



OPROEP

OPROEP VOOR EEN BETERE SAMENWERKING
TUSSEN HET VLAAMSE EN HET FEDERALE NI-
VEAU EN DE ANDERE GEMEENSCHAPPEN EN GE-
WESTEN

Oproep voor een betere samenwerking tussen het Vlaamse en het federale niveau en de andere Gemeenschappen en Ge- westen

Brussel, 1 februari 2023

De Vlaamse werkgevers en vakbonden verenigd in de SERV vragen alle regeringen om betere samenwerking tussen het Vlaamse en het federale niveau en de andere Gemeenschappen en Gewesten prominent op de agenda van het Overlegcomité en de Interministeriële Conferentie Institutionele Hervormingen te zetten.

Betere samenwerking is belangrijk

Met deze oproep wil de SERV mee nadenken en voorstellen doen om een betere samenwerking tussen het Vlaamse en federale niveau – en voor bepaalde materies met de andere gemeenschappen en gewesten – op de beleidsagenda te zetten.

De deelstaten en de federale overheid moeten autonoom uitvoering kunnen geven aan hun bevoegdheden. Maar in veel gevallen is samenwerking van groot belang voor de welvaart en het welzijn in Vlaanderen. Niet of gebrekkig samenwerken heeft concrete gevolgen:

- het hypothekeert de coherentie en de effectiviteit van het overheidsbeleid
- het zorgt voor verlies aan efficiëntie en extra kosten door dubbel werk, stapeling van maatregelen en versnippering in de publieke dienstverlening
- het leidt tot spanningen, tot en met rechtszaken tegen beslissingen van het andere niveau, en tot verlies aan vertrouwen van burgers en ondernemers in de overheid en de politiek.

Goed werkende samenwerkingsvormen zullen volgens de SERV altijd nodig zijn om de belangen van de deelstaten te behartigen, hun autonomie te vrijwaren en de cohesie van het geheel te bevorderen. De SERV ziet daarvoor meerdere redenen:

- De bevoegdheidsverdeling is per definitie niet perfect. Bevoegdheden of beleidskwesties zijn niet zuiver af te lijnen en veranderen ook in de tijd. Er blijven steeds overlappingen tussen bevoegdheden en interdependenties en externaliteiten tussen beleidsdomeinen en overheden. Zo hangt de werkzaamheidsgraad bv. niet alleen af van het tewerkstellings- en arbeidsmarktbeleid. Ook het fiscale beleid, het economisch beleid en de concurrentieregels, het beleid over sociale zekerheid, arbeidsrecht, onderwijs en vorming, gezondheid, migratie, integratie, enz. bepalen mee de werkzaamheidsgraad. Dat geldt voor tal van beleidsvraagstukken.

- Het voorgaande geldt voor tal van beleidsvraagstukken en nog meer voor transversale uitdagingen. Bij klimaatverandering bv. is de beleidsuitdaging zo breed dat in gelijk welke opdeling van bevoegdheden samenwerking nodig is. De COVID-19-crisis en de energiecrisis, de digitalisering, immigratie, armoedebestrijding, enz. zijn andere voorbeelden. Steeds vaker kan niet één bestaande koker of bestuursniveau de beleidsuitdagingen afdoende aanpakken en is intensieve samenwerking nodig.
- Ook de verwevenheid tussen de gewestelijke economieën is groot. De indeling van deelgebieden kent duidelijke sociaal-economische spillovers en externaliteiten die om samenwerking vragen. Dat geldt in het bijzonder voor Brussel en zijn periferie.
- Burgers en ondernemers verwachten een kwaliteitsvolle publieke dienstverlening. Zij hebben geen boodschap aan een versnipperde interne institutionele organisatie. Samenwerking maakt het mogelijk om publieke diensten geïntegreerd aan te bieden vanuit de noden en verwachtingen van burgers en ondernemers (cf. *once only* gegevensuitwisseling, fysieke en digitale *one stop shops*, *user journeys*, enz.).
- Europees beleid en internationale akkoorden vergen intra-Belgische samenwerking. Europees en internationaal zijn er steeds vaker horizontalere beleidsinitiatieven die steunen op bevoegdheden die zich binnen België op meerdere overheidsniveaus bevinden (bv. de Green Deal en het Circular Economy Package, de Digital Services Act en de Digital Markets Act, enz.). Samenwerking wordt dan steeds meer nodig, rond bv. de interne verdeling van inspanningen, een gezamenlijke rapportage, een uniek aanspreekpunt, een gezamenlijke dienstverlening, de tijdige omzetting/implementatie van EU-regelgeving, enz.
- De bevoegdheidsregels passen niet altijd even goed op nieuwe beleidsopportuniteiten/problematieken of technologische ontwikkelingen. Een goed voorbeeld zijn de ontwikkelingen rond waterstof die raken aan zowel bevoegdheden van de deelstaten (economie, havens en hun aanhorigheden, mobiliteit, enz.) als aan federale bevoegdheden (grote infrastructuur voor energieopslag, productnormering, regulering van veiligheidsaspecten, enz.). De kwaliteit van de samenwerking bepaalt mee de mate en snelheid waarin op zulke innovaties kan worden ingespeeld, hun potentieel wordt benut en risico's worden beperkt.

De huidige interbestuurlijke coördinatie is complex en schiet tekort

Ook in België zijn er door eerdere staatshervormingen diverse samenwerkingsvormen opgezet. Hun aantal is groot. Het gaat dan onder andere over coördinatiestructuren zoals het Overlegcomité, de Interministeriële Conferenties, over instrumenten zoals samenwerkingsakkoorden en verplichte gezamenlijke beleidsplannen en over procedures zoals bv. een informatieplicht, een adviesplicht, het geven van een akkoord of goedkeuring, enz.

