



naar een bestuurlijke renovatie

INITIATIEFADVIES OVER DE
ORGANISATIE VAN DE VLAAMSE OVERHEID

19 november 2013

2013/21



INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	1
0. INLEIDING.....	2
0.1. Situering.....	2
0.2. Managementsamenvatting	3
1. HET BOUWPLAN: BETER BESTUURLIJK BELEID	6
2. PROBLEEMSTELLING: FOUTEN IN DE CONSTRUCTIE	6
2.1. Fragmentatie en verkokering.....	7
2.2. Diffuse verantwoordings- en (politieke) sturingsrelaties.....	8
2.3. De moeizame scheiding van beleid en uitvoering.....	9
3. ONTWERPPRINCIPES VOOR EEN GERENOVEERD BESTUURLIJK LANDSCHAP.....	10
3.1. De groep ‘Vlaamse overheid’	10
3.2. Sterkere departementen, minder departementen	11
3.3. Agentschappen heroverwegen	13
3.4. Één op één tussen minister en beleidsveld (niet beleidsdomein)	14
3.5. Programmawerking voor een innovatief beleid	15
3.5.1. Strategisch beleid.....	15
3.5.2. Tactisch beleid	16
3.5.3. Operationeel beleid	17
3.6. Governance	18
3.6.1. Rol van het College van Ambtenaren Generaal.....	18
3.6.2. Rol van kabinetten.....	19
3.7. Een politiek engagement	19

0. INLEIDING

0.1. Situering

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken besliste bij de opmaak van het werkprogramma 2012 – 2013 om een initiatiefadvies-traject op te starten omtrent de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse administratie. Prof. dr. Wouter Van Dooren werd door de Raad als trekker aangeduid van een werkgroep die de opdracht kreeg om het ontwerpadvies voor te bereiden. Volgende leden maakten deel uit van de werkgroep:

- Wouter Van Dooren (voorzitter werkgroep, lid VLABEST),
- Frank Franceus (lid VLABEST),
- Luc Hamelinck (lid VLABEST),
- Staf Lauwerysen (lid VLABEST),
- Bram Opsomer (secretaris VLABEST)

De werkgroep werd ondersteund door onderzoeksgroep Management & Bestuur van de Universiteit Antwerpen (coördinator: prof. dr. Koen Verhoest), in samenwerking met het Instituut voor de Overheid (KULeuven). Hun onderzoek, waarvan u als bijlage het eindrapport vindt, vormde de onderbouw voor dit advies. Het onderzoekstraject verliep in nauwe samenwerking met de begeleidende VLABEST-werkgroep. Zo kregen de leden een goed overzicht van de verschillende inzichten die over dit thema leven, onder meer via rondetafelgesprekken en interviews met stakeholders (middenveld, lokale en provinciale besturen, politici, kabinetsleden, hogere ambtenaren en middenkader).

De Raad is de onderzoekers en alle medewerkers dankbaar voor hun relevante en waardevolle inbreng. Voorliggende advies bindt echter alleen de Raad, die verantwoordelijk is voor de verwerking van de inbreng.

0.2. Managementsamenvatting

De bestuurlijke organisaties zijn de handen en voeten van de politieke democratie. Een sterke administratie is een noodzakelijke voorwaarde voor een slagkrachtige politiek. Een efficiënt functionerende en transparante overheidsadministratie vormt bovendien een essentiële factor voor de competitiviteit van landen en regio's en voor de welvaart en het welzijn van de inwoners. Dit advies stelt zich de vraag hoe de organisatie van de Vlaamse overheidsorganisatie versterkt kan worden.

Het huidige **bouwplan** van de administratie is uitgetekend na de administratieve hervorming onder de noemer Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) en zit vervat in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003. De BBB principes hebben heel wat merites. In de praktijk blijkt echter dat het plan niet altijd even consequent werd uitgevoerd. Als een gevolg daarvan ziet de Raad **drie grote probleempunten** terugkomen:

- Fragmentatie en verkokering: er zijn teveel agentschappen en de juridische vormgeving is te divers. De Vlaamse overheid telt op dit moment ongeveer 190 entiteiten, waarvan 75 organisaties passen in het BBB-kaderdecreet. Dit heeft niet enkel gevolgen voor de transparantie van de Vlaamse administratie, maar zorgt ook voor verkokerd en weinig slagkrachtig beleid.
- Diffuse verantwoordings- en (politieke) sturingsrelaties: de sturingsmechanismen die via BBB in de Vlaamse overheidsorganisatie werden geweven, staan ter discussie. BBB heeft ervoor gezorgd dat sturing meer gestructureerd en planmatig verloopt dan vroeger, maar er blijven enkele serieuze pijnpunten. De rapporteringsstromen worden als te weinig flexibel en bureaucratisch bestempeld; de één-op-één relatie tussen beleidsdomein en minister is niet gerealiseerd; de sturing van transversaal beleid wordt vaak gehinderd door sturingsinstrumenten met een te sterke verticale logica waardoor programmawerking heel moeilijk van de grond komt; en de overheidsbrede aansturing is te zwak.
- De moeilijke scheiding tussen beleid en uitvoering: Het BBB bouwplan gaat uit van een taakverdeling tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen die steunt op het onderscheid tussen beleidsplanning en beleidsuitvoering. In de praktijk zijn beleid en uitvoering echter Siamese tweelingen. De structuur van de administratie plooit zich stap voor stap naar die realiteit. Omdat de praktijk in alle beleidsdomeinen verschillend is, en omdat de praktijk ook afhankelijk is van de relatie tussen minister en beleidsdomein, levert dit een grillige structuur op die vooral voor buitenstaanders moeilijk leesbaar is.

We denken echter niet dat het BBB gebouw tegen de grond moet. Een aantal principes zijn waardevol en de transitiekosten van een nieuwe structuurhervorming zijn te groot. VLABEST stelt wel een **bestuurlijke renovatie** voor, gedragen door de Vlaamse Regering, zodat de Vlaamse administratie kan evolueren tot een stabiele, leesbare structuur die zowel een doelgerichte reguliere werking als een transversale programmawerking mogelijk maakt. We willen dus geen grote structuurhertekening, maar wel een aantal (grotere en kleinere) ingrepen die vooral tot doel hebben om de organisatiecultuur te verbeteren.

Volgende zijn de kernpunten van het advies:

1. Het label Vlaamse overheid moet terug een kwaliteitskenmerk zijn waar men trots op is. Vandaar houden we een pleidooi om de Vlaamse overheid veel meer te laten werken als een holdingstructuur met een eigen identiteit: de **'groep Vlaamse Overheid'**. Dit betekent dat het groepsbelang boven het organisatiebelang wordt geplaatst, dat horizontale programma's worden gesteund en dat medewerkers op alle niveaus mee zijn in dit groepsdenken. Dit betekent ook dat nog meer dan nu wordt gedacht vanuit de (digitale) front office, en dus vanuit het oogpunt van burgers, bedrijven, andere besturen en actoren.

