



Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Jaarverslag 2008



Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Jaarverslag 2008

Artikel 19 van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden bepaalt dat elke adviesraad elk jaar verslag uitbrengt van zijn werkzaamheden.

Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Boudewijnlaan 30 bus 41, 1000 Brussel

E-mail : adviesraad@bz.vlaanderen.be

Website: www.vlaanderen.be/vlabest

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	5
VOORWOORD	6
WERKING	8
INTRODUCTIE	9
SAMENSTELLING	9
VERGADERINGEN	10
VOORBEREIDING MEMORANDUM	10
HOORZITTINGEN VLAAMS PARLEMENT	11
DOTATIE EN SECRETARIAAT	11
WEBSITE	11
ADVIEZEN 2008	12
MEMORANDUM	14
AANBEVELINGEN INZAKE HET OPENBAAR AMBT EN HET VLAAMSE BESTUURLIJKE BELEID	15
AANBEVELINGEN INZAKE DE VLAAMSE BINNENLANDSE BESTUURLIJKE ORGANISATIE	20
AANBEVELINGEN INZAKE HET INTERBESTUURLIJK E-GOVERNMENT	24
SAMENVATTING	27

VOORWOORD

Geachte lezer,

Binnen het ruime kader van het Vlaamse bestuurlijke beleid was 2008 op beleidsmatig niveau vooral het jaar dat de Vlaamse Regering de hertekening van de Vlaamse binnenlandse organisatie afrondde. Er werd een OCMW-decreet opgemaakt en het gemeenten- en provinciedecreet werden (hopelijk) voor een laatste maal aangepast. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken werd telkens om advies gevraagd. Daarnaast ontving de Raad nog adviesvragen over een brede waaier aan bestuurlijke thema's: over een aanpassing aan de decreten betreffende Bestuurlijk Beleid en Jobpunt Vlaanderen, over verschillende programmadecreten, en over de hervorming van de toeristische samenwerkingsverbanden. Telkens betrof het dossiers die reeds in een eindstadium van het besluitvormingsproces zaten (principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering) en de Raad beperkte zich om die reden ook meestal tot briefadviezen op hoofdlijnen. Ten slotte kreeg de Raad in 2008 de kans om een bijdrage te leveren aan de voorbereidingen van het programma voor het Belgische EU-voorzitterschap tijdens de tweede helft van 2010.

In totaal bracht de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken op die manier tien adviezen uit. Daarnaast werd in 2008 vooral aandacht besteed aan de voorbereidingen van het memorandum aan de nieuwe Vlaamse Regering. Met het memorandum hoopt de Raad een aanzet te geven voor een krachtig bestuurlijk luik in het nieuwe Vlaamse regeerakkoord. De aanbevelingen uit het memorandum worden geclusterd in drie thema's: openbaar ambt en bestuurlijk beleid, binnenlandse bestuurlijke organisatie en interbestuurlijke e-government. Voor de totstandkoming van het memorandum werden door de Raad drie voorbereidende werkgroepen opgericht en werden verschillende externe experts gehoord. De conclusies van al deze werkzaamheden werden besproken op een speciale zitting van de Raad in Brugge op 17 december '08.

In de eerste helft van 2009 zal de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken vooral zijn energie steken in het verspreiden en communiceren van zijn memorandum, met een congres op 24 maart 2009 als orgelpunt. Daarnaast heeft de Vlaamse Regering nog een aantal dossiers op de plank liggen die deze legislatuur moeten afgerond worden en waar de Raad zich zal over buigen. We denken daarbij bijvoorbeeld aan de drastische hervorming van de regelgeving omtrent het integratiebeleid. Voor de rest zal 2009 hoofdzakelijk een verkiezingsjaar worden. Dit geeft aan de Raad de kans om een eerste evaluatie te maken van zijn eigen werking en positie binnen het bestuurlijke landschap. Op die manier kan in samenspraak met de nieuwe Vlaamse bewindsploeg worden nagegaan op welke manier de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken tijdens de volgende legislatuur zijn strategische rol kan waarmaken.

We wensen u alvast veel leesplezier.

Prof. dr. Herman MATTHIJS
Voorzitter

Bram OPSOMER
Secretariaat

WERKING

INTRODUCTIE

Parallel aan de herstructurering van de Vlaamse administratie en de Vlaamse openbare instellingen onder de noemer Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) werd er ook een herstructurering van het bestaande adviesstelsel doorgevoerd. Om het advieslandschap te stroomlijnen werd een decreet tot regeling van de strategische adviesraden opgemaakt. Dat kaderdecreet bepaalt dat, in de mate van het mogelijke, per beleidsdomein één strategische adviesraad wordt opgericht. Binnen het beleidsdomein Bestuurszaken werd de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken opgericht per decreet van 28 april 2006. De volledige taakomschrijving van de adviesraad wordt in artikel 4 van het oprichtingsdecreet als volgt omschreven:

Inzake aangelegenheden die betrekking hebben op het beleid inzake personeels- en organisatieontwikkeling, ICT, e-government, wetsmatiging, facilitaire dienstverlening en vastgoedbeheer, binnenlandse aangelegenheden, stedenbeleid en inburgeringsbeleid, heeft de Raad de volgende opdrachten:

- 1. uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over de hoofdlijnen van het beleid;*
- 2. bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie;*
- 3. de maatschappelijke ontwikkelingen volgen en interpreteren;*
- 4. advies uitbrengen over voorontwerpen van decreet;*
- 5. uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over voorstellen van decreet;*
- 6. uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering;*
- 7. reflecties leveren over de bij het Vlaams Parlement ingediende beleidsnota's;*
- 8. uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over ontwerpen van samenwerkingsakkoord van strategisch belang die de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest wil sluiten met de Staat of met andere Gemeenschappen en Gewesten;*

- 9. uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over beleidsvoornemens, beleidsplannen en in voorbereiding zijnde regelgeving op het niveau van de Europese Unie, alsook over in voorbereiding zijnde internationale verdragen.*

SAMENSTELLING

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken bestaat uit 14 leden, door de Vlaamse Regering benoemd voor een termijn van 4 jaar (verlengbaar). Hiervan zijn er vier vertegenwoordigers van de lokale en provinciale besturen en tien onafhankelijke deskundigen. De vertegenwoordigers van de lokale en provinciale besturen worden voorgedragen door de vzw Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de vzw Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP). De onafhankelijke deskundige leden worden aangeduid na een openbare oproep tot kandidaatstelling.

In 2008 dienden twee onafhankelijke deskundige leden om professionele redenen hun ontslag in: mevrouw Sharmila Rambaran en de heer Niko Demeester. Per besluit van 21 november 2008 verving de Vlaamse Regering beide leden. Aan de heer Demeester en aan mevrouw Rambaran werd eervol ontslag verleend. Na twee openbare oproepen tot kandidaatstelling werden mevrouw An Rosiers en de heer Patrick Vandijck benoemd tot lid van de Raad.

De samenstelling van de Raad ziet er nu als volgt uit:

Onafhankelijke deskundigen:

1. Prof. dr. Herman Matthijs (voorzitter)
2. Prof. dr. Frank Bostyn (ondervoorzitter)
3. De heer Danny Jacobs
4. Prof. dr. Herwig Reynaert
5. Mevrouw An Rosiers
6. Mevrouw Catherine Ruys
7. Prof. Dr. Wouter Van Dooren

8. De heer Geert Vandenabeele
9. De heer Patrick Vandijck
10. Prof. Dr. Ellen Wayenberg

Leden aangeduid door VVSG en VVP:

11. Mevrouw Nathalie Debast (VVSG)
12. De heer Mark Suykens (VVSG)
13. Mevrouw Leen Bonte (VVP)
14. De heer Raymond Van Looock (VVP)

Prof. dr. Herman Matthijs, prof. dr. Frank Bostyn en de heer Mark Suykens maken deel uit van het Bureau van de Raad, dat instaat voor het dagelijks bestuur.

