



# Advies

*over het ontwerp Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid*

# Inhoud

<b>1.</b>	<b>Krachtlijnen .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>6</b>
2.1.	Situering en historiek van het dossier .....	6
2.2.	Inhoud en focus van het advies .....	8
<b>3.</b>	<b>Bemerkingen bij het algemeen kader .....</b>	<b>9</b>
3.1.	Scope van het meerjarenprogramma .....	9
3.1.1	“Efficiëntie in relatie tot effectiviteit en kwaliteit” .....	9
3.1.2	“Slagkracht door oplossingsgerichtheid” .....	9
3.1.3	“Eén plan voor efficiëntiewinst én voor ViA-doorbraak slagkrachtige overheid” .....	10
3.1.4	“Een plan van en voor de Vlaamse overheid” .....	11
3.1.5	Termijn, actualisering en herziening van het meerjarenprogramma .....	12
3.2.	Visie, waarden en strategische doelstellingen .....	13
3.2.1	Visie .....	13
3.2.2	Waarden .....	14
3.2.3	Strategische doelstellingen .....	14
3.3.	Aanpak en aansturing .....	14
3.3.1	Bottom up aanpak en selectie .....	15
3.3.2	Duidelijke taakstellingen via haalbaar stappenplan .....	16
3.3.3	Betrokkenheid van middenveld, adviesraden en vakorganisaties .....	17
3.3.4	Gelaagde aanpak .....	19
3.3.5	Governancestructuur .....	20
3.3.6	Wijze van aansturing .....	21
3.3.7	Rapporteringscyclus .....	22
<b>4.</b>	<b>Bemerkingen bij de projecten .....</b>	<b>24</b>
4.1.	Algemene bemerkingen .....	24
4.1.1	Kwaliteit en aard van de informatie .....	24
4.1.2	Additionaliteit van het meerjarenprogramma .....	25
4.1.3	Link met de indicatoren van het meerjarenprogramma .....	27
4.1.4	Projectmanagement .....	27
4.2.	Inhoudelijke opmerkingen .....	28
4.2.1	Innovatie .....	28
4.2.2	Geïntegreerd ondernemersloket .....	29
4.2.3	Administratieve lastenverlaging .....	29
4.2.4	Duurzaam optreden van de Vlaamse overheid .....	30
4.2.5	Organisatiebreed werken aan de bedrijfsvoering .....	31



<b>5.</b>	<b>Bemerkingen bij de indicatoren .....</b>	<b>32</b>
5.1.	Barometer slagkrachtige overheid .....	32
5.1.1	Belang en doelstellingen van het sleutelproject.....	32
5.1.2	Werkwijze .....	33
5.1.3	Internationale benchmarking .....	34
5.1.4	Relatie met het Pact 2020.....	35
5.2.	Voorgestelde indicatorenset.....	36
5.2.1	Indicatoren vereenvoudiging (IND 1.1, 1.2 en 1.3) .....	36
5.2.2	Indicatoren “meer met minder” (IND 2.1 t/m 2.5).....	37
5.2.3	Indicatoren dienstverlening, vertrouwen en tevredenheid.....	40
<b>6.</b>	<b>Referenties .....</b>	<b>41</b>

## 1. Krachtlijnen

In opdracht van de Vlaamse regering stelde het College van Ambtenaren-Generaal (CAG) een “meerjarenprogramma slagkrachtige overheid” op. Het programma bestaat uit een 50-tal pagina's waarin de doelstellingen, de algemene strategie en de projecten worden toegelicht, en een 200-tal pagina's met projectfiches en toelichtingen.

De Vlaamse regering besliste om de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO) en de VIA-Raad van Wijzen om een reactie op het meerjarenprogramma te vragen. In tegenstelling tot wat werd aangekondigd in de beleidsnota algemeen regeringsbeleid, werd dus geen inbreng van de SERV voorzien. Gelet op het belang dat de SERV hecht aan dit dossier – ook in het licht van de doelstellingen van het Pact 2020 – heeft de raad beslist om op eigen initiatief via voorliggend advies toch te adviseren ontwerp van ‘Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid’.

Het programma geeft vooral een kader en inzicht in de doelstellingen en geplande aanpak, maar is inhoudelijk nog weinig concreet uitgewerkt. Op talrijke punten is dus verdere invulling en concretisering voorzien. Dat betekent echter ook dat de inhoudelijke beoordeling van het meerjarenprogramma in dit advies noodgedwongen beperkt is, en dat het op dit moment niet mogelijk is om op basis van de informatie in het meerjarenprogramma een goede inschatting te maken van de slagkracht van het meerjarenprogramma zelf. De focus in het advies ligt dus vooral op opmerkingen bij de voorgestelde scope, doelstellingen en aanpak.