2. De **scheiding van beleidsvoorbereiding en uitvoering is niet langer formeel verankerd**. Beleidsvoorbereidend werk kan nog binnen een departement, maar dit hoeft niet. Dit betekent niet dat departementen geen rol meer te spelen hebben. Integendeel, VLABEST pleit voor voldoende sterke en grote (in de zin van inhoudelijke spanwijdte, niet personeel) departementen, die moeten instaan voor de evaluatie, continuïteit en afstemming van het Vlaamse beleid. VLABEST pleit daarom ook voor het **verminderen van het aantal departementen tot een vijftal** via de bundeling van een reeks belendende beleidsvelden, enerzijds om schaalvoordelen te kunnen benutten en anderzijds om inhoudelijke coördinatieproblemen tussen departementen te vermijden.
3. Zwaar ingrijpen in de structuren van agentschappen lijkt ons nu niet nodig. De bestuurlijke renovatie is een kwestie van gericht heroverwegen. Een **vermindering van het aantal agentschappen** dringt zich zeker op. Heroverweging mag echter niet ad hoc gebeuren op basis van toevalligheden (zoals pensionering van topmanagers), maar moet **op basis van een objectief afwegingskader**. Er is daarbij zeker ook nood aan het heroverwegen van de ruime periferie aan BBB-vreemde entiteiten. Meer flexibele instrumenten voor interne verzelfstandiging moeten de nood aan externe verzelfstandiging verminderen. Tot slot is VLABEST er van overtuigd dat een **toename van het aantal agentschappen niet te verantwoorden** is, ook niet naar aanleiding van bevoegdheidspakketen die de zesde staatshervorming Vlaanderen oplevert.
4. De één-op-één relatie tussen beleidsdomein en minister is bijna nooit gerealiseerd en allicht ook niet realistisch. Wat volgens VLABEST wel moet kunnen is een **één op één relatie per beleidsveld**. Het minimum is een één-op-één tussen de minister en de beleidsentiteiten (lees agentschappen). Dit is belangrijk voor de dagdagelijkse aansturing door de minister en de afstemming binnen het beleidsveld. Voor de aansturing van de beleidsvelden blijft VLABEST het **gebruik van beheers- en managementovereenkomsten** tussen Vlaamse Regering en overheidsentiteit steunen. Ze moeten echter beknopter, flexibeler en met meer oog voor transversale beleidsinzet.
5. De **transversale beleidsprogramma's** van de vorige legislaturen hebben niet het enthousiasme en de resultaten teweeg gebracht die men ervan zou kunnen verwachten. Niemand betwist echter het belang van dit horizontaal perspectief. De transversale programma's moeten echter beperkter en resultaatgerichter.
 - VLABEST bepleit een beperkt aantal programma's die legislatuur gebonden zijn en die worden opgenomen in het regeerakkoord. Deze horizontale doelstellingen moeten bovendien worden toegewezen aan één minister voor de politieke sturing en moeten het voorwerp uitmaken van een aparte beleidsnota en beleidsbrieven.
 - Een vernieuwd College van Ambtenaren Generaal (CAG) moet veel sterker dan nu de rol van regisseur van de programmadoelstellingen op zich nemen. Er is daarbij nood aan een verdere bewustwording van het belang van de interbestuurlijke aanpak van veel transversale doelstellingen. Gemeentebesturen en OCMW's, vooral in een stedelijk gebied (maar ook erbuiten), zijn namelijk cruciale knooppunten in de huidige netwerkmaatschappij.
 - Het CAG moet een administratieve trekker mandateren voor het programmamanagement, die werkt op basis van een goedgekeurd plan van aanpak. Deze entiteit staat in voor de coördinatie van het programma. Daarvoor kan een klein maar slagkrachtig programmabureau worden in het leven geroepen. Belangrijker is echter dat het programma experts uit verschillende agentschappen, departementen en externe actoren samenbrengt (kennispooling).

6. We verwachten veel van een Vlaamse overheid die werkt als een groep. Daarom is een **groepsbestuur** noodzakelijk. VLABEST bepleit daarom een formeel **inhoudelijk mandaat voor het CAG** als het managementteam van de Vlaamse administratie. De Vlaamse Regering stelt bij het begin van de legislatuur het CAG samen. Een vaste plaats is gereserveerd voor de overheidsmanagers van de departementen (die dus verminderd zijn in aantal). Verder bestaat het CAG uit een tiental leidinggevend van agentschappen die aangeduid worden door de Vlaamse Regering voor de termijn van de legislatuur. VLABEST bepleit daarnaast een stapsgewijze (bij elke regeringsvorming) **verdere afslanking van de kabinetten** naarmate de capaciteit tot coördinatie binnen de Vlaamse administratie versterkt (door een collegiaal CAG en sterke coördinerende departementen) en naarmate als gevolg daarvan ook het vertrouwen van de politiek in de administratie vergroot.
7. Tot slot wijzen we ook op enkele politieke verantwoordelijkheden in dit verhaal. Indien van de administratie een groepsdenken wordt verwacht, dan moet ook de **collegewerking van de Vlaamse Regering** sterker worden.

1. HET BOUWPLAN: BETER BESTUURLIJK BELEID

In 2006 kreeg de Vlaamse overheid met het project Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) een nieuwe structuur. Beter Bestuurlijk Beleid was een grootscheeps vernieuwingsproject dat de Vlaamse overheid transparanter en slagvaardiger moest maken. Het was een bestuurlijke **nieuwbouw** op het fundament van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2013.

Reeds in het VLABEST-memorandum 2009-2014 aan de Vlaamse Regering stelde VLABEST dat de **logische en consequente vormgeving** van het concept achter BBB goed zit en voldoet aan de standaarden van deugdelijk en slagkrachtig bestuur. Kernpunten waren de agentschapsvorming, resultaatssturing, en een duidelijke scheiding van taken en rollen. De BBB-constructie had een goed bouwplan dat de Vlaamse administratie heeft gemoderniseerd, geresponsabiliseerd en ondernemender heeft gemaakt.

Zeven jaar na de start van de nieuwe organisatiestructuur zien we dat het BBB plan in de praktijk niet altijd even consequent werd uitgevoerd (zie punt 2: probleemstelling). De uitbouw van de administratie op basis van het decreet Bestuurlijk Beleid stond **veel uitzonderingen** toe, zonder dat deze pasten binnen het ruimer conceptueel kader van het BBB-plan. Zo vergroeide het strakke bouwplan in korte tijd tot een typisch Vlaams bouwwerk, een solide basis, maar met heel wat al dan niet reglementaire uitbreidingen.

We denken echter dat de structuur van het BBB gebouw overeind kan blijven. De transitiekosten van een nieuwe structuurhervorming zijn te groot. Alle energie moet zich de komende legislatuur richten op fundamentele uitdagingen als de implementatie van de 6^{de} staatshervorming, de budgettaire krapte en de duurzame economische relance. Bovendien blijkt keer op keer dat de **impact van structuren beperkt** is. Het zijn immers vooral de mensen in de structuren die het verschil maken. Dit betekent overigens niet dat structuren niet van belang zouden zijn. Bij de heropbouw van het Lagerhuis in 1944 stelde Winston Churchill 'First we shape our buildings, then they shape us'. Zo is het ook met administratieve structuren. De architectuur van de overheid bepaalt mee de bewegingsruimte van actoren in deze structuur.

VLABEST stelt een **grondige bestuurlijke renovatie** voor, gedragen door de Vlaamse Regering, zodat de Vlaamse administratie op een slagkrachtige, effectieve en efficiënte manier de politiek kan bijstaan. Dit advies gaat echter slechts ten dele over structuur. We denken ook na over de manier waarop culturele, menselijke factoren de prestaties van onze overheid kunnen versterken. Een beter, flexibel programmamanagement is een sleutel.

