercial state agencies in Ireland*. Dublin: IPA.
- Rommel, J. en Verhoest, K. (2009). *Regulering in Vlaanderen in kaart gebracht: analyse van regulerende organisaties*. Leuven: SBOV, 129 p.
- Spanhove, J. en Verhoest, K. (2008). *Deugdelijk Bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008: een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB*. Leuven: SBOV, 180 p.
- Steen, T.; van der Meer, F.; de Widt, D.; van Eijk, C.; Dijkstra, G. m.m.v. Brussee, R. en de Kievit, J. (2010). *Monitoring Vernieuwing Rijksdienst, i.o.v. Programma Vernieuwing Rijksdienst*, Leiden: Universiteit Leiden, 49 p.
- Stroobants, J. & Bouckaert, G. (2013). 'Towards Measurable and auditable efficiency gains in the Flemish public sector, *Public Organization Review*, 13(3), 245-260.
- Troupin, S. & Verhoest, K. (2013), "De l'arbre et de sa forêt: Enjeux locaux d'un instrument de gestion dans deux branches de la sécurité sociale belge", *Administration Publique*, 2013(2): 135-47.
- Vanhee, D. & Hondeghe, A. (2011). *Impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie. Een bevestiging van de 'overgehevelde' federale ambtenaren en de 'ontvangende' Vlaamse ambtenaren naar aanleiding van de 5^e staatshervorming*. Leuven: SBOV.

Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. en Laegreid, P. (2011). *Governing Public Agencies in the 21st Century. International lessons and policy recommendations by the COST Action IS0601 on 'Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization CRIPO/COBRA'*, 48 pp: COST office.

Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Lægreid, P. (Eds.). (2012). *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*. Palgrave Macmillan.

Adviezen & surveys

VLABEST

- De bestuurlijke organisatie van het Vlaams inburgerings- en integratiebeleid (6/5/2011 en 4/10/2012) (zie deelnota 4)
- Vlabest 3-5-2012 (reactie op fiches administratie) (zie deelnota 4)

SERV

- Serv-akkoord zesde staatshervorming (27/06/2012) (zie deelnota 4)

WGG

- Bijdrage aan het Groenboek Staatshervorming (25/04/2013) (zie deelnota 4)

COBRA-survey 2013

- Verhoest, K., Wynen, J., Molenveld, A. en Oomsels, P. (2013). Beschrijvende statistieken COBRA-survey. (zie deelnota 3)

COCOPS-onderzoek

- W.P. 3: Survey over de impact van administratieve hervormingen, onder leidend ambtenaren in 10 Europese landen, zie: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/COCOPS-WP3-Research-Report.pdf>
- W.P. 5: Onderzoek naar opkomende coördinatie-praktijken, zie: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/07/COCOPS_D5.3_Report.pdf
- W.P. 7: Onderzoek naar de impact van de financiële crisis op coördinatie, zie: <http://www.cocops.eu/work-packages/wp7-coordination-after-the-crisis>

Tweede peiling doorwerking Charter politiek-ambtelijke samenwerking, 2013

Bijlage: overzicht en timing gesprekken

Voorafgaande, in kader van SBOV: 9 interviews door Koen Verhoest met leidende ambtenaren en middenkader uit horizontale en verticale beleidsdomeinen (departementen en agentschappen) in april-mei 2013. Daarnaast 3 interviews met vertegenwoordigers van de VVSG (1x) en de SAR WWG (2x).

Datum	Activiteit	Respondenten
1 juli 2013	4 focusgroepen	Lokale besturen: - Marian Verbeek (VVSG) - Chris Peeters (VVSG) - Raymond Van Loock (VVP) - Geert Anthierens (Provinciegriffier West-Vlaanderen) - Hilde Rekkers (VVP) - Myriam Colle (Stad Mechelen)
		Onderzoekers: - Chris Bachus (Steunpunt TRADO) - Sien Winters (Steunpunt Wonen) - Christa Sys (Steunpunt Goederen- en Personenvervoer) - Johan Put (Steunpunt WVG)
		Middenveld I: - Luk Verschueren (ACW/SARC) - Marc Van den Brande (VSKO/VLOR) - Marianne Coopman (COV/VLOR) - Ellen Van Hertbruggen (ACLVB/SERV) - Bert Meulemans (Boerenbond/WGG) - Bert De Wel (ACV/MINA) - Marc Dillen (VCB/Woonraad)
		Middenveld II: - Hugo Vanden Driessche (Kaaitheater/SARC) - Harry Martens (Em.Prof. Universiteit Hasselt/VLOR) - Gunther Degroote (GO!/CVO/VLOR) - Pieter Verbeek (ABVV/SERV) - Koen Repriels (ACV/MORA) - Katrijn Vanderweyden (SERV)
9 september 2013	Individuele interviews met Vlabest werkgroep	2 gesprekken met vertegenwoordigers politieke kabinetten: - Bart Huybrechts & Tom Somers (kabinet Bourgeois) - Jeroen Vervloessem (kabinet Peeters) 7 gesprekken ambtenaren Vlaamse administratie:
18 september 2013	Individuele interviews met Vlabest werkgroep	- Peter Cabus (departement RWO) - Luc Lathouwers & Wouter De Boeck (Bestuurszaken) - Marc Morris (Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin) - Brigitte Mouligneau (ViA) - Ingrid Pelssers (diversiteitsambtenaar) - Martin Ruebens (DAR) - Ann Van den Cruyce (departement Werk en Sociale Economie)
30 september 2013	Interview voorzitter Vlaams Parlement met Vlabest Werkgroep	

Eindnoten

¹ Bijvoorbeeld op het vlak van personeel leiden de buitenlandse rationalisaties niet altijd tot een grote besparing omwille van beperkte mogelijkheden inzake directe afvloeiingen. De voorziene natuurlijke uitstroom door pensionering kan hier wel een opportuniteit zijn.