Positief in het ontwerp van meerjarenprogramma vindt de SERV onder meer:

- de brede focus op zowel efficiëntie, effectiviteit als kwaliteit. De SERV onderschrijft dat het meerjarenprogramma het geheel van relevante dimensies moet opnemen. Naast efficiëntie zijn dit kwaliteit en effectiviteit.
- de strategische doelstellingen van het meerjarenprogramma: minder bestuurlijke drukte en meer administratieve lastenverlaging, meer doen met minder, verbetering van de dienstverlening, verbetering van het oplossingsvermogen en de verantwoording;
- de gelaagde aanpak waardoor, binnen een gezamenlijk raamwerk, maatwerk mogelijk is en doelstellingen en acties gediversifieerd kunnen worden;
- de uitgewerkte governancearchitectuur voor het meerjarenprogramma (al is de benodigde capaciteit voor het programmabureau veel te laag ingeschat);
- de aandacht voor de opvolging van het meerjarenprogramma via indicatoren en regelmatige rapportages.

Daarnaast bevat het advies echter ook een reeks kritische opmerkingen en suggesties voor verbetering. De belangrijkste verbeterpunten zijn volgens de SERV:

- *Het ambitieniveau.* De voorgestelde visie mist de duidelijke ambitie die in het Pact 2020 is verwoord, en het gevolgde traject zorgt ervoor dat lang niet alle mogelijkheden voor effectiviteits- en efficiëntiewinst zijn gedetecteerd en aangeboord. Ook de aandacht voor voldoende, toegankelijke en kwaliteitsvolle dienstverlening ontbreekt soms nog in programma (met inbegrip van de indicatoren). Alleszins bestaat de indruk dat in het programma vooral al lopende projecten, en weinig extra of volledig nieuwe projecten en ideeën, zijn opgenomen. Het advies vermeldt daarom ook een aantal projecten of thema's uit eerdere SERV-adviezen die zeker een plaats in het meerjarenprogramma verdienen.
- *De inspraak en participatie.* De interactie met en inbreng van maatschappelijke stakeholders en vakorganisaties is momenteel minimalistisch opgevat, zowel bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma als bij de verdere invulling, opvolging en evaluatie.
- *De wijze van aansturing.* Een slagkrachtig meerjarenprogramma vergt een veel sterkere centrale aansturing en controle dan voorzien, met ook hardere incentivemechanismen en duidelijke (ook kwantitatieve) taakstellingen voor de te bekomen efficiëntiewinsten en beleidsresultaten. Een sterkere centrale aansturing (op resultaten, niet op instrumenten) moet binnen deze lineaire efficiëntiedoelstellingen evenwel ruimte garanderen voor maatwerk en differentiatie.
- *De transparantie.* De informatie die in het meerjarenprogramma is opgenomen over de organisatiebrede en beleidsdomeinoverschrijdende projecten is uitermate beperkt. Voor de entiteits- en beleidsdomeinspecifieke projecten ontbreekt zelfs elke informatie.
- *De indicatorenset.* Er is nood aan een ambitieuzere formulering van het sleutelproject "barometer slagkrachtige overheid" en aan een andere werkwijze voor de opmaak van een goede indicatorenset. Ook het aspect validering van de informatie en auditering van de resultaten ontbreekt.
- *De dynamiek.* Er is nergens aangegeven welke termijn het programma voor ogen heeft. Het programma mist duidelijke mijlpalen en formele evaluatiemomenten. Het is onduidelijk of en hoe gaandeweg nieuwe doelstellingen en projecten zullen worden toegevoegd.

## 2. Inleiding

### 2.1. Situering en historiek van het dossier

In het kader van *Vlaanderen in Actie* (VIA) besliste de Vlaamse regering dat het de ambitie moest zijn om ook op het vlak van een effectieve en efficiënte overheid tegen 2020 bij de topregio's te behoren, meer specifiek “bij de vijf beste in Europa tegen 2020”.

Om het draagvlak te verruimen voor wezenlijke bijstellingen en innovatieve veranderingen in de werking van de overheid, werd - in de geest van VIA - beslist dat topmanagers en vertegenwoordigers uit de academische wereld mee moesten kunnen denken over de uitdagingen en doelstellingen voor een slagkrachtige overheid. Daarom installeerde de Vlaamse regering een ‘*Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid*’. Er werd tevens voorzien dat de Vlaamse regering over het resultaat van de werkzaamheden het advies zou inwinnen van de SERV.