2. PROBLEEMSTELLING: FOUTEN IN DE CONSTRUCTIE

Wat zijn de belangrijkste constructiefouten in het BBB-gebouw? Uit literatuuronderzoek, interviews en rondetafelgesprekken leiden we af dat er over de probleemstelling in grote lijnen consensus is. Drie grote thema's komen terug: fragmentatie en verkokering, verantwoording en (politieke) sturing, en de moeilijke scheiding van beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

2.1. Fragmentatie en verkokering

Er zijn **teveel agentschappen** en de juridische vormgeving is te divers. Het onderbouwend onderzoek stelde vast dat er nu meer entiteiten bestaan dan in het pre-BBB tijdperk. Een groot aandeel volgt een BBB-vreemd verzelfstandigingstype (DAB, VOI-A, Eigen Vermogen). Bovendien zijn de privaatrechtelijke vzw's, NV's en stichtingen met een speciale band met de Vlaamse overheid grotendeels buiten de BBB-hervorming gebleven. De Vlaamse overheid telt op dit moment ongeveer 190 entiteiten, waarvan 75 organisaties passen in het BBB-kaderdecreet.

Bovendien staan deze entiteiten sterk op hun **eigen bedrijfsidentiteit**, met 190 entiteiten en bijna evenveel logo's. Dit is op zich niet noodzakelijk negatief. Goede overheidsmanagers werken aan een sterke verbondenheid in de eigen organisatie. Het probleem is dat de gedeelde identiteit van de Vlaamse overheid in het gedrang komt. Dit heeft niet enkel gevolgen voor de **transparantie** van de Vlaamse administratie, maar zorgt ook voor verkokerd beleid. Beleidsdomeinen, beleidsvelden en zelfs aparte entiteiten worden beleidssilo's, die parallel van elkaar werken zonder dwarsverbanden. Dit heeft niet noodzakelijk te maken met slechte wil. Vaak ligt de focus op het vasthouden aan de eigen professionele standaarden, identiteit en organisatieroutines in de silo.

Verkokering heeft **gevolgen voor de integraliteit en de slagkracht van het beleid**. Maatschappelijke problemen snijden namelijk dwars door de beleidssilo's. Mobiliteit heeft raakvlakken heeft met ruimtelijke ordening, wonen, openbaar vervoer, stedenbouw, enz. Of de link tussen wonen en welzijn, of tussen onderwijs en werk. De noodzakelijk horizontale beleidsafstemming wordt ook erkend door de Vlaamse Regering en vertaald in visieteksten, waarbij we kunnen verwijzen naar het Groenboek Ruimte Vlaanderen¹ of de visienota Wonen in Vlaanderen 2050². Alleen de bestuurlijke doorvertaling van deze noodzakelijke inhoudelijke beleidscoördinatie blijft meestal achterwege.

Verkokering heeft ook **gevolgen voor de buitenwacht**: burgers, ondernemingen, lokale besturen, middenveldorganisaties, De overheidsorganisatie en haar beleid lijken samenhang te missen en is ondoorzichtig. Een voorbeeld is het beleid rond duurzaam wonen en bouwen. Het transitienetwerk DUWOBO vormt het gezicht van het Vlaamse beleid op dit thema (met drie ambtenaren), maar daarnaast zijn er nog een waaier aan andere Vlaamse beleidsvelden hierin actief. Zo is het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) ook bezig met innovatieve bouwtechnieken. In andere beleidsvelden worden instrumenten ingezet rond duurzame scholenbouw, nieuwe woonvormen, Door de veelheid aan interne spelers hebben de externe actoren uit de bouw- en woonsector het gevoel dat het Vlaamse beleid nogal wanordelijk is, zowel op het vlak van visievorming als op het vlak van het beleidsinstrumentarium.

¹ Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/groenboek-beleidsplan-ruimte-vlaanderen>

² Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/visienota-woonbeleidsplan>

2.2. Diffuse verantwoordings- en (politieke) sturingsrelaties

De sturingsmechanismen die via BBB in de Vlaamse overheidsorganisatie werden verweven, staan ter discussie. BBB heeft ervoor gezorgd dat sturing meer gestructureerd en planmatig verloopt dan vroeger, maar tijdens het onderzoek kwamen enkele pijnpunten naar boven:

- Het basisidee van **integratie en koppeling tussen de drie cycli** (beleidscyclus, contractcyclus en financiële cyclus) is nog niet gerealiseerd. Uit het onderzoek blijkt dat er in praktijk verschillende plannings- en rapporteringstromen bestaan, wat bij de administratie - vooral bij de kleine entiteiten - een relatief hoge interne rapporteringslast met zich meebrengt. Politici vinden deze instrumenten dan weer vaak te weinig flexibel wanneer politieke veranderingen en besparingen hen tot bijsturingen aanzetten. In de sturingspraktijk blijft ad hoc sturing daarom primeren.
- Uit het voorbereidend onderzoek blijkt dat de (deel)**beleidsraad** een goed 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. Wanneer er verschillende ministers zijn, fungeert de beleidsraad minder als spil van het beleidsdomein, maar zijn soms deelbeleidsraden actief. Het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) wordt vaak vermeld als een goede praktijk. Bij WVG is er dan ook een **één-op-één relatie** tussen de minister en een beleidsdomein. Een dergelijke constellatie is echter eerder uitzondering dan regel.
- Complexe nieuwe maatschappelijke uitdagingen, zoals duurzame ontwikkeling, het omgaan met demografische verschuivingen, migratie en integratie, innovatie en armoede overstijgen zoals gezegd de beleidssectoren. De Vlaamse overheid heeft daarom de laatste zes jaar verschillende instrumenten ontwikkeld om dit **transversaalbeleid te sturen**. Het repertoire aan oplossingen, zoals gezamenlijke visienota's, protocollen en overlegfora, blijft echter vaak zwak om concrete samenwerking af te dwingen.
- De doorzettingsmacht van deze transversale beleidsinitiatieven wordt gestremd door **instrumenten met een verticale logica** zoals het gebruik van beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen. Entiteiten richten zich op hun beheersovereenkomst met hun minister eerder dan op een transversale doelstelling van de regering. Het onderbouwend onderzoek toont aan dat ook topmanagers sterk entiteitsgericht blijven 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. Bovendien zijn er zelden budgetten specifiek voor de transversale doelstellingen. Ook het gebrek aan politiek eigenaarschap werd aangehaald. Er zijn zeker ook voorbeelden waar de samenwerking wel slaagt, we komen hier later nog op terug, maar te vaak moeten transversale projecten opboksen tegen teveel, te omvattende en te complexe andere plannen, waar geen hiërarchie tussen bestaat.
- Ook overheidsbrede plannen zoals Vlaanderen in Actie (ViA) wekten bij onze gesprekspartners doorgaans weinig enthousiasme op. We hoorden dat het programma te algemeen, te veel een project van enkel de Minister-president en te bureaucratisch zou zijn. Een belangrijke vraag in dit advies is hoe de programmawerking dan wél kan werken. **Programmawerking** is immers het belangrijkste

antwoord op maatschappelijke problemen die vloeibaar worden en zich niet houden aan structuren. We moeten deze flexibiliteit structureel mogelijk maken. Nu gebeurt vaak het omgekeerde.