VERGADERINGEN

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken kwam in 2008 acht maal samen: op 16 januari, 20 februari, 12 maart, 10 april, 18 juni, 10 september, 15 oktober en 17 december.

Het Bureau kwam tien maal samen: op 8 januari, 19 februari, 5 maart, 9 april, 13 mei, 4 juli, 3 september, 2 oktober, 7 november en 11 december.

VOORBEREIDING MEMORANDUM

Begin 2008 besliste de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken om een memorandum op te stellen aan de nieuwe Vlaamse Regering. De Raad kreeg als strategische adviesraad voor het beleidsdomein Bestuurszaken namelijk de opdracht om de maatschappelijke ontwikkelingen te volgen en te interpreteren en op basis daarvan een bijdrage te leveren tot het vormen van een beleidsvisie. Met het memorandum wil de Raad die strategische opdracht vervullen.

Het memorandum heeft de ambitie om een aantal toekomstverwachtingen voor het bestuurlijke beleid van de volgende jaren naar voren te schuiven. Er worden verschillende opties gesuggereerd waarrond het beleid in de komende legislatuur kan worden vormgegeven en die de Vlaamse Regering moet helpen om tegen 2014 een nog performanter overheidsapparaat te ontwikkelen.

De aanbevelingen worden gebundeld in drie clusters:

- Vlaams bestuurlijk beleid en openbaar ambt
- Binnenlandse bestuurlijke organisatie
- Interbestuurlijk e-government.

Ter voorbereiding van het memorandum richtte de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken drie werkgroepen op, die elk één van de drie thema's hebben uitgediept. Ook externe deskundigen werden betrokken bij de werkgroepen. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken wenst alle betrokkenen te danken voor hun gewaardeerde inbreng.

De voorbereidende werkzaamheden resulteerden in vijf probleemstellende nota's. Op basis van die nota's werd een memorandum opgesteld, dat uitvoerig werd besproken op een speciale plenaire zitting van de Raad in Brugge op 17 december '08. Het memorandum werd definitief goedgekeurd op de Raad van 22 januari '09.

U vindt het memorandum in deel 3 van dit jaarverslag. Alle voorbereidende teksten kunnen worden gedownload op de website van de Raad: www.vlaanderen.be/vlabest.

Werkgroep 1 ‘openbaar ambt en bestuurlijk beleid’.

Volgende leden maakten deel uit van de werkgroep:

- **Voorzitter:** prof. dr. Herman Matthijs (voorzitter VLABEST, VUB)
- Prof. dr. Wouter Van Dooren (lid VLABEST, UA)
- Mevrouw Catherine Ruys (lid VLABEST, WIVO)
- De heer Lex Corijn (VVP)
- Mevrouw Marijke De Lange (VVSG)
- Mevrouw Kathleen Janssens (VVSG)

De werkgroep kwam drie maal samen: op 20 februari, 21 mei en 18 juni. Op vraag van de werkgroep werden twee probleemstellende nota's opgemaakt:

- *“Bevoorrechte getuigen over de toekomst van de overheid en de inzet van het menselijk kapitaal”* door Catherine Ruys en Sabine Vermeire (WIVO human resources vzw)
- *“Een analyse BBB”* door Prof. E. Degreef (VUB, MOST)

Werkgroep 2 ‘bestuurlijke schaal en interbestuurlijke samenwerking’

Volgende leden maakten deel uit van de werkgroep:

- **Voorzitter:** de heer Mark Suykens (lid VLABEST, VVSG)
- Prof. dr. Wouter Van Dooren (lid VLABEST, UA)
- Prof. dr. Ellen Wayenberg (lid VLABEST, Hogeschool Gent)
- Prof. dr. Herwig Reynaert (lid VLABEST, UGent)
- Prof. dr. Herman Matthijs (lid VLABEST, VUB)
- De heer Geert Vandenabeele (lid VLABEST, NBB)
- De heer Raymond Van Loock (lid VLABEST, VVP)
- De heer Koenraad De Ceuninck (UGent)
- De heer Stefaan Bil (VVSG)

De werkgroep kwam negen maal samen: op 20 februari, 11 maart, 23 april, 6 juni, 2 juli, 26 augustus, 16 september, 23 oktober en 19 november.

In het kader van de voorbereidingen binnen de werkgroep werden ook een aantal deskundigen uitgenodigd voor een gedachtewisseling:

- Prof. dr. Koen Verhoest (KULeuven)
- De heer Roel Demeu (KULeuven)
- Prof. dr. Ellen Wayenberg (Hogeschool Gent)

Op vraag van de werkgroep werd één probleemstellende nota opgemaakt: *“Over de bestuurlijke schaal van de Vlaamse lokale overheden”* door Koenraad De Ceuninck (UGent, Centrum voor Lokale Politiek).

De aanbevelingen van de werkgroep werden gebundeld in een eigen voorbereidende nota: *“Aanbevelingen inzake de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie”*.

Werkgroep 3 ‘interbestuurlijk e-government’

Volgende leden maakten deel uit van de werkgroep:

- **Voorzitter:** prof. dr. Frank Bostyn (ondervoorzitter VLABEST, UAMS)
- Prof. dr. Herwig Reynaert (lid VLABEST, UGent)
- Prof. dr. Wim Van Grembergen (UA)
- Prof. dr. Sabine Rotthier (Hogeschool Gent)
- De heer Herman Callens (VVSG)
- De heer Peter Hautekiet (V-ICT-OR)
- Mevrouw An Tavernier (provincie West-Vlaanderen)
- De heer Peter Gorlé (VVP)

De werkgroep kwam vier maal samen: op 14 februari, 10 april, 22 september en 13 oktober.

Op vraag van de werkgroep werd een probleemstellende nota opgesteld: *“Interbestuurlijk e-government: aandachtspunten en aanbevelingen 2009-2014”* door Peter Hautekiet (V-ICT-OR).

HOORZITTINGEN VLAAMS PARLEMENT

Op 11 juni '08 werd prof. dr. Herman Matthijs uitgenodigd in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie van het Vlaams Parlement om deel te nemen aan een hoorzitting over het ontwerp van decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

DOTATIE EN SECRETARIAAT

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken ontvangt een jaarlijkse dotatie, opgenomen in de begroting van de Vlaamse overheid.

Het secretariaat van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken wordt verzorgd door Bram Opsomer. Voor 2009 zijn in de dotatie middelen voorzien voor twee voltijdse secretariaatsmedewerkers: één hoofd van het secretariaatspersoneel (decretaal bepaald) en één inhoudelijk medewerker.

WEBSITE

De website van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken is te raadplegen op volgend adres:
www.vlaanderen.be/vlabest

Het is de bedoeling dat de site meegroeit met de Raad. U vindt er heel wat informatie over de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken zelf, en alle adviezen, standpunten en verslagen worden ook op de webstek gepubliceerd. Daarnaast zullen per dossier de meest relevante teksten (recente regelgeving, adviezen, studies, ...) beschikbaar worden gesteld. De website wordt regelmatig geactualiseerd. De meest recente toevoegingen worden steeds kenbaar gemaakt in de snelinforubriek op de startpagina van de website. Daarnaast kan iedere geïnteresseerde zich ook abonneren op de nieuwsbrief.