De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid publiceerde op 8 december 2008 haar tussentijdse conclusies “een slagkrachtige overheid in Vlaanderen”. De SERV werd op 16 januari 2009 door de minister-president om advies gevraagd over deze tussentijdse conclusies en bracht zijn advies uit op 20 maart 2009. De Commissie publiceerde haar eindverslag op 26 mei 2009.

Parallel daaraan werd op 19 januari 2009 het Pact 2020 ondertekend door de Vlaamse regering, de Vlaamse administratie, de sociale partners en diverse andere stakeholders. In het Pact 2020 is *efficiënt bestuur* een van de vier prioritaire thema's omdat “efficiënte en effectieve overheden van groot belang zijn voor de creatie en het behoud van welvaart en welzijn in Vlaanderen”. De doelstellingen 18, 19 en 20 van het pact 2020 hebben concreet betrekking op effectieve en efficiënte overheden. In een advies van 10 juni 2009 over de prioriteiten en uitvoering van het Pact 2020 in de legislatuur 2009-2014 (“Pact 2020: Stapstenen voor de nieuwe Vlaamse regering”) formuleerde de SERV ook een reeks aanbevelingen op het vlak van effectieve en efficiënte overheden.

Het Vlaams Regeerakkoord van 9 juli 2009 bevat een deel over de “slagkrachtige overheid”. Daarin wordt het CAG ermee belast om tegen het einde van het jaar 2009 een meerjarenprogramma voor permanente efficiëntiewinst op te zetten. In de beleidsnota algemeen regeringsbeleid werd aangekondigd dat daarover overleg zou worden gepleegd in het kader van het VESOC en dat daarover het advies van de sociale partners zou worden ingewonnen.

De SERV had zelf in zijn advies van 20 maart 2009 aangegeven dat dat advies moest worden gezien als een tussentijds advies. De SERV schreef in het advies dat ervan uit ging dat hij – zoals voorzien in het Pact 2020 – verder betrokken zou worden bij de bepaling van de strategische

prioriteiten en de opmaak van het actieplan op het vlak van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid. In het werkprogramma 2010 van de SERV werd dan ook voorzien dat de SERV in de 1e helft van 2010 zou werken rond een effectieve en efficiënte overheid. Letterlijk stelt het werkprogramma: "Voor de SERV zijn - zoals tevens opgenomen in het Pact 2020 - de verbetering van de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening van de overheid, het doorbreken van de verkokering en de versterking van de interactie met het middenveld en de adviesraden belangrijke prioriteiten voor deze legislatuur. De SERV zal hier dan ook rond werken, in opvolging van het advies dat midden 2009 werd uitgebracht over de voorlopige voorstellen van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid. De werkzaamheden van de SERV zullen zich in eerste instantie richten op de advisering van het meerjarenprogramma voor permanente efficiëntiewinst dat zal worden opgesteld door het CAG".

Op 24 december 2009 werd door de co-voorzitters van het CAG een nota over het meerjarenprogramma overhandigd aan de minister-president en de vice-minister-presidenten. De nota bevatte een voorstel van basisprincipes, strategisch kader, plan van aanpak en mogelijke projecten en programma's die bottom-up werden geformuleerd vanuit de beleidsdomeinen. Deze nota werd op 15 januari 2010 besproken tijdens een overleg tussen de kern van de Vlaamse Regering en de co-voorzitters van het CAG en werd op 22 januari 2010 door de minister-president en de vice-minister-presidenten als mededeling geagendeerd op de Vlaamse Regering. De regering gaf daarbij opdracht aan het CAG om het programma verder uit te werken en gaf enkele specifieke richtlijnen.

Uiteindelijk overhandigde het CAG op 17 mei 2010 een ontwerp van 'Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid' aan de minister-president en de vice minister-presidenten van de Vlaamse Regering. Het programma bestaat uit een 50-tal pagina's waarin de doelstellingen, de algemene strategie en de projecten worden toegelicht, en een 200-tal pagina's met project-fiches en toelichtingen.

De regering besliste om de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO) over dit meerjarenprogramma om advies te vragen, waarna dit advies wordt overgemaakt aan de Raad van Wijzen (ViA) tegen 15 juni 2010. Vervolgens zal, rekening houdend met het advies van de CEEEO en van de inbreng van de Raad van Wijzen, een aangepast meerjarenprogramma ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Vlaamse regering.

In tegenstelling tot wat werd aangekondigd in de beleidsnota algemeen regeringsbeleid, hebben het CAG en de Vlaamse regering in het voorbereidingstraject van het meerjarenprogramma dus geen inbreng van de SERV voorzien. Er wordt enkel aan de CEEEO en aan de ViA-Raad van Wijzen gevraagd om een reactie.