- Naast de inhoudelijke aansturing van transversale beleidsplannen, moet er ook aandacht zijn voor de **overheidsbrede aansturing** van managementonderwerpen. Hier nam het College van Ambtenaren-Generaal (**CAG**) de laatste jaren een prominente rol op. De uitvoering van transversaal beleid werd echter nauwelijks besproken op het CAG. Het CAG wordt erkend als een belangrijk forum, maar kritische geluiden zijn te horen over de representativiteit van haar samenstelling en haar informele karakter. Dit heeft ook tot gevolg dat beleidslijnen die het CAG wil uitzetten niet steeds de volle politieke steun kunnen genieten, waardoor slagkracht ontbreekt.

2.3. De moeizame scheiding van beleid en uitvoering

Het BBB bouwplan gaat uit van een taakverdeling tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen die steunt op het **onderscheid tussen beleidsplanning en beleidsuitvoering**. Departementen maken en evalueren de beleidsplannen, de agentschappen voeren uit. In de praktijk zijn beleid en uitvoering echter een Siamese tweeling. Heel wat kennis over het beleid komt uit de uitvoering; de trajectbegeleiders van VDAB, de analisten van de Lijn, de milieu-inspecteurs en de museumdirecteurs. Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid erkende dit trouwens reeds door te stellen dat er geen schotten worden geplaatst. Integendeel, beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering verhouden zich op strategisch en op operationeel niveau als nevengeschikte partners, waardoor gestructureerde samenspraak nodig is (zie memorie van toelichting bij het kaderdecreet).

Uit het onderbouwend onderzoek blijkt dat ook het onderscheid tussen strategisch (departement) en operationeel (agentschap) niet sluitend is. Vooral de rol van het departement is gecontesteerd. De relatief kleine departementen worden regelmatig overvleugeld door de grote agentschappen. Sommige beleidsdomeinen vinden daarvoor een informele **modus vivendi**, waarbij maatwerk en onderlinge afspraken belangrijk zijn. Andere beleidsdomeinen hebben hun formele structuur aangepast aan de realiteit. Deze mogelijkheid werd geboden door een aanpassing van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid.³ In het beleidsdomein RWO zijn zo alle taken per beleidsveld (respectievelijk Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed) 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. In de conceptnota van de Vlaamse Regering van 20 september 2013 'Beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie' worden soortgelijke oefeningen aangekondigd binnen de beleidsdomeinen Financiën en Begroting (integratie van de IVA Centrale Accounting in het departement), Cultuur, Jeugd, Sport en Media (integratie van de agentschappen Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, Kunsten en Erfgoed en KMSKA in het departement), Internationaal Vlaanderen (opname van het agentschap VAIS in het departement), Werk en Sociale Economie (integratie van het Vlaams Subsidieagentschap en het ESF-agentschap in ofwel het departement ofwel VDAB) en Landbouw en Visserij (fusie van het departement Landbouw en Visserij met het agentschap Landbouw en Visserij).

³ Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/wijziging-decreet-bestuurlijk-beleid-0>.

De structuur van de administratie plooit zich stap voor stap naar de praktijk. Omdat de praktijk in alle beleidsdomeinen verschillend is, en omdat de praktijk ook afhankelijk is van de relatie tussen minister en beleidsdomein, levert dit een **grillige structuur** op. Deze trend houdt een aantal risico's in. De verstrengeling van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering in beleidsvelden kan de verkokering van de Vlaamse administratie verder versterken, terwijl juist moet ingezet worden op een meer transversaliteit. Bovendien neemt een agentschap dan de volledige beleidscyclus van voorbereiding, uitvoering en evaluatie voor zijn rekening. De kwaliteit van beleid is gebaat met een tegensprekelijk debat tussen beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Tot slot bestaat het gevaar dat de algemeen toepasbare en moeilijk te controleren 'uitzonderingsgronden' in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid de fragmentatie van het overheidslandschap verder versterkt. De structuren worden moeilijk leesbaar voor belanghebbenden: burgers, middenveldorganisaties, ondernemingen, maar ook parlementsleden.

3. ONTWERPPRINCIPES VOOR EEN GERENOVEERD BESTUURLIJK LANDSCHAP

De Vlaamse overheid heeft dus volgens ons een stabiele, leesbare structuur nodig die zowel een doelgerichte reguliere werking als een transversale programmawerking mogelijk maakt. Deze structuur wordt gedragen door een gedeelde identiteit binnen de groep Vlaamse overheid.

We maken in deze tekst een onderscheid tussen programmawerking en exploitatie (regulier beleid). Programmawerking is het model dat VLABEST naar voor schuift voor de ontwikkeling van innovatief beleid dat gericht is op complexe nieuwe samenlevingsproblemen (er werd reeds verwezen naar problemen als armoede, milieudoelstellingen, mobiliteit, ...). Maar daarnaast moet er uiteraard ook aandacht blijven voor de efficiënte en effectieve uitvoering van het reguliere beleid in de dagelijkse exploitatie. De gerenoveerde Vlaamse overheid moet zowel flexibele programmawerking als een performante exploitatie kunnen borgen.

3.1. De groep 'Vlaamse overheid'

De fragmentatie van het Vlaamse bestuur uit zich niet enkel in de structuren, maar ook in de organisatiecultuur. Sommige entiteiten lijken vooral *niet* als een (Vlaamse) overheidsorganisatie door het leven te willen gaan. Dit is niet goed. Het label Vlaamse overheid moet terug een kwaliteitskenmerk zijn waar men trots op is. Vandaar houden we een pleidooi om de Vlaamse overheid veel meer te laten werken als een **holdingstructuur** met een eigen identiteit. Heel wat lokale besturen werken trouwens ook volgens deze logica: van groot (bv. de 'groep Antwerpen') tot klein (bv. de 'groep Zoersel'). Dit betekent dat het groepsbelang boven het organisatiebelang wordt geplaatst, dat horizontale programma's worden gesteund en dat medewerkers op alle niveaus mee zijn in dit groepsdenken. In de werkgroep spraken we over de NAVO-clausule die verplicht tot wederzijdse bijstand. Deze metafoor vat de kern van het voorstel samen: vertrouwen en solidariteit tussen organisaties met het oog op het algemeen belang.

Werken als groep betekent dat actief ingezet wordt op volgende kritische succesfactoren:

- Er moet nog meer dan nu gedacht worden vanuit de (digitale) **front office**, en dus vanuit het oogpunt van burgers, bedrijven, andere besturen en actoren. Zij hebben geen boodschap aan de profilering van agentschappen, wel aan goede dienstverlening en nuttige en direct bruikbare informatie over bijvoorbeeld 'bouwen en verbouwen', 'studietoelagen', 'belastingen', Geïntegreerde front-offices kunnen maar goed functioneren als de back-office op orde staat. Vanuit de front-office zal er dan ook druk komen op de achterliggende processen. We verwachten dan ook een betere afstemming van de back-office en een meer gecoördineerde werking van het regulier beleid. Het holding-model betekent dat men spaarzaam is met eigen 'merken', logo's en websites.
- Een slagkrachtige overheid betekent ook dat er, meer nog dan nu, **specialisaties in huis worden ontwikkeld**. Het gaat dan bijvoorbeeld over modern HR-beleid, financieel management, ICT en e-government, overheidsopdrachten, verzelfstandiging en PPS, reguleringsbeleid, Veel van deze expertise is momenteel aanwezig binnen de Vlaamse overheid, maar ze zit ofwel verspreid over de verschillende entiteiten, ofwel wordt de gebundelde expertise te weinig gebruikt door de entiteiten (die elk het warm water zelf opnieuw uitvinden – vaak met externe consultants). Kennis over deze expertises moet (virtueel) tenminste in beeld gebracht worden via bijvoorbeeld kenniskaarten. Versnipperde kennis kan samengebracht worden. Dit betekent niet noodzakelijk dat kennis gecentraliseerd wordt. Het is denkbaar dat kennis over bijvoorbeeld een specifiek type overheidsopdrachten bij een agentschap zit dat heel veel van deze overheidsopdrachten uitschrijft.
- **Beheersmatige instrumenten** zoals de softwaresystemen die instaan voor personeelsadministratie of boekhouding moeten binnen de groep Vlaamse overheid uniform zijn. Dit zal het inzamelen van de bedrijfsinformatie vergemakkelijken, waardoor de rapportering hierover kan worden geüniformiseerd en vereenvoudigd (bijvoorbeeld aantal VTE's, ziekteverloven, laattijdige betaling facturen, overzicht geldstromen, ...). Het beheer van deze systemen kan zo efficiënter en de informatiedoorstroming vlotter. Een aantal agentschappen stelt dat hun beheerssystemen beter werken dan de centrale systemen. Niettemin lijkt het ons aangewezen dat de systemen snel naar mekaar toegroeien.
- De eerste prioriteit moet zijn om de front office van de groep Vlaamse overheid te ontwikkelen. Toch moet ook nagedacht worden over hoe de **lokale en provinciale besturen hierin betrokken kunnen worden**. De interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus en de gezamenlijke telefonie- en ICT-contracten zijn hier eerste aanzetten toe, maar uiteraard zijn verdere stappen mogelijk en noodzakelijk. Daarnaast is het belangrijk dat er nagedacht wordt over een meer consequente taakverdeling tussen de Vlaamse gedeconcentreerde diensten, die vaak op provinciaal niveau georganiseerd zijn, en de democratisch verkozen provinciebesturen. Dit is echter een ontwikkelingsperspectief. De spreekwoordelijke vis mag niet verdronken worden in een hervorming die té breed gaat.

3.2. Sterkere departementen, minder departementen

De meest ingrijpende structuurhervorming in de bestuurlijke renovatie die we voorstaan, heeft betrekking op de rol van de departementen. De departementen staan vaak te ver van de beleidsuitvoering en missen vaak ook de schaal om het beleid gedegen te kunnen voorbereiden. **De scheiding van beleid en uitvoering geven we op**. Beleidsvoorbereidend werk kan nog binnen een departement, maar dit hoeft

niet. Het lijkt ons beter en realistischer dat de minister op basis van de noden van een beleidsdossier vastlegt welk agentschap of welk departement de voorbereiding doet.

Dit betekent niet dat departementen geen rol meer te spelen hebben. Integendeel, VLABEST pleit voor voldoende sterke en grote (in de zin van inhoudelijke spanwijdte) departementen, die moeten instaan voor de continuïteit en afstemming van het Vlaamse beleid. We herdefiniëren de functie van het departement als volgt:

- Hoewel we de scheiding tussen voorbereiding en uitvoering opgeven, blijft VLABEST voorstander van de **scheiding tussen beleidsuitvoering en beleidsevaluatie**. Het is belangrijk dat een departement onafhankelijk van de uitvoering de evaluatie maakt. Een agentschap dat beleid plant, uitvoert én evalueert, dreigt rechter en partij te worden. Niemand stelt graag de eigen aanpak, waarin men hopelijk ook zelf gelooft, in vraag. Wanneer we beleidsevaluatie buiten het agentschap brengen, kan beleidsverstarring vermeden worden. Het departement kan deze evaluatie zelf doen, uitbesteden, of samenwerken met de Steunpunten Beleidsrelevant Onderzoek. Naar analogie van de regelgevingsagenda, maakt de regering ook best een beleidsevaluatieagenda op bij de totstandkoming van nieuw beleid.
- Ten tweede heeft de goede praktijk binnen WVG aangetoond dat het departement ook een belangrijke scharnierfunctie kan hebben tussen politiek en administratie in de beleids- en beheerscyclus. In het onderzoeksrapport worden volgende **coördinatie-taken** naar voor geschoven:
 - Het coördineren van de beleidsnota en – brief, alsook de opvolging ervan;
 - Het coördineren en afstemmen van management- en beheersovereenkomsten met de Vlaamse overheidsentiteiten, 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.
- Tot slot ligt het voor de hand dat het departement voldoende stafdiensten voorziet om de transversale beleidsprogramma's op te volgen. Het **programmamanagement** van de transversale projecten zal bij uitstek bij de departementen terecht komen. Departementen overzien een brede waaier aan bevoegdheden, zijn door hun rol als beleidsevaluator gericht op verandering, en hebben geen belangen te verdedigen in de uitvoering.

De nieuwe rol van het departement heeft een aantal gevolgen voor de structuur.

- Vooreerst denken we dat departementen groter moeten zijn om enerzijds schaalvoordelen te kunnen benutten en om anderzijds inhoudelijke coördinatieproblemen tussen departementen te vermijden. VLABEST pleit dus voor het **verminderen van het aantal departementen** van 13 tot een vijftal via de bundeling van een reeks belendende beleidsvelden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan een bundeling van beleidsvelden zoals Ruimtelijke Ordening, Mobiliteit, Wonen en Leefmilieu in een

departement 'Omgeving', of van de ondersteunende beleidsvelden zoals Bestuurszaken, Diensten Algemeen Regeringsbeleid en Financiën en Begroting in een departement 'Algemene Zaken'⁴.

- Deze departementen zullen dus per definitie ook verschillende ministerportefeuilles doorkruisen. Het BBB principe **van de één op één relatie tussen departement/beleidsdomein en minister volgen we niet meer**. In de praktijk bleek dit trouwens politiek onhaalbaar. De politieke onderhandeling over ministerportefeuilles heeft nood aan kleinere bouwstenen dan de 13 beleidsdomeinen. In de plaats komt wel een één op één relatie tussen de ongeveer 60 beleidsvelden en de minister (zie punt 3.4). Omdat departementen meer beleidsdomeinen overzien en beleid evalueren, menen we dat ze relevante(re) spelers zullen zijn in de relaties met agentschappen en politiek.
- We merken op dat een aantal recente verbouwingen of verbouwingsplannen niet stroken met onze visie. In een aantal departementen zijn recent uitvoeringstaken van vroegere agentschappen ingeschoven (bv. RWO). De conceptnota 'vermindering entiteiten', die de Vlaamse Regering goedkeurde op 20 september 2013, gaat verder op deze weg (zie 2.3). VLABEST hoopt op een **heroverweging van deze beleidsinitiatieven op basis van een meer systematisch bouwplan**. De grote diversiteit aan structuren en taken maakt de Vlaamse overheid onleesbaar voor de buiten-, en misschien zelfs de binnenwacht.