ADVIEZEN 2008

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken bracht in 2008 tien adviezen uit:

1. Briefadvies van 26 februari '08 over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003
2. Briefadvies van 5 maart '08 over het voorontwerp van programmadecreet (eerste aanpassing begroting '08)
3. Advies van 17 maart '08 over het voorontwerp van OCMW-decreet
4. Briefadvies van 15 april '08 over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden
5. Briefadvies van 15 april '08 over het voorontwerp van decreet betreffende Jobpunt Vlaanderen
6. Briefadvies van 8 juli '08 over het voorontwerp van programmadecreet (tweede aanpassing begroting '08)
7. Briefadvies van 17 oktober '08 over het voorontwerp van programmadecreet (begroting '09)
8. Briefadvies van 17 oktober '08 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het gemeentedecreet
9. Advies van 2 december '08 over het Belgisch EU-voorzitterschap
10. Briefadvies van 23 december '08 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het provinciedecreet

Alle adviezen kunnen worden gedownload op de webstek van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken:
www.vlaanderen.be/vlabest

Ze kunnen ook worden opgevraagd bij het secretariaat (Boudewijnlaan 30 bus 41, 1000 Brussel,
adviesraad@bz.vlaanderen.be, 02/553.40.15)

MEMORANDUM

AANBEVELINGEN INZAKE HET OPENBAAR AMBT EN HET VLAAMSE BESTUURLIJKE BELEID

Een oproep voor maatschappelijk debat om de rol van de overheid in de 21^{ste} eeuw te profileren

Deze vraag gaat terug naar de fundamentele betekenis van de overheid in onze maatschappelijke context. Het mag niet de bedoeling zijn het kerntakendebat over te doen. Het is wel de vraag om een inspirerende dialoog op te zetten met een maatschappelijk draagvlak. Hierbij dienen ook voldoende partners betrokken te worden die geen directe (politieke of organisatorische) belangen hebben en die de troef kunnen inbrengen op langere termijn te denken.

Doel is: het **scherp stellen van de toegevoegde waarde van de overheid** voor de maatschappij en de daarbij horende nieuwe of vernieuwende rollen voor de overheid definiëren. Kernbegrippen voor deze rollen: de overheid als partner, stimuleren boven controleren, vertrouwen boven wantrouwen, maatschappelijk verantwoord ondernemen. Kernbegrippen in de methodes die de overheid bij de uitvoering van deze rollen kan inzetten: responsabiliseren, regisseren, ruimte maken voor echt maatwerk, samenwerken.

Een belangrijke randvoorwaarde in de discussie over de rol van de overheid is dat steeds rekening moet worden gehouden met de eigenheid die voortvloeit uit het feit dat een overheid het algemeen belang als uitgangspunt moet hanteren. Dit is wat een overheidsorganisatie in de regel onderscheidt van een private organisatie.

Mobiliteit en diversiteit als speerpunten van een goed HR-beleid

Er kan een enorme evolutie op de arbeidsmarkt worden vastgesteld, waardoor de verhouding intreders tegenover uittreeders drastisch zal veranderen in de komende

jaren. Het personeelsbeleid moet daarop voorzien zijn. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken ziet twee belangrijke speerpunten: mobiliteit en diversiteit.

- Meer **mobilititeit**, zowel binnen het ambtenarenapparaat op Vlaams niveau als tussen de overheidsniveaus, zal van het ambtenarenkorps een levendige, bewegende interne arbeidsmarkt maken en op organisatieniveau de hoognodige flexibiliteit en het lerend vermogen stimuleren. We laten op dit vlak vandaag veel te veel potentieel onbenut. De belemmeringen moeten weggewerkt worden en de mobiliteit beloond.
- Uit cijferanalyse blijkt dat minderhedengroepen momenteel ondervertegenwoordigd zijn in de Vlaamse ambtenarij. Een divers korps heeft nochtans duidelijk voordelen. Ten eerste heeft de tewerkstelling van personen uit minderhedengroepen een emancipatorisch effect (cfr. het beleid inburgering en integratie). Ten tweede zal het noodzakelijk zijn dat de Vlaamse overheid het potentieel binnen die groepen aanboort om zijn personeelsbestand op peil te houden in de steeds krappere arbeidsmarkt (ook op dit vlak is er momenteel een onderbenutting). En ten derde zal meer **diversiteit** het ambtenarenkorps beter in staat stellen zijn maatschappelijke rol waar te maken, vooral dan waar het erop aankomt om signalen vanuit de bevolking te capteren en de dienstverlening zo in te richten dat ze echt voor iedereen toegankelijk is (diversiteit als efficiëntieverhogende factor).

Een einde maken aan de stuitende verschillen tussen statutaire en contractuele tewerkstelling

De huidige **dualiteit in de tewerkstellingsvormen** binnen een overheidscontext zorgt volgens de Raad voor twee grote problemen. Enerzijds is er discriminatie van de contractuele werknemers, die minder sociale voordelen, minder pensioenrechten en minder

bevorderingsmogelijkheden hebben dan hun statutair tewerkgestelde collega's. Anderzijds botst de nood aan een efficiënt en dynamisch personeelsbeleid, waarbinnen moderne instrumenten als het mandaat- en evaluatiesysteem een plaats hebben, op de stijfheid van het ambtenarenstatuut en de rigide manier waarop verschillende partijen ermee omgaan.

Deze dualiteit binnen eenzelfde organisatie kan volgens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken geen plaats hebben in een billijk personeelsbeleid. Het zoeken naar oplossingen sleept al enkele decennia aan en botst steeds op dezelfde taboes. Het valt niet te verwachten dat hier verandering in komt op korte termijn.

Daarom pleit de Raad voor een **graduele en pragmatische aanpak** waarbij aan de ene kant de meest flagrante onrechtvaardigheden worden weggewerkt (bijvoorbeeld bevorderingsmogelijkheden, aanvullend pensioen voor contractuele ambtenaren) en aan de andere kant pogingen ondernomen worden om bepaalde delen van het vaste personeelsstatuut te flexibiliseren (bijvoorbeeld het normaliseren van de ontslagregeling, de mogelijkheid van mandaatsystemen, ...). De overbruggingsmogelijkheden zijn voorhanden, zelfs binnen een ongewijzigde federale context. Ze moeten beter benut worden.

Op middellange termijn moet men evenwel komen tot een **definitieve oplossing** én een geïntegreerd personeelsbeleid. De Raad wil wijzen op enkele randvoorwaarden en gevoeligheden waar zeker rekening mee moet gehouden worden:

- De situatie op lokaal niveau verschilt grondig van die op provinciaal en Vlaams niveau. Het percentage aan contractuele tewerkstelling ligt daar veel hoger (soms tot 70%) en de bepalingen uit het gemeentedecreet en het besluit tot regeling van het lokaal personeelsstatuut breiden de mogelijkheden enkel uit. Dit biedt een totaal andere realiteit, waar rekening mee moet gehouden worden in de discussies.

- Ook de problematiek van de tijdelijke gesubsidieerde contractuele tewerkstelling (GESCO's), waarmee soms al sinds eind jaren '80 permanente functies worden ingevuld op lokaal niveau, blijft onopgelost. De situatie voor de betrokkenen is in dit geval nog schrijnender. Daarnaast heeft dit ook een link met het hele financieringsvraagstuk van de lokale besturen. Dit dossier moet absoluut meegenomen worden in de discussie.
- Er moet tenslotte ook rekening gehouden worden met de eigenheid van de tewerkstelling in een overheidscontext. Een overheidswerkgever beschikt namelijk over een aantal kenmerken die verschillend zijn van een werkgever in de privé-sector, zoals de gerichtheid op het algemeen belang, het karakter van het hoogst erkende gezag met een daaraan verbonden geweldsmonopolie, het beschikken over publieke middelen en de plicht verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging. Daarnaast wordt bij de overheidswerknemer bijzondere nadruk gelegd op eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, lange-termijn denken (los van politieke coalities) en integriteit.

Een volwassen model voor sociaal overleg in de overheid

Het overlegmodel dat vandaag in de overheid gehanteerd wordt, is onvoldoende aangepast aan de hedendaagse arbeidsverhoudingen noch aan de uitdagingen die het personeelsbeleid te wachten staat. Bovendien ontsporen veel te vaak situaties door het gebrek aan verzoeningsmogelijkheden. **Een aangepast model voor sociaal overleg, gespiegeld aan de structuren hieromtrent voor de private sector** (wet op de arbeidsovereenkomsten), moet de permanente en kwalitatieve dialoog tussen werkgevers en werknemers in de overheid installeren. De federale sociale wetgeving moet dus aangepast worden (wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheden en de vakbonden),

of een regionalisering ervan overwogen en nagestreefd worden.