² Het decretaal inschrijven van een kritische evaluatie/heroverweging van de verzelfstandigingsvorm voor iedere entiteit bij het begin van iedere legislatuur, zoals voorzien in het gemeentedecreet en zoals ingevoerd in het Verenigd Koninkrijk, zou ook op langere termijn vermijden dat organisaties en hun rechtsvorm als verworven worden beschouwd. Echter, de impact van dergelijke oefeningen indien daadwerkelijk en met gevolgen doorgevoerd, op de interne dynamiek in die organisaties (bv. verloop van managers en personeel) zou nader bekeken moeten worden.

³ Uit de recente COBRA bevraging door SBOV-partners (Verhoest et al. 2013) en de bevraging Politiek-ambtelijke samenwerking blijkt de volgende instrumenten het belangrijkste in de aansturing en opvolging van entiteiten door de bevoegde ministers (en zijn kabinet) (in volgorde van belang): begroting; beleidsnota/beleidsbrief, direct overleg en evaluatie van de leidende ambtenaar (Ploeg). De beheersovereenkomst/ managementovereenkomst en ondernemingsplan wordt door slechts de helft van de entiteiten of kabinetten als van groot belang of vaak gebruikt beschouwd, waarbij dit voor publiekrechtelijke EVA wel duidelijker meer het geval is. Heel wat sturing gebeurt nog door ad hoc beslissingen, los van de beheersovereenkomst/managementovereenkomst, des te meer omdat deze overeenkomst door de politiek beschouwd worden als inflexibel. Veel leidende ambtenaren geven echter aan dat de beheersovereenkomst en ondernemingsplan heel belangrijk zijn voor de interne sturing binnen de entiteiten.

⁴ Er kan ook gedacht worden om deze beide documenten voortrollend te maken, met een jaarlijkse actualisatie voor de restduur van de legislatuur, waarbij de opmaak zoveel mogelijk vanuit beleidsopvolgingsystemen wordt gegenereerd (gekoppeld aan of als beleidsbrief/ondernemingsplan). Dit zou de beleidsmatige flexibiliteit verhogen, maar wel binnen de afgesproken strategische kaders.

⁵ Een aantal voorbeelden maken duidelijk dat er nog verbettermarge is voor beleidsafstemming tussen entiteiten en beleidsdomeinen. We merken hier graag op dat deze voorbeelden louter illustratief zijn, om te illustreren waar moeilijkheden zich bevinden. Deze punctuele voorbeelden werden genoemd tijdens de focus-interviews.

1. Afstemming op het gebied van normen: Het departement Mobiliteit verlangt dat fietspaden 1.5m breed zijn, terwijl het departement Toerisme 1,80m oplegt.

2. Ontbrekende 'beleids-linken': Vanuit het beleidsdomein WVG kwam een gezondheidsinitiatief dat wilde aanzetten tot gezonde voeding en meer bewegen, maar er werd geen link met het beleidsveld Sport gelegd.

3. Overlap in activiteiten, weinig uitwisseling: Verschillende beleidsdomeinen hebben aandacht voor armoede, maar weten vaak niet van elkaar wat ze doen, zo zijn er bijvoorbeeld verschillende definities van kwetsbare groepen.

4. Afstemming: een respondent merkt op dat het thema leefmilieu raakvlakken heeft met bijvoorbeeld de beleidsvelden Wonen en Energie, maar dat het vaak onmogelijk is om een afspraak te maken met alle betrokkenen. Ook onderwijs en arbeidsmarktbeleid zitten in verschillende domeinen, waardoor afstemming moeizaam verloopt.

5. Samenwerkingskansen zien, maar moeilijk te realiseren: De aanpak van uitstroom van ongekwalificeerde jongeren en het jeugdwerkloosheidsplan zouden eigenlijk moeten aanvangen tijdens de school-periode, maar vanuit het beleidsveld Werk heeft men slechts beperkt vat op dat beleidsveld. Wonen en Zorg kent een soortgelijke problematiek, daar stelt zich de vraag: wie wat doet? De ministers hebben een samenwerkingsprotocol, daardoor beweegt er wel wat, maar dit is nog te gering volgens de betrokkenen.

⁶ BE = België; DU = Duitsland; EE = Estland; ES = Spanje; FR = Frankrijk; IE = Ierland; IS = IJsland; IT = Italië; LT = Litouwen; NL = Nederland; SI = Slovenië; UK = Verenigd Koninkrijk.

⁷ Een voorbeeld dat werd aangehaald is het volgende: De besteding van EFRO-middelen wordt nu gecontroleerd door een externe consultant, die op zijn beurt gecontroleerd wordt. Dan wordt deze laatste opnieuw gecontroleerd door iemand van Europa.

⁸ Het departement staat de facto in binnen het beleidsdomein RWO voor alles wat ruimtelijke ordening aangaat, en de beleidsvoorbereiding en -uitvoering rond wonen en erfgoed bevinden zich in de agentschappen. Alle taken van het beleidsproces in de administratie zijn bij elkaar gebracht, zonder dat er evenwel een duidelijke rol is weggelegd om coördinatie tussen de drie 'kokers' te voorzien.

⁹ In die beheersmatige flexibiliteit zit ook een belangrijk verschil met de departementen die voor de BBB-hervorming bestonden.