3.3. Agentschappen heroverwegen

VLABEST is van mening dat de grootste winsten te boeken zijn met een stevige programmawerking voor innovatief horizontaal beleid, met de uitbouw van een groepsmodel en mentaliteit, en met sterkere maar minder departementen. Zwaar ingrijpen in de structuren van agentschappen lijkt ons nu niet nodig. De BBB hervorming leert ons dat de kosten van een tabula rasa niet onaanzienlijk zijn. De bestuurlijke renovatie is een kwestie van gericht heroverwegen. Enkele aandachtspunten:

- Eén van de BBB criteria voor het oprichten van een agentschap is dat er voldoende massa moet zijn. Deze voorwaarde is niet altijd vervuld. Een **vermindering van het aantal agentschappen** dringt zich dus op. In ons model is een fusie tussen agentschappen trouwens logischer dan een integratie in het departement.
- Heroverweging mag niet *ad hoc* gebeuren op basis van toevalligheden zoals pensionering van topmanagers, maar moet **op basis van een objectief afwegingskader**. Elke verzelfstandiging moet een bewuste, afgewogen keuze zijn. Criteria die in het onderzoeksrapport naar voor komen zijn onder meer de kritische massa; de overlap van taken; de nood aan onafhankelijkheid in besluitvorming omwille van aard van taak (bv. audit-taken) of Europese/internationale richtlijnen of verdragen; de nood aan structurele samenwerking met derden via medebeheer of medefinanciering; en de nood aan werkingsmodaliteiten zoals marktpartijen of non-profit actoren die soortgelijke diensten aanleveren. Daarbij moeten zeker ook afspraken gemaakt worden over de rolverdeling inzake beleidsvoorbereiding

⁴ In het onderbouwend onderzoek wordt het belang van het versterken van de samenwerking en koppeling tussen horizontale departementen benadrukt, zodoende dat er gezamenlijke initiatieven rond gegevensopvraging (-uitwisseling) kunnen worden geïnitieerd.

en beleidsuitvoering. Er is een grote visie nodig die stapsgewijs kan geïmplementeerd worden naarmate er zich opportuniteiten voordoen (zoals de zesde staatshervorming).

- Er was bij de respondenten van het onderbouwend onderzoek ook consensus over de vaststelling dat de verzelfstandigingsgolf te ver is doorgeschoten. Vooral de **BBB-vreemde entiteiten** wekken bezorgdheid op. Het gaat om meer dan 60% van de in totaal 190 agentschappen die een band hebben met de Vlaamse overheid. Er is nood aan het heroverwegen van deze ruime periferie. De verzelfstandigingsvormen uit het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid moeten opnieuw de norm vormen. Uitzonderingen op deze norm moeten goed beargumenteerd worden op basis van het afwegingskader. Daarnaast is een flexibilisering nodig binnen de administratie (Rekendecreet), zodat BBB-vreemde entiteiten niet langer omwille van boekhoudkundige of financiële flexibiliteit worden opgericht.
- Er is daarnaast nood aan een verdere **flexibilisering van de instrumenten voor interne verzelfstandiging**, zodat de vraag naar externe verzelfstandiging minder prangend is. Het gemeentedecreet kan hier als leidraad dienen, waar dynamische vormen van budgethouderschap en interne verzelfstandiging de keuze voor externe verzelfstandiging hebben beperkt.
- Tot slot is VLABEST er van overtuigd dat **een toename van het aantal agentschappen niet te verantwoorden** is, ook niet naar aanleiding van bevoegdheidspakketen die de zesde staatshervorming Vlaanderen oplevert.

3.4. **Één op één tussen minister en beleidsveld (niet beleidsdomein)**

In de Vlaamse overheid zijn er momenteel 13 beleidsdomeinen met elk een departement, die op hun beurt zijn opgedeeld in een zestigtal beleidsvelden. In een ideale wereld is er per departement en beleidsdomein één aansturende minister verantwoordelijk is (cf. WVG). Deze één-op-één relatie is bijna nooit gerealiseerd en allicht ook niet realistisch. Wat volgens VLABEST wel moet kunnen is een **één op één relatie per beleidsveld**. Het minimum is een één-op-één tussen de minister en de beleidsentiteiten (lees agentschappen). Dit is belangrijk voor de dagdagelijkse aansturing door de minister en de afstemming binnen het beleidsveld. Het belang van de afstemming wordt trouwens nog versterkt door de verstrengeling tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering binnen de agentschappen. Meestal is de één-op-één tussen agentschap en minister nu trouwens reeds realiteit, mits een aantal kleine maar sprekende uitzonderingen (bv. het beleidsveld stedenbeleid zit administratief vervat binnen het Agentschap Binnenlands Bestuur, maar wordt politiek aangestuurd door een andere minister dan de minister van binnenlands bestuur).

Voor de aansturing van de beleidsvelden blijft VLABEST achter het **gebruik van beheers- en managementovereenkomsten** staan tussen Vlaamse Regering en overheidsentiteit. Ze moeten echter beknopter, flexibeler en met meer oog voor transversale beleidsinzet. In het onderzoeksrapport worden enkele denkpistes nader uitgewerkt. De departementen hebben als coördinator de taak om binnen een beleidsdomein (dat ruimer wordt gedefinieerd dan nu) dwarsverbanden te leggen en coalities te zoeken over aanpalende thema's, terwijl het CAG instaat voor de overheidsbrede synergie tussen de beleidsvelden en beleidsdomeinen, mede via de aansturing van de grote regeringsprojecten.

3.5. Programmawerking voor een innovatief beleid

Zoals reeds in veel VLABEST-adviezen werd gesteld, neemt voor de aanpak van de nieuwe en complexe maatschappelijke problemen het belang van overheidsstructuren met hun aparte eigen projecten en plannen af. Flexibele programma's over de bestuurs- en overheidsgrenzen komen in de plaats. We onderscheiden drie rollen: een strategische, een tactische en een operationele rol.

3.5.1. Strategisch beleid

Ons democratische stelsel gaat uit van het **primaat van de politiek**. Dit betekent dat het bepalen van het strategische beleid in handen ligt van de regering, gesteund en gecontroleerd door het Vlaams Parlement. Met strategisch beleid wordt bedoeld het definiëren van doelgroepen en doelen (prioriteiten) en het maken van de belangrijke keuzes: wat, voor wie, wanneer en met welke middelen en kwaliteitsgaranties? In moderne maatschappijen is het vormgeven van de strategie in de praktijk niet beperkt tot het politieke bestel. Belangengroepen, burgers, maar ook ambtenaren spelen ook een rol. Wel ligt de verantwoordelijkheid voor de beslissing bij de politieke actoren.

De transversale beleidsprogramma's van de vorige legislaturen hebben niet het enthousiasme en de resultaten teweeg gebracht die men van dergelijke programma's zou kunnen verwachten. Niemand betwist echter het belang van dit transversale perspectief. Uit de gesprekken en uit de onderbouwende studie halen we een aantal **aanbevelingen** voor een betere programmawerking;

- Het aantal doelstellingen moet **beperkt** zijn. Nu worden programma's te vaak overladen met doelstellingen en acties die eigenlijk incrementele wijzigingen van het reguliere beleid zouden moeten zijn.
- De transversale programma's moeten **resultaatsgericht** en voldoende concreet zijn. Er moet een duidelijke propositie zijn. De meer succesvolle transversale projecten zoals de versnelling van investeringen waar er nieuwe decreten klaarliggen, zijn voldoende concreet.
- De programmadoelstellingen moeten **legislatuurgebonden** zijn. Er moet binnen een legislatuur resultaat geboekt kunnen worden waarop uiteindelijk politici aangesproken kunnen worden door het Vlaams Parlement en de kiezer. Uiteraard betekent dit niet dat programma's slechts 5 jaar ver moeten kijken. Ze moeten ingepast worden in een ruimere langetermijnvisie die verschillende legislaturen kan overspannen. Belangrijk is echter dat er binnen deze langetermijnvisie duidelijke doelstellingen worden geformuleerd die tijdens een regeerperiode moeten worden verwezenlijkt.
- De programmadoelstellingen moeten worden opgenomen **in het regeerakkoord**. De keuze voor deze programma's is bij uitstek politiek. De ervaring leert dat het zeer moeilijk is om bij te sturen op het regeerakkoord.