Als alle voorwaarden voor een geactualiseerd sociaal model aanwezig zijn, kan ook worden nagedacht over het vastleggen van een **onderhandeld gemeenschappelijk minimum** inzake arbeidsvoorwaarden voor alle ambtenaren op alle overheidsniveaus. Dit kader kan gerelateerd worden aan de specificiteit van de tewerkstelling in een openbare dienst (zie infra). Opnieuw moet het dan naar analogie met de private sector wel mogelijk blijven om verder te preciseren en detailleren per sector of sub-sector. De minimum vereisten voor de tewerkstelling bij de overheid mogen op zich geen vast en uitgewerkt statuut vormen, maar moeten de minimumbasis zijn waarop de onderhandelingen per sector kunnen starten. Het zal dus cruciaal zijn dat er voldoende flexibiliteit wordt ingebouwd in het model voor sociaal overleg.

Durven nadenken over het facilitair beleid

Op het vlak van het Vlaamse facilitair management is de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken vragende partij om het debat te starten over twee belangrijke deelaspecten: het gebouwenbeleid en de lokalisatie. Rond beide aspecten zijn er momenteel zaken in beweging, maar het ontbreekt alsnog aan een duidelijke visie.

- Wat het **gebouwenbeleid** betreft zijn er verschillende opties: de Vlaamse overheid kan ervoor opteren om eigen gebouwen te kopen, kan ze leasen, kan werken via een vorm van erfpachtregeling of kan opteren voor een PPS-constructie. Elke vorm heeft zijn eigen invalshoek, zijn eigen voor- en nadelen. Er is ook telkens een andere expertise vereist. Daarnaast moet uiteraard ook het financieel plaatje mee in overweging worden genomen. De Raad wil hiermee aangeven dat de verschillende vormen moeten mogelijk zijn binnen dezelfde overheid.

Daarbij is het belangrijk dat een goede methodiek wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat telkens alle mogelijke argumenten in overweging worden genomen, er zorg voor gedragen wordt dat de nodige competenties beschikbaar zijn en dat de afweging ook duidelijk wordt gecommuniceerd.

- Het tweede debat dat tijdens de volgende legislatuur op gang moet worden getrokken, is dat over de **lokalisatie van de Vlaamse centrale overheidsdiensten**: is het noodzakelijk om alle geledingen van de Vlaamse overheid blijvend te centraliseren in Brussel?¹ OVAM, Jobpunt Vlaanderen en de Vlaamse belastingsdienst zijn enkele voorbeelden van administraties die zich buiten Brussel hebben gevestigd. Waarom zou dit niet voor meer diensten mogelijk zijn? Ook hier zal een correcte kostenbaten analyse moeten gemaakt worden, waarin aspecten als duurzaamheid (bijvoorbeeld het mobiliteitsvraagstuk²) en lokale economie mee in overweging moeten worden genomen.

De Raad blijft er wel principieel voorstander van om Brussel als politiek zwaartepunt te behouden. Het is wellicht ook aangewezen om de beleidsvoorbereidende departementen centraal in Brussel te houden, zodat een goede afstemming met het politieke niveau en tussen de beleidsdomeinen onderling mogelijk is. Maar voor uitvoerende agentschappen die zich vooral richten op dienstverlening naar de burger kunnen er perfect argumenten worden gevonden om deze in de regio's te huisvesten.

De Raad wil hier in samenspraak met de volgende bevoegde minister zeker een meer uitgebreid advies voor uitwerken (waarin bijvoorbeeld ook aspecten als telewerken aan bod kan komen).

Enkele vraagstukken betreffende de implementatie van het BBB-project

Bij de implementatie van het veranderingsproject 'Beter Bestuurlijk Beleid' (BBB) van de Vlaamse overheid zijn een aantal moeilijkheden en hinderpalen aan het licht gekomen.

- Ten eerste wordt de doorwerking van de hele BBB-operatie geremd door het behoud van uitgebreide **ministeriële kabinetten**. De beleidsvoorbereiding moet in de handen komen van het departement, dat wordt geleid door een beleidsraad met de bevoegde minister als voorzitter. In de praktijk wordt het beleid gemaakt in interkabinettenwerkgroepen (IKW's). De beleidsraden worden grotendeels buitenspel gezet en leiden daardoor een eerder sluimerend bestaan.

Als argument voor de kabinetten wordt vaak aangegeven dat de top van de administratie eveneens gepolitiseerd is en dat er een wantrouwen heerst tussen het ambtelijke en het politieke niveau.

Om de impasse te doorbreken bepleit de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken het invoeren van een systeem waarbij de topambtenaren (de zogenaamde N-functies, een kleine 100 in totaal op Vlaams niveau) van alle departementen en agentschappen een mandaat krijgen die legislatuurgebonden is en waarbij de politieke loyaliteit een expliciet en officieel onderdeel wordt van de aanwervingsprocedure.

Eventueel kan zelfs gedacht worden aan een hoorzitting in het Vlaams Parlement voor de belangrijkste posten (bijvoorbeeld voor de 13 secretarissen-generaal). Op die manier kan het vertrouwen worden hersteld en wordt een meer transparant systeem opgezet in vergelijking met de ondoorzichtige politieke benoemingen die nu de praktijk zijn. Vaakgenoemd tegenargument is de vrees voor de continuïteit van het beleid. Ten onrechte volgens

de Raad, omdat de expertise over het dagelijkse reguliere beleid zich op afdelingsniveau bevindt (N-1). Parallel is het dan uiteraard ook de bedoeling dat de kabinetten drastisch worden ingeperkt tot politieke secretariaten.

- Ten tweede is er door het niet volledig doortrekken van de basisprincipes achter de BBB-operatie (departementen, IVA's en EVA's) een **grijze zone** ontstaan van DAB's, VOI's, publieke rechtspersonen, vzw's, enz waarop nog weinig mensen een volledig zicht hebben. Er moet gestreefd worden naar een meer doorzichtige structuur.

De verschillende mogelijkheden die het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid daarbij biedt zijn ook te groot: interne verzelfstandiging zonder en met rechtspersoonlijkheid en externe verzelfstandiging van publiek recht of van privaat recht. De meerwaarde van bepaalde van die vormen is soms onduidelijk. Twee vormen moet volstaan: een vorm van interne verzelfstandiging zonder rechtspersoonlijkheid voor zaken die tot de kerntaak van de overheid behoren, en een vorm van externe verzelfstandiging van privaat recht voor zaken die meer aansluiting moeten vinden bij de logica van de private sector.

- Ten derde is ook de **taakverdeling** tussen de agentschappen, die moeten instaan voor de uitvoering van het beleid, en departementen, die moeten instaan voor de beleidsvoorbereiding en de opvolging van de uitvoering, niet steeds consequent doorgetrokken. Binnen bepaalde beleidsvelden zit alle expertise en macht inzake beleidsvoorbereiding en sturing nog steeds binnen een agentschap. In combinatie met de grotere autonomie die agentschappen ten gevolge van de BBB-operatie hebben, zorgt dit voor soms moeilijk controleerbare machtspolen binnen de Vlaamse overheid. Het feit dat één beleidsdomein soms door verschillende ministers wordt aangestuurd, verergert dit alleen maar.