Die veelheid en verscheidenheid zijn niet het probleem. Wel hun efficiënte, effectiviteit, samenhang en soms hun transparantie. Dat heeft deels te maken met politieke wil en met het belang dat aan samenwerking wordt gehecht. Het onderlinge vertrouwen en de motivatie om deel te (blijven) nemen aan samenwerkingsvormen zijn uiteraard cruciale randvoorwaarden. Ze bepalen de prioriteit die eraan wordt gegeven en de tijd en capaciteit die ervoor ter beschikking wordt gesteld.

Het heeft echter deels ook te maken met de gebrekkige manier waarop is nagedacht over samenwerkingsvormen. Er is tot dusver nog geen evaluatie (ex ante of ex post) van alternatieve samenwerkingsvormen, hun werking en onderlinge verhouding.

Enkele generieke pijnpunten zijn de volgende:

- In tal van beleidsdomeinen leeft de vraag naar betere samenwerking. De bestaande kanalen pikken die vraag vandaag onvoldoende op. Sommige bestaande samenwerkingsvormen lijken onderbenut (bv. Overlegcomité) of weinig performant (bv. Interministeriële Conferenties). Samenwerkingsakkoorden zijn vaak te statisch. Ze vergen een te zware procedure om goed met een veranderende beleidscontext om te gaan. Meerdere coördinatiestructuren en adviesorganen werken parallel of beconcurreren elkaar (bv. ENOVER voor energie en NKC voor klimaat bestaan naast elkaar).
- Er gaat veel tijd en energie naar negatieve coördinatie in plaats van positieve samenwerking. Vooral wanneer de verdeling van bevoegdheden onduidelijk is, primeert vaak het uitzoeken (via een politieke onderhandelde oplossing) of uitvechten (via bv. juridische procedures bij de Raad van State of het Grondwettelijk Hof) wie juist waarvoor bevoegd is, in plaats van het samenwerken rond gemeenschappelijke opgaven en uitdagingen.
- De transparantie en parlementaire controle zijn beperkt. Dat geldt zowel voor het geheel als voor veel individuele samenwerkingsvormen, coördinatiestructuren en overlegmechanismen. De beperkte transparantie bemoeilijkt (externe) evaluatie en het afleggen van verantwoording.

Betere samenwerking moet prominent op de agenda van het Overlegcomité staan

De SERV vraagt om de thematiek van samenwerking tussen het Vlaamse en federale niveau en met de andere gewesten en gemeenschappen op de agenda te zetten van het Overlegcomité en de Interministeriële Conferentie Institutionele Hervormingen. Die werken immers aan een denkoefening over een nieuwe staatsinrichting, in uitvoering van zowel het Vlaamse als het federale regeerakkoord.

Een actualisering en rationalisering van de overleg- en samenwerkingsvormen laat toe om nu al, voor 2024, bepaalde knelpunten aan te pakken en bij te sturen. De SERV stelt daarom voor om een grondige evaluatie te doen van de efficiëntie, effectiviteit en samenhang van de bestaande samenwerking. Dat moet leiden tot opties of voorstellen die tegemoet komen aan de vastgestelde knelpunten en tekortkomingen.

De SERV roept de diverse overheden in ons land ook op om meer in te zetten op een cultuur van samenwerking die vertrekt van gedeelde publieke waarden. Formele structuren en processen kunnen immers maar een stuk van de weg afleggen. Samenwerking zal enkel slagen als alle betrokkenen de structuren en processen ook laten werken en erin investeren. Dat vraagt om engagement en motivatie op politiek en ambtelijk niveau. Het vergt overheden die zich loyaal opstellen, investeren in het onderling opbouwen van vertrouwen en aandacht hebben voor elkaars context en belangen.

Dat veronderstelt ook een minder eenzijdige klemtoon op juridische afspraken en formele overlegstructuren en meer ruimte en aandacht voor 'samenwerken in netwerken'. Zulke samenwerking is vandaag nog grotendeels onbekend en onderbenut. In de huidige Belgische context kan werken in en aan deelstaatoverschrijdende netwerken een beloftevolle route zijn om de samenwerking te versterken en een samenwerkingscultuur te creëren.

Achtergrondrapport bevat meer informatie

Een achtergrondrapport onder verantwoordelijkheid van het SERV-Secretariaat bevat een nadere analyse en onderbouwing van deze oproep. Het bevat ook heel wat concrete pijnpunten en verbetermogelijkheden, en dat op drie niveaus:

1. Per beleidsthema (verticale knelpunten en vragen);
2. Op niveau van de belangrijkste samenwerkingsvormen (bv. Overlegcomité, Interministeriële Conferenties, Samenwerkingsakkoorden, informatieplichten, adviesplichten, enz.);
3. Op niveau van vijf horizontale thematieken die (versterkte) samenwerking behoeven, nl. geïntegreerde dienstverlening; internationale vertegenwoordiging en betrekkingen; onderzoek, evaluatie, informatie- en datadeling; handhaving; fiscaal en budgettair beleid.

De Vlaamse sociale partners willen hierover de komende maanden graag verder in gesprek gaan. Zij willen ook initiatief nemen om in de structuren van het sociaal overleg in ons land de thematiek van betere samenwerking te agenderen.

Namens de Vlaamse sociale partners verenigd in de SERV:

Ann Vermorgen, ACV

Hans Maertens, Voka

Caroline Copers, Vlaams ABW

Danny Van Assche, UNIZO

Gert Truyens, ACLVB

Lode Ceyssens, Boerenbond

Ingrid Lieten, Verso