- De programma's maken het voorwerp uit van een **aparte beleidsnota en van aparte jaarlijkse beleidsbrieven**. Op die manier kunnen ze in de plannings- en rapporteringscycli van de Vlaamse entiteiten worden meegenomen. De programma's zijn bovendien een belangrijk onderdeel van de beleidsevaluatieagenda van de departementen. De voortgangsrapportage en de evaluatie van de programma's vormen tot slot een vast onderdeel van de agenda's van de bevoegde Commissies in het Vlaams Parlement.
- Ook moet elk programmadoel een **budget** toegewezen krijgen. Dit eigen budget moet duidelijk zichtbaar zijn in de begroting, en kan de incentives bevatten om alle nodige deeldomeinen van de Vlaamse overheid te bewegen om aan de programmadoelen mee te werken.
- Om het politieke draagvlak te garanderen wordt elk programma het best **toegewezen aan één minister**, die politiek trekt. Omdat transversale programma's per definitie op het bevoegdheidsterrein komen van andere ministers, zal een collegiale werking van de regering van groot belang zijn en blijven. In het beste geval werken ministers loyaal mee aan de programmadoelstellingen van andere ministers. In het worst-case scenario blokkeert iedereen de programmadoelstellingen van andere ministers, en dus alle doelstellingen. We moeten dus rekenen op politieke *goodwill*. Dit is een zaak van vertrouwen. Tegen politieke *badwill* is immers geen bestuurlijk kruut opgewassen.

3.5.2. Tactisch beleid

Even belangrijk als het definiëren en prioriteren van doelstellingen, is het vertalen van deze doelstellingen naar concrete acties. Hier komen we op het terrein van het tactisch beleid. Het gaat dan om het concretiseren van de beleidsdoelen, het definiëren van wat er precies en door wie het precies moet worden uitgevoerd. Dit omhelst dus de **regiefunctie**. Een belangrijke taak van het tactisch beleid is het verder toewijzen van financiële middelen die op strategisch niveau zijn toegewezen. Op dit tactisch niveau zijn dus ook belangrijke keuzes nodig, maar politiek kan deze keuzes niet alleen maken.

In Vlaanderen ontbreekt op overheidsbreed niveau een duidelijke mandaathouder om deze taak op zich te nemen, waardoor ofwel de politiek deze rol opneemt (en daarmee zijn strategische rol verlaat en ook de uitvoering in een politiek vaarwater komt), ofwel de regisseur onbestaande is of te zwak is, waardoor het programma onvoldoende doorzettingsmacht heeft. Volgens de Raad moet een vernieuwd **College van Ambtenaren Generaal** de rol van regisseur van de programmadoelstellingen op zich nemen. In hoofdstuk 3.6 komen we terug op hoe dit CAG er moet uitzien.

VLABEST wil voor deze regiefunctie wijzen op volgende randvoorwaarden:

- De regisseur moet een administratieve trekker mandateren voor het **programmamanagement**. Deze programmamanager is de coördinator van het programma en staat in voor het plan van aanpak, waarbij wordt aangegeven welke entiteiten en actoren nodig zijn om de doelstellingen te verwezenlijken. Dit programmaplan moet de goedkeuring krijgen van de regisseur, waardoor het kan worden afgedwongen. Dit kan mogelijk worden gemaakt door de medewerking aan deze transversale doelstellingen ook mee te nemen in de beheers- en managementovereenkomsten van de entiteiten en overheidsmanagers.

- De regisseur moet op regelmatige tijdstappen de **voortgang van de programma's op de agenda** krijgen. Bij problemen heeft de regisseur het mandaat om actoren aan te spreken op het nakomen van hun engagementen. De regering kan op haar beurt de regie aanspreken op de uitvoering van de transversale programma's. Uiteraard wordt de politieke trekker nauw betrokken bij deze rapportage en kan de minister politiek ingrijpen indien de programmadoelen dreigen te stranden.
- Er is hierbij **nood aan maatwerk**. Zoals reeds aangegeven in de probleemstelling, is de expertise in de Vlaamse overheid verspreid over departementen en agentschappen. Soms zal een agentschap het programmamanagement opnemen, meestal allicht een departement. Belangrijk is dat het CAG en het programmanagement een zicht heeft op de nodige expertise binnen de Vlaamse overheid over bepaalde onderwerpen, zodat snel allianties kunnen worden aangegaan. Op dit moment ontbreken dergelijke kenniskaarten, waardoor aanwezige expertise onvoldoende wordt aangeboord en er dus hiaten in de uitvoering komen.
- Tot slot is er nood aan een verdere bewustwording van het belang van de **interbestuurlijke aanpak** van veel van de transversale doelstellingen. Gemeentebesturen en OCMW's, vooral in een stedelijk gebied (maar ook erbuiten), zijn knooppunten in de huidige netwerkmaatschappij, waar veel nieuwe uitdagingen zoals schooluitval, integratie van nieuwkomers, mobiliteit, huisvesting, armoede, ... zich heel concreet laten voelen, maar waar ook de nodige creativiteit en daadkracht aanwezig is om tot vernieuwende oplossingen te komen. De stadsprogramma's, waar een gezamenlijke beleidsagenda wordt opgemaakt met de steden, zijn een voorbeeld van een beloftevolle beleidsdomein- en overheidsniveau-overschrijdende aanpak.⁵ Dit vergt een open en pragmatische Vlaamse overheid, die rekening houdt met de autonomie van actoren en de eigenheid van steden en gemeenten. Het is een belangrijke taak van de regisseur om een dergelijke aanpak te faciliteren.

3.5.3. Operationeel beleid

De operationalisering van de programma's moet uiteindelijk leiden tot het aanbieden van nieuwe of andere dienstverlening. De programmamanager maakt samen met de politieke trekker (een minister) en het CAG een programmaplan op waar de rollen van de verschillende actoren worden bijeengebracht. Deze actoren bevinden zich **niet noodzakelijk binnen de Vlaamse overheid**. Lokale besturen, provincies, belangengroepen, de non-profit sector, bedrijven zijn vaak belangrijke partners. Daarom moet de vormgeving van de programma's ruimte laten voor open mandaten, pragmatiek, maatwerk en geleidelijkheid. Dit moet het mogelijk maken om los van de klassieke hiërarchieën vitale coalities te maken met de relevante maatschappelijke actoren.

Er is de **programmamanager**. Dit is de entiteit die instaat voor de coördinatie van het programma. Daarvoor kan een klein maar slagkrachtig programmabureau worden in het leven geroepen. Belangrijker is echter dat het programma experts uit verschillende agentschappen, departementen en externe actoren samenbrengt (**kennispooling**). Deze benadering sluit aan bij het inzicht dat beleid vorm krijgt in

⁵ Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/conceptnota-stadsprogrammas>.

netwerken van individuen in plaats van organisaties. De focus ligt hier dus eerder op de (overheids)professional dan op de formele structuur.