- Tenslotte kunnen vragen worden gesteld over de **democratische controle** op al die nieuwe agentschappen. Als tegengewicht tegenover de autonomie die hen werd gegeven, stond de verantwoordingsplicht over de voortgang van de uitvoering van het beleid. De basis daarvoor is de beheersovereenkomst die wordt afgesloten met de minister en het departement. Die overeenkomst bevat de doelstellingen van elk agentschap en de wijze waarop ze die zullen uitvoeren en erover zullen rapporteren. Er kan echter worden vastgesteld dat de invulling van die overeenkomst nog niet optimaal is. Ze zijn nog te veel een opsomming van doelstellingen uit de oprichtingsdecreten, beleidsbrieven en begrotingen en maken nog te weinig de link tussen proces en kosten en zijn te weinig output-gericht.

Daardoor zijn ze als sturingselement soms moeilijk hanteerbaar (mede omdat er binnen de departementen over bepaalde aspecten van het beleid te weinig expertise aanwezig is – zie infra). Er moet daarom dringend een evaluatie worden gemaakt van de eerste generatie overeenkomsten. De beheersovereenkomsten vormen het sluitstuk van de hele BBB-operatie en moeten dus veel krachtiger worden gemaakt. Daarbij moet ook de rol van het Vlaams Parlement versterkt worden. Nu verplicht het kaderdecreet aan de Vlaamse Regering om de verschillende beheersovereenkomsten aan het parlement voor te leggen, waarna het parlement één maand de tijd krijgt om na te gaan of er voldoende overeenstemming is met de doelstellingen uit de goedgekeurde beleidsnota's. In de praktijk kan worden vastgesteld dat het Vlaams Parlement nog maar zelden een grondig debat heeft gevoerd over een beheersovereenkomst, laat staan dat er een bijsturing is gevraagd. Een democratisch debat over de vormgeving van de administratie moet opnieuw worden mogelijk gemaakt en gestimuleerd.

De logische en consequente vormgeving van het concept achter de BBB-operatie is goed (beleidsvoorbereiding en evaluatie door de departementen, de beleidsbepaling door de politiek en de beleidsuitvoering door de agentschappen), maar door de onvolmaakte implementatie komt het geheel op de helling te staan. De rechtstreekse inmenging van de ministers en hun talrijke kabinetsmedewerkers in de beleidsvoorbereiding en zelfs –uitvoering enerzijds, en de sterke macht van bepaalde agentschappen anderzijds, zorgt voor een falend integraal en beleidsdomein overschrijdend beleid. Vaak zijn de lokale en provinciale besturen daar de dupe van (cfr. memorandum over de binnenlandse bestuurlijke organisatie). Daarnaast is de democratische controle, vooral vanuit het Vlaams Parlement, ondermaats. De volgende Vlaamse Regering zal hier de dringende, nodige bijsturing moeten aan geven.

Een volwaardige rol en positie van de strategische adviesraden

De regering maakt **te weinig gebruik van de opportuniteiten die de adviesraden bieden om strategisch advies in te winnen**. Het advies van de adviesraden wordt gevraagd over voorontwerpen van decreten en na een intense overlegprocedure tussen kabinetten en administratie en binnen de regering. Ontwerpdecreten beantwoorden aan een haast gebetonneerde politieke consensus waar niet meer aan mag en kan geraakt worden. De inbreng van de adviesraden wordt zo beperkt tot technische opmerkingen rond punten en komma's, en gaat daarmee voorbij aan de opdracht van strategisch advies.

Als gevolg kunnen nu reeds vragen worden gesteld over het nut en de doorwerking van de advisering. Indien de Vlaamse overheid de nieuwe instellingen een serieuze kans wil geven om een meerwaarde te genereren, moet het mogelijk zijn om hen op een vroeger tijdstip in het beslissingsproces te betrekken, op een moment dat een strategische inbreng nog zin heeft.

Er zijn pogingen ondernomen om de relatie met de adviesraden te verbeteren via het gebruik van protocollen, werkprogramma's en interinstitutionele akkoorden, maar het lijkt erop dat ze allen een stille dood zijn gestorven.

De volgende Vlaamse Regering staat dus volgens de Raad voor de belangrijke taak om de betrokkenheid van de strategische adviesraden her in te vullen en hun opdracht ernstig te nemen. Om zijn decretale rol naar behoren te kunnen uitvoeren, zal het eveneens belangrijk zijn dat aandacht wordt besteed aan de onafhankelijkheid en ondersteuning. Ook op dit vlak kunnen er vragen worden gesteld:

- De Vlaamse regelgever heeft bij de hervorming van het adviesstelsel beslist om de strategische adviesraden (SAR's) op te vatten als rechtspersonen. De hoofdargumenten daarvoor waren de juridische **onafhankelijkheid** van de Vlaamse overheid, de operationele autonomie en de responsabilisering. Dit houdt wel het nadeel van de rechtsaansprakelijkheid in (het is de voorzitter die in en buiten rechte de Raad vertegenwoordigt). De Vlaamse Regering, die de regelgeving heeft opgesteld, was echter van oordeel dat de nadelen van rechtspersoonlijkheid niet opwegen tegen de genoemde voordelen ervan³.

In de praktijk blijken de strategische adviesraden echter over **heel weinig operationele vrijheid** te beschikken. Inzake begroting, boekhouding, personeelsbeleid, aanwerving secretaris, uitbetaling presentiegelden, etc. zijn de Raden gebonden aan soms strikte Vlaamse regels of zijn ze onderhevig aan de beslissingen van administratie, minister of Vlaamse Regering. Op die manier kan de vraag worden gesteld of de voordelen die rechtspersoonlijkheid met zich meebrengen nog wel opwegen tegen de nadelen.

- Ook de **ondersteuning** van de strategische adviesraden zelf is ongelijk en vertoont soms weinig logica. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat de bestaande varieert

van 12 VTE's (Mina-raad) tot 2 VTE's (VLABEST), zonder dat er een verband bestaat tussen de zwaarte van de decretaal toegewezen taken⁴. De adviesraden zijn teveel afhankelijk van de goodwill van de bevoegde minister(s), wat op zich al een gevaar inhoudt voor de onafhankelijkheid. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken pleit daarom voor een meer objectieve toewijzing van de ondersteuning.

AANBEVELINGEN INZAKE DE VLAAMSE BINNENLANDSE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

Er is nood aan een interne staatshervorming op basis van het subsidiariteitsbeginsel

Subsidiariteit wordt algemeen aanvaard als leidend principe voor de bevoegdheidsverdeling binnen een overheidshuishouding (zowel tussen staten, als binnen staten) en moet ook binnen Vlaanderen het uitgangspunt worden in de organisatie van het bestuurlijke bestel. Samenvattend houdt het subsidiariteitsbeginsel in dat de beleidsbeslissingen genomen worden op het meest functionele niveau en zo dicht mogelijk bij de burger.

Probleemstelling – Het subsidiariteitsbeginsel wordt in het regeerakkoord en in verschillende beleidsbrieven ook door de Vlaamse overheid naar voor geschoven als basis voor het binnenlands bestuur. Bij de effectieve uitwerking van het beleid kan ontegensprekelijk worden vastgesteld dat de Vlaamse overheid het moeilijk heeft om deze theorie om te zetten in de praktijk. De bekomen beleidsruimte ten gevolge van een staatshervorming wordt door Vlaanderen niet gemakkelijk terug afgestaan aan een onderliggend bestuursniveau. De lokale en provinciale besturen hebben er weliswaar de laatste decennia heel wat taken bij gekregen van de Vlaamse overheid, maar deze gaan gepaard met strenge toezichtsbepalingen en heel weinig praktische handelingsvrijheid.

Oplossingen – Er moet op initiatief van de Vlaamse overheid een nieuw **debat** worden opgestart **tussen de bestuursniveaus over een betere verdeling van de Vlaamse taken**. Dit moet gebeuren aan de hand van objectieve criteria en moet de steun krijgen van het Vlaams Parlement (tijdens het gevoerde kerntakendebat werd het Bestuursakkoord nooit formeel gevalideerd door het Vlaams Parlement).