Voor programmamanagement zijn specifieke netwerkvaardigheden nodig. Dit is momenteel nog een pijnpunt binnen de Vlaamse overheid. Er wordt vaak de nadruk gelegd op technische vaardigheden, terwijl andere competentie (netwerking, coördinatie) meer van belang zijn om horizontale projecten te doen slagen⁶. Er moet hier meer aandacht voor zijn bij de aanwervingen en het VTO beleid. Ook personeelsmobiliteit binnen de overheid kan hiertoe bijdragen. De basis is gelegd tijdens deze legislatuur (meer mobiliteitsmogelijkheden en ervaringsstages). Het potentieel is alleszins groot. Verschillende gesprekpartners gaven aan dat de bereidheid en capaciteit van professionals en het middenmanagement om samen problemen aan te pakken, groot is. Een mogelijke vuistregel is de 70-20-10 regel: 70 % van de tijd werkt men voor de eigen dienst, 20 % transversaal en 10 % buiten de Vlaamse overheid.⁷ Ook dit is geen blauwdruk, maar wel een werkingsprincipe.

3.6. Governance

In dit onderdeel bespreken we het bestuur (governance) van de groep 'Vlaamse overheid. Wie geeft hoe richting? Het samenspel tussen ambtenarij en politiek is van cruciaal belang. Een overheid is immers geen bedrijf. We bespreken de rol van het College van Ambtenaren Generaal en de politieke kabinetten.

3.6.1. Rol van het College van Ambtenaren Generaal

We verwachten veel van een Vlaamse overheid die werkt als een groep. De goede werking van de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening is de verantwoordelijkheid en de zorg van het geheel van de Vlaamse overheid. Daarom is een groepsbestuur noodzakelijk. VLABEST bepleit daarom een **formeel inhoudelijk mandaat** voor het CAG, vergelijkbaar met het managementteam in een lokaal bestuur.⁸ De Vlaamse Regering stelt bij het begin van de legislatuur het CAG samen. Een vaste plaats is gereserveerd voor de overheidsmanagers van de departementen (die dus verminderd zijn in aantal). Verder bestaat het CAG uit een tiental leidinggevend van agentschappen die aangeduid worden door de Vlaamse Regering voor de termijn van de legislatuur. Op deze manier krijgt het CAG een formele rol met een sterke ondersteuning vanuit de regering.

Het CAG speelt als managementcomité een sleutelrol. Ten eerste kan men het CAG aanspreken op de resultaten van **de regeringsprogramma's**. Wanneer zou blijken dat agentschappen zich niet inschakelen

⁶ Zie ook het SBOV III project over personeelsmobiliteit in de Vlaamse overheid. Entiteiten zetten te weinig in op algemene competenties die ook buiten de eigen entiteit van belang zijn. (Delafortry Anita, Van Dooren Wouter, Segers Jesse, Janvier Ria; *Personeelsmobiliteit binnen de Vlaamse overheid. Een kwantitatieve en kwalitatieve studie naar de determinanten van (horizontale) mobiliteit*; 2012; UA: SBOV; 114 p..)

⁷ Het 70-20-10 model vindt zijn oorsprong in de sector van training en opleiding en stelt dat succesvolle managers de voor hen relevante lessen voor 70% hebben geleerd door de uitvoering van eerdere moeilijke jobs, 20% door contacten met andere mensen (vooral leidinggevend) en 10% door het lezen en volgen van cursussen. CEO Eric Schmidt van Google heeft dit in 2005 omgezet naar een model om innovatief beleid te stimuleren, waarbij werknemers hun tijd als volgt moeten besteden: 70% aan kerntaken die bij de functie horen, 20% aan projecten die gerelateerd zijn aan die kerntaken en 10% aan projecten die niets met de kerntaken te maken hebben.

⁸ Artikel 98 van het gemeentedecreet: "Het managementteam ondersteunt de coördinatie van de gemeentelijke diensten bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Het managementteam bewaakt de eenheid in de werking, de kwaliteit van de organisatie en de werking van de gemeentelijke diensten, alsook de interne communicatie."

in het programmaplan, kan het CAG met doorzettingsmacht agentschappen verplichten tot een taakverdeling, het aanleveren van expertise en data, en ook tot een financiële verantwoordelijkheid. Het CAG heeft de taak om programma's vlot te trekken indien ze dreigen in het slop te geraken, en moet daar ook op worden afgerekend. Collegiaal deelnemen aan het CAG moet een vast onderdeel vormen van de planning van de betrokken overheidsmanagers en moet daardoor ook als belangrijk element worden meegenomen bij hun evaluatie. Ten tweede zal een sterk CAG ook nodig zijn om het idee van het **groepsmodel te bewaken** en dus alle neuzen in de zelfde richting te krijgen met het oog op de front office. Ten derde is het CAG uiteraard een forum waar de beheersystemen van de overheid besproken worden. We versterken de rol van het CAG in de groep Vlaamse overheid gevoelig, maar benadrukken dat het CAG daar ook verantwoording moet voor afleggen.

3.6.2. Rol van kabinetten

Ook de kabinetten zijn een scharnier tussen politiek en administratie. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de afslanking van de kabinetten bij het begin van deze legislatuur effect heeft gehad. De administratie wordt nu meer aangesproken over het beleid dan voorheen.

VLABEST stelt vast dat er op heel korte termijn geen dwingende noodzakelijkheid is voor een verdere sterke afslanking van kabinetten. Het huidige wantrouwen tussen politiek en administratie is vaak te groot om een drastische verdere inkrimping te verantwoorden, al zijn er zeker hier en daar nog winsten te boeken. De fragmentatie van beleid maakt ook dat de verbindende rol van een kabinet belangrijk blijft. VLABEST bepleit wel een stapsgewijze (bij elke regeringsvorming) **verdere afslanking van de kabinetten** naarmate de capaciteit tot coördinatie binnen de Vlaamse administratie versterkt (door een collegiaal CAG en sterke coördinerende departementen) en naarmate als gevolg daarvan ook het vertrouwen van de politiek in de administratie vergroot. Buitenlandse voorbeelden bewijzen dat het kan.

3.7. Een politiek engagement

Tot slot wijzen we ook op enkele politieke verantwoordelijkheden in dit verhaal. Er zijn enkele politieke engagementen waarmee rekening moet worden gehouden indien men effectief winsten wil boeken op het vlak van bestuurlijke organisatie:

- Indien van de administratie een groepsdenken wordt verwacht, dan moet ook de **collegewerking van de Vlaamse Regering** sterker worden. Christopher Pollitt, één van de best geïnformeerde academici over overheidshervormingen in de OECD, wijst op de verantwoordelijkheid van ministers en eerste ministers (2003, p. 47)⁹. Hij stelt dat vakministers misschien niet altijd in staat zijn om transversaal beleid te maken, maar dat ze het zeker kunnen ondermijnen.
- De Vlaamse Regering moet zich houden aan de **één op één relatie** tussen beleidsveld en minister. In het verleden is dat niet gelukt op het niveau van de één domeinen. We denken dat dit wel moet kunnen op het niveau van de 58 beleidsvelden.

⁹ Pollitt C., (2003), Joined-up Government: a Survey, in: Political Studies Review: 2003, vol. 1, 34 – 49

- Ministers moeten **politieke verantwoordelijkheid opnemen voor de programmadoelen** die ze toegewezen krijgen. Ze maken degelijke onderbouwde beleidsnota's en brieven en rapporteren aan het Vlaams Parlement en de maatschappij.
- De **programma's worden bepaald in het regeerakkoord**, waardoor het programmamanagement doorzettingsmacht heeft om door beleidssilo's te breken.

Hoogachtend,
Namens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken,

(getekend)

Prof. dr. Herman MATTHIJS
Voorzitter

(getekend)

Bram OPSOMER
Secretaris