Er kunnen een aantal prioritaire hefbomen worden naar voor geschoven om te komen tot een meer adequate taakhuishouding op Vlaams niveau:

- Het aandeel **budgettaire bevoegdheden** van de lokale en intermediaire besturen ten opzichte van de totale overheidsuitgaven moet omhoog (streefdoel: het Europese gemiddelde, namelijk 27%). De financiering vanuit Vlaanderen van de lokale en provinciale besturen moet in het licht daarvan herzien worden.
- Er moet een ernstig debat worden gevoerd over het vergroten van de **fiscale autonomie** van de lokale en intermediaire besturen, waarbij de federale overheid mee aan tafel moet zitten, en waarbij rekening gehouden wordt met de lokale verscheidenheid. Onder meer de mogelijkheid voor het heffen van lokale belastingen op winst van ondernemingen moet op tafel komen.
- Er is nood aan een grondige sanering van de verschillende **sectorale planningsprocessen en financieringsvormen** op Vlaams niveau. Planning moet losgekoppeld worden van subsidies. Er moet geschrapt worden in het aantal plannen en er moeten synergieën gezocht worden. De hefboom bij uitstek om hier werk van te maken is de implementatie van de verplichting uit het nieuwe gemeente- en provinciedecreet om per legislatuur een strategisch te plan op te stellen. Dit koepelplan kan, indien het lokale bestuur dit nuttig acht, verder uitgewerkt worden in sectorale deelplannen.

- Het algemeen en vooral sectoraal **toezicht** moet zich terughoudend opstellen en de lokale autonomie ten volle laten spelen.

Zorg voor voldoende bestuurskrachtige lokale besturen door middel van een bestuurskrachtmonitor

Lokale besturen, als meest burgers nabij en aanspreekbaar bestuur waar de burger ook het meest vertrouwen in heeft, vormen het basisniveau in een bestuurlijke organisatie die gebaseerd is op subsidiariteit. Dit veronderstelt bestuurskrachtige lokale besturen.

Probleemstelling – Ondanks de evolutie die het bestuurlijke landschap heeft doorgemaakt de laatste decennia, blijft er een aanvoelen dat er nog steeds een probleem is met de bestuurskracht van lokale besturen. Lokale besturen beschikken niet steeds over voldoende capaciteit om de toegewezen opdrachten tot een goed einde te brengen. Er is in Vlaanderen echter nooit een grootschalig onderzoek gebeurd naar de mogelijke capaciteitsproblemen binnen de Vlaamse lokale besturen. Het blijft dus grotendeels nattevingerwerk. De Raad vermoedt nochtans dat op het vlak van de interne operationele organisatie binnen de lokale besturen nog heel wat efficiëntiewinst te boeken is. Anderzijds kan ook worden vastgesteld dat er in Vlaanderen nog een hele groep kleine gemeenten actief zijn (89 gemeenten hebben een inwonersaantal onder de 10.000). Deze vaststellingen leveren op zich geen afdoende bewijs dat er een fundamenteel bestuurskrachtprobleem is in Vlaanderen, maar het zijn wel duidelijke aanwijzingen dat een bestuurskrachtmonitor nuttig kan zijn.

Oplossingen – Er is eerst en vooral nood aan een duidelijke status questiones: hoe staat het met de bestuurskracht van de lokale besturen in Vlaanderen? De werkgroep houdt daarom een pleidooi om te starten met het systematisch meten van de bestuurskracht van de lokale besturen (**bestuurskrachtmonitor**).

Het debat in Vlaanderen over de daadkracht van gemeenten moet ondersteund worden met de hulp van een objectieve monitor en aan de hand van enerzijds zelfevaluatie en anderzijds een externe doorlichting doormiddel van een visitatiecommissie (met experts en collega-besturen) op maat van het bestuur. Dit mag geen vrijblijvende oefening worden. De doorlichting moet leiden tot concrete acties ter verbetering van de bestuurskracht. De werkgroep pleit daarbij voor een gedifferentieerde en graduele aanpak.

- Een belangrijk instrument voor de versterking van de bestuurskracht en van het sturingsvermogen van de besturen is de **versterking van de capaciteit en de competenties van het bestuurlijk apparaat**. Bij de uitvoering van de bestuurskrachtmonitor moet dus ook een scan gemaakt worden van het interne apparaat, met als bedoeling het lokaal bestuur te versterken en het samenspel tussen de verschillende actoren te stimuleren. Daarbij zijn volgende zaken van belang:

- Een goede afstemming tussen het ambtelijke en politieke niveau;
- Een doordachte verhouding tussen gemeente en OCMW;
- Een vermindering van het aantal uitvoerende mandatarissen van de gemeenten.

De instrumenten daartoe zijn opgenomen in de nieuwe kaderdecreten voor gemeente en OCMW, en de beweging is in veel gemeenten ingezet. Toch is er op dit vlak nog veel winst te boeken.

- Andere criteria die de bestuurskracht van een lokaal bestuur bepalen, hebben echter te maken met geografische ligging, oppervlakte en aantal inwoners. In het kader van de bestuurskrachtmonitor (en met behulp van de regioscreening – zie verder) moeten ook deze elementen onderzocht worden en moeten instrumenten ingezet worden als er zich op dit vlak fundamentele

problemen voordoen. Het gaat hier dus telkens over instrumenten die voorzien in een **ruimtelijke schaalvergroting** van het (politieke) bestuur zelf. Hier zijn drie mogelijke gradaties:

- Grenscorrecties;
- Vrijwillige samenvoeging van gemeenten;
- Verplichte samenvoeging van gemeenten.

Gelijkhoe zal er hier een goed doordachte omkadering en ondersteuning nodig zijn van Vlaanderen, bij voorkeur in samenwerking met de academische wereld.

Herdenk de vormgeving van het streek- en intermediaire bestuursniveau doormiddel van een regioscreening

Door de vaak gebrekkige bestuurskracht van de lokale besturen en door recente maatschappelijke ontwikkelingen ziet de werkgroep een evolutie waarbij er zich allerhande samenwerkingsverbanden en ontwikkelingen rond problemen voordoen die niet samenvallen met de bestaande administratieve grenzen. Besturen zoeken op die manier naar een creatieve manier om het gebrek aan slagvaardigheid op te lossen. Vaak worden daarbij allerhande functionele besturen opgericht om een probleem op een specifieke schaal op te kunnen lossen. Deze tendens zorgt voor een nieuwe dynamiek, maar is echter niet probleemloos.

Probleemstelling – Er kan worden gesteld dat er in Vlaanderen in de praktijk een vierde bestuurslaag aan het groeien is. Terwijl samenwerking als doel de uitvoering van het door de democratisch verkozen basisbesturen vastgestelde beleid zou moeten hebben (operationeel), blijken steeds meer samenwerkingsverbanden door de bestuurskrachtproblemen een beleidsmatige rol op te nemen (strategisch). Dit zorgt voor een democratisch deficit en leidt tot onoverzichtelijke en oncontroleerbare bestuurlijke drukte.

Het intermediaire bestuursniveau, dat in Vlaanderen op provinciaal niveau ingeschaald is, beschikt als bovenlokale taakbehartiger niet steeds over de nodige instrumenten en capaciteiten om het geheel te overzien of te coördineren.

Oplossingen – Op streekniveau moet het de bedoeling zijn om zoveel als mogelijk de bestuurlijke drukte te vermijden. Ten eerste kan dit door waar mogelijk te zorgen voor een heldere toewijzing van verantwoordelijkheden aan één bestuursniveau op basis van het subsidiariteitsprincipe (punt 1). Dat niveau moet dan uiteraard over de nodige bestuurskracht kunnen beschikken om die verantwoordelijkheid op te nemen (punt 2). Het zal echter onmogelijk zijn om dé ideale schaal voor elke taak vast te leggen. Daarom zal er binnen de huidige complexe samenleving steeds voor bepaalde taken samenwerking op een streekniveau met andere besturen of actoren noodzakelijk of nuttig zijn (multi-level governance). Het is dus binnen de discussie over de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie noodzakelijk dat er ook aandacht wordt besteed aan de mogelijke oplossingen voor de gestelde problemen op het streekniveau.

Ten eerste moeten op korte termijn de **nodige decretale kaders en garanties** worden uitgewerkt voor een goede interbestuurlijke samenwerking en moeten de besturen op dit vlak beter ondersteund worden. Het Vlaamse sectorbeleid moet meer oog hebben voor het mogelijk maken, stimuleren (al dan niet financieel) en soms zelfs opleggen van vormen van intergemeentelijke samenwerking voor de uitvoering van het Vlaamse beleid op lokaal niveau

Op middellange termijn moet er gestreefd worden naar een grondige doorlichting van het streekniveau, naar analogie van de bestuurskrachtmonitor op lokaal niveau. Deze **regioscreening** moet dezelfde opzet hebben als de bestuurskrachtmonitor, maar dan vanuit de rationaliteit

van het streekniveau, vanuit de problemen die daar momenteel kunnen worden vastgesteld (bestuurlijke drukte, gebrekkige slagkracht, democratische controle en juridische onderbouwing). Opnieuw mag dit geen vrijblijvende oefening worden en moeten meteen ook mogelijke oplossingen op tafel komen op het streekniveau en op het intermediaire niveau. Het uitgangspunt bij die regioscreening moet zijn dat de uitbouw van een vierde bestuursniveau zoveel als mogelijk moet worden vermeden.

- Ten eerste moet er tijdens de regioscreening aandacht zijn voor mogelijke opportuniteiten om het huidige bestuurlijke veld op streekniveau te **saneren**.
- Ten tweede moet onderzocht waar er nog mogelijkheden liggen om op streekniveau **samen te werken op operationeel niveau** om op die manier schaalvoordelen te creëren.
- Een meer verregaand instrument dat mee in overweging moet worden genomen, is de **samenvoeging** van gemeentes (punt 2).
- Ten vierde moet in het kader van de regioscreening ook onderzocht worden of de creatie van een **nieuwe vaste bestuursvorm op streekniveau** (streekbestuur of stadsregio) oplossingen kan bieden voor de bestuurlijke drukte.
- Ten slotte is in Vlaanderen nood aan een beter overkoepelend en ondersteunend **intermediair bestuursniveau**. Deze problematiek moet mee aangepakt worden tijdens de regioscreening.
- Een aantal van de taken die nu toegewezen worden aan bepaalde (territoriaal gedeconcentreerde) verzelfstandigde Vlaamse entiteiten, moeten kunnen worden overgelaten aan het democratisch verkozen intermediaire niveau zodat ze meer sturende instrumenten in handen heeft. Ook de rol en positie

van de gouverneur moet onder de loep worden genomen.

- Zolang er geen oplossingen komen voor het bestuurskrachtprobleem op lokaal niveau, kan eraan gedacht worden om bepaalde lokale taken, die gemeenten met bestuurskrachtproblemen momenteel moeilijk kunnen opnemen, (tijdelijk) te verschuiven naar de provincies (vooral toepasbaar in landelijke gebieden, minder binnen de stedelijke regio's).
- Indien uit de regioscreening blijkt dat er vanuit de streek een hele grote dynamiek uitgaat en dat daardoor die streek zich de facto aan het manifesteren is als een soort van bijkomende zelfstandige bestuurslaag, dan moet het mogelijk zijn dat het intermediaire bestuursniveau zijn toegewezen taak als bovenlokale taakbehartiger niet opneemt en zich dus terughoudend opstelt naar die streek toe. Dit moet gebeuren in dialoog met alle betrokkenen: de provincies, alle actoren op streekniveau, en de Vlaamse overheid.

AANBEVELINGEN INZAKE HET INTERBESTUURLIJK E-GOVERNMENT

Leg de verantwoordelijkheid voor de sturing en de coördinatie van het Vlaamse e-governmentbeleid bij de Minister-president

Om e-government als domeinoverschrijdend thema dichter bij de organisatie te brengen, hoort de verantwoordelijkheid voor het aansturen en coördineren van het Vlaamse e-government bij de Diensten Algemeen Regeringsbeleid van de Minister-president. E-government is immers eerst en vooral een samenwerkende organisatie, niet alleen interbestuurlijk, maar vooral ook intrabestuurlijk. Intern zijn immers de verschillende domeinen zowel aanbieder van informatie,

data en kennis, als afnemer. Normen, standaarden, authenticatie, identificatie, hergebruik van gegevens e.d. worden immers best centraal gecoördineerd.

De bevoegdheid en opdracht voor verschillende e-governmentprojecten binnen de domeinen blijven uiteraard onder de bevoegdheid van de domeinministers vallen. De wijze waarop de Vlaamse Minister-president de aansturing en coördinatie vorm kan geven, is te lezen in punten 2 tot en met 6.

Werk aan versnelde uitvoering van het huidige e-government decreet met de nodige omkadering en middelen

Het decreet betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer, aangenomen op 9 juli 2008 door het Vlaamse Parlement, is een goed raamdecreet, maar dreigt dode letter te blijven zonder de nodige uitvoeringsbesluiten en vervolgdecreten. Bovendien is het nodig hiervoor voldoende personele omkadering te voorzien en middelen vrij te maken.

Hef het onderscheid tussen backoffice en frontoffice op

Er is nood aan een doorgedreven afstemming en samenwerking tussen backoffice en frontoffice om de borging van de verschillende initiatieven te kunnen realiseren. Duidelijke afspraken en samenwerking over prioriteiten, projecten, eigenaarschap, aanspreekpunten e.d.m. zijn noodzakelijke voorwaarden voor de opname van e-government-initiatieven door gebruikers (burgers, bedrijven, verenigingen, andere overheden).

Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten

De strategische studie voor geïntegreerd e-government die de Coördinatiecel voor Vlaamse e-government (CORVE) liet

uitvoeren in samenwerking met VVSG, V-ICT-OR, VVP en de Hogeschool Gent resulteerde in een aantal strategische projecten die ook voor de komende legislatuur prioritair blijven en voorwaarden zijn voor het welslagen van een geïntegreerd e-governmentbeleid. Hiervoor moet de Vlaamse Overheid het initiatief nemen én voorzien in voldoende mensen en middelen zoals aangegeven in de studie. Concreet denken we aan volgende prioriteiten:

1. Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus

Een gemeenschappelijk beheerde interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus moet de basis vormen voor de diensten die elk bestuur levert aan burgers, bedrijven en organisaties. Door middel van een centraal aangeboden en decentraal beheerde producten- en dienstencatalogus kunnen overheden hun klanten garanderen dat de aangeboden informatie correct en up to date is. De catalogus zelf levert op zijn beurt beleidsinformatie voor een verdere optimalisering van de dienstverlening door een geïntegreerde overheidsaanpak en de bijhorende online e-governmentdiensten.

2. Normen en standaarden

Een interbestuurlijke infrastructuur voor gegevensuitwisseling kan slechts functioneren als er bindende afspraken zijn over normen en (open) standaarden voor het uitwisselen van data. Binnen de Vlaamse context is de Vlaamse overheid bevoegd om het initiatief te nemen deze normen en standaarden vast te leggen. Dit dient te gebeuren in samenwerking met alle betrokken partijen (andere overheden, leveranciers, federale overheid). Lokale besturen en provincies zijn hiervoor expliciet vragende partij.

3. Authentieke bronnen

Het decreet op het elektronische bestuurlijk gegevensverkeer zet de Vlaamse administratie aan tot het (her)gebruiken van gegevens uit authentieke gegevensbronnen. De Vlaamse Regering moet deze

gegevensbronnen echter nog aanduiden: de aard van de gegevens, de beheerder van de gegevens en het ter beschikking stellen hiervan. Bovendien hebben de meeste authentieke data tevens een geo-component en is nauw overleg en samenwerking met de beheerders van geo-data een dwingende noodzaak.

4. Identificatie, authenticatie en autorisatie

In het kader van interbestuurlijk elektronisch gegevensverkeer zijn identificatie, authenticatie en autorisatie belangrijke componenten om een veilig e-government te realiseren. Dit is nodig om het vertrouwen van de burger te wekken. Een regelgevend en infrastructureel kader is hiervoor noodzakelijk. Structureel overleg tussen alle betrokken partijen in dit verband is een essentiële voorwaarde.

Bouw een interactief e-government beleid uit samen met de lokale besturen en de provincies

1. Realiseer een MAGDA-samenwerkingsverband.

Om tot een goed interbestuurlijk e-governmentbeleid te komen, is een sturend orgaan nodig. De toelichting bij het decreet betreffende het interbestuurlijk elektronische gegevensverkeer kondigt reeds een strategisch overleg- en samenwerkingsverband aan naar het voorbeeld van GIS-Vlaanderen. Voorlopig is dit onder de noemer van het MAGDA-overleg, waarbij MAGDA staat voor Maximale Gegevensdeling tussen Administraties. Het overleg zou bestaan uit vertegenwoordigers van de entiteiten van de Vlaamse administratie en van de lokale besturen en de provincies.

2. Gebruik de jaarlijkse e-idee ronde om de geformuleerde visie op interbestuurlijk e-government te vertalen in concrete realisaties.

Hiervoor is een voortdurende en substantiële investering nodig. Op die manier wordt een betere en snellere gegevensdoorstroming gerealiseerd. Dit zorgt voor een

betere onderbouwing van beleidsbeslissingen en een efficiëntere en effectievere beleidsuitvoering in het belang van de burger en de bedrijven.

3. Participeer als Vlaamse Overheid in interessante pilootprojecten opgezet door lokale besturen en provincies en bewaak de disseminatie naar andere besturen.

Dit kan gebeuren door een apart budget te voorzien - naast de e-idee oproep - om interessante projecten die vanuit de praktijk groeien te ondersteunen en op langere termijn te consolideren.

Richt een e-government competentiecentrum op

De ervaringen uit het buitenland leren dat een e-government competentiecentrum met voldoende mensen en middelen de kwaliteit van de e-governmentinitiatieven verhoogt én de verspreiding van goede initiatieven versnelt. De Vlaamse Regering moet daarom het initiatief nemen om een Vlaams e-government competentiecentrum uit te bouwen. De e-capaciteit van vele lokale besturen en provincies om als elektronische front-office te fungeren is immers nog te gering. Dit competentiecentrum heeft als belangrijkste taken:

1. Onderzoek aanbesteden en evalueren

Alle Europese landen verhogen hun budgetten voor onderzoek naar de verschillende componenten van hun e-governmentbeleid. Dit onderzoek moet naast zuiver technologisch onderzoek (waarvoor bijvoorbeeld in het kader van IBBT, I-Cities reeds middelen voorzien zijn) bijzonder veel aandacht besteden aan de take-up door de betrokken actoren. Deze actoren zijn zowel de burgers, de bedrijven en verenigingen als de verschillende overheden zelf. Een e-governmentbeleid en e-government-toepassingen die niet gedragen worden door de beoogde doelgroepen zijn gedoemd om te mislukken. Onderzoek naar e-usability, e-competentie,

e-capaciteit en e-inclusie zijn belangrijke bronnen om een volwaardig e-governmentbeleid te voeren. Bovendien wordt vaak nagelaten het beleid en de realisatie op wetenschappelijk wijze te evalueren.

2. Onderzoek naar de praktijk vertalen

Onderzoeksresultaten uit binnen- en buitenland blijven dode letter indien er geen middelen zijn om dit onderzoek naar nieuwe praktijken te vertalen. Heel belangrijk is onderzoek naar de take-up van e-governmentinitiatieven door de betrokken doelgroepen bij burgers en bedrijven.

3. Lokale besturen en provincies begeleiden in e-government realisaties

Het op projectbasis mensen ter beschikking stellen aan lokale besturen en provincies, die bv. in het kader van pilootprojecten bereid zijn zelf in mensen en middelen te investeren, kan het hele proces van uitrol versnellen én kwalitatief verbeteren. Hierdoor maakt het competentiecentrum zich de knowhow eigen en kan de disseminatie van de projecten sneller en efficiënter verlopen.

voetnoten:

(1) Voor alle duidelijkheid: het gaat hier dus over de geografische ligging van de Vlaamse centrale administratie met zijn agentschappen. Het gaat niet over de gedeconcentreerde diensten, die vaak op provinciaal niveau opereren en die momenteel gebundeld worden in de Huizen van de Vlaamse Overheid nabij de stations van de provinciehoofdsteden. Over de relatie deconcentratie versus decentralisatie wordt in het memorandum over de binnenlandse bestuurlijke organisatie dieper ingegaan.

(2) Aspecten als afstand en tijd van het woon-werkverkeer, maar ook de bereikbaarheid via het openbaar vervoer zijn hier belangrijk.

(3) Cfr. memorie van toelichting bij het ontwerpdecreet strategische adviesraden – stuk 1607, 2002-2003

(4) De SERV en de VLOR zijn wegens hun speciaal statuut buiten beschouwing gelaten.

SAMENVATTING

Aanbevelingen inzake het openbaar ambt en het Vlaamse bestuurlijke beleid:

- De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken lanceert een oproep voor maatschappelijk debat om de rol van de overheid in de 21^{ste} eeuw te profileren.
- Mobiliteit en diversiteit zijn belangrijke speerpunten van een goed HR-beleid en verdienen meer aandacht.
- Er moet een einde worden gemaakt aan de stuitende verschillen tussen statutaire en contractuele tewerkstelling.
- Er moet werk worden gemaakt van een volwassen model voor sociaal overleg in de overheid.
- Er is nood aan een duidelijke visie omtrent het facilitair beleid.
- De volgende Vlaamse Regering zal dringende, cruciale bijsturing moeten geven aan het implementatietraject van de hervorming van de Vlaamse administratie (BBB).
- De volgende Vlaamse Regering staat voor de belangrijke taak om de betrokkenheid van de strategische adviesraden hierin te vullen en hun opdracht ernstig te nemen.

Aanbevelingen inzake de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie:

- Er is nood aan een interne staatshervorming op basis van het subsidiariteitsbeginsel.
- Cruciaal zijn voldoende bestuurskrachtige lokale besturen. Doormiddel van een bestuurskrachtmonitor moet de volgende Vlaamse Regering hierop een structurele manier werk van maken.

- Daarbij moet ook de vormgeving van het streek- en intermediaire bestuursniveau herdacht worden. Het meest geschikte instrument daarvoor is een regioscreening.

Aanbevelingen inzake het interbestuurlijk e-government:

- Volgens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken moet de verantwoordelijkheid voor de sturing en de coördinatie van het Vlaamse e-governmentbeleid bij de Minister-president liggen.
- Er moet werk worden gemaakt van een versnelde uitvoering van het huidige e-government decreet met de nodige omkadering en middelen.
- Het opheffen van het onderscheid tussen backoffice en frontoffice is cruciaal.
- Van de volgende Vlaamse Regering wordt een meer actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten verwacht.
- Samen met de lokale besturen en de provincies moet een interactief e-government beleid uitgebouwd worden.
- Tenslotte vraagt de Raad om dringend werk te maken van een e-government competentiecentrum.



COLOFON

Samenstelling:

Bram Opsomer, secretariaat Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Verantwoordelijk uitgever:

Herman Matthijs, voorzitter Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Layout:

Guy Adam, Agentschap voor Facilitair Management

Druk:

Franky Van Varenberg, Agentschap voor Facilitair Management, Vlaamse Overheid

Depotnummer:

D/2009/3241/085