De CEEEO beklemtoonde in haar eindverslag van 26 mei 2009 nochtans dat het programma Efficiënte en Effectieve Overheid niet het monopolie van de overheid mag zijn, en dat het ont-

wikkelen en realiseren van dat programma een verantwoordelijkheid is van alle maatschappelijke geledingen, met ook voor de SERV een belangrijke rol. Wellicht is dat de reden waarom de Voorzitter van de CEEO op 21 mei 2010 het ontwerp meerjarenprogramma aan de SERV bezorgde met het verzoek om de opmerkingen van de SERV tegen 27 mei 2010 aan de CEEO mee te delen zodat ze kunnen worden meegenomen in het advies van de CEEO.

Het Dagelijks Bestuur van de SERV waardeerde die vraag, maar vond het onmogelijk en onwenselijk om over zo'n belangrijk dossier op enkele dagen tijd (3 werkdagen) een reactie te geven. De SERV stuurde dan ook een brief naar de Minister-President, de vice-ministers van de Vlaamse regering en het CAG waarin werd aangekondigd dat de SERV zo snel als mogelijk een advies op eigen initiatief over het meerjarenprogramma zou voorbereiden, ten laatste tegen de raadszitting van 5 juli 2010.

## 2.2. Inhoud en focus van het advies

In voorliggend advies geeft de SERV bijgevolg zijn bemerkingen bij het ontwerp meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Daarbij wordt voor een groot deel voort gebouwd op reeks eerdere adviezen van de SERV (zie referentielijst achteraan).

Dit advies beperkt zich tot het aangeven van enkel belangrijke vaststellingen en verbeterpunten. Het voorgelegde programma geeft namelijk vooral een kader en inzicht in de doelstellingen en geplande aanpak van enkele projecten, maar is soms inhoudelijk nog weinig concreet uitgewerkt. Op talrijke punten is dus verdere invulling en concretisering voorzien.

Dat betekent echter ook dat de inhoudelijke beoordeling van het meerjarenprogramma in dit advies noodgedwongen beperkt is, en dat de focus ligt op bemerkingen bij de voorgestelde scope, doelstellingen en aanpak. De SERV dringt er alvast op aan dat er in het verdere traject voldoende ruimte en aandacht zal zijn voor inbreng vanuit de maatschappelijke stakeholders en strategische adviesraden (zie ook verder in dit advies).

De structuur van dit advies is als volgt. In deel 3 hierna geeft de SERV zijn bemerkingen bij het algemeen kader (de scope, de visie, waarden en doelstellingen, de aanpak en aansturing...). Deel 4 bevat bemerkingen bij de projecten uit het meerjarenprogramma. Deel 5 tot slot gaat in op de voorgestelde indicatoren.



### 3. Bemerkingen bij het algemeen kader

Hierna geeft de SERV zijn bemerkingen bij het algemeen kader. Achtereenvolgens komen de scope van het meerjarenprogramma, de visie, waarden en doelstellingen, en tot slot de aanpak en aansturing aan bod.

#### 3.1. Scope van het meerjarenprogramma

De SERV onderschrijft de door het CAG vooropgestelde scope van het meerjarenprogramma. Die komt tegemoet aan enkele bekommernissen van het SERV-advies van 20 maart 2009. Toch wenst de SERV nog enkele specifieke aandachtspunten en onvolkomenheden te vermelden.

##### 3.1.1 “Efficiëntie in relatie tot effectiviteit en kwaliteit”

Het CAG stelt terecht dat een overheid slagkrachtiger maken meer is dan enkel streven naar efficiëntiewinsten. Efficiëntie moet altijd in relatie tot effectiviteit en kwaliteit worden gezien. Daarom wil het meerjarenprogramma op deze drie dimensies focussen (efficiëntie, effectiviteit, kwaliteit). Ook de SERV pleitte eerder al voor een brede interpretatie van “effectiviteit” en “efficiëntie”. Hij vroeg dat de debatten over het functioneren van de overheid breed en genuanceerd zouden worden gevoerd. Het gaat immers om veel meer dan enkel een debat over het aantal ambtenaren of over de kosten van de overheid in verhouding tot het BBP. Die discussies moeten worden gevoerd, maar binnen een ruimere context. De SERV onderschrijft dus dat het meerjarenprogramma het geheel van relevante dimensies moet opnemen: naast efficiëntie zijn dit ook kwaliteit en effectiviteit.

De SERV meent wel dat het meerjarenprogramma meer expliciet de link zou kunnen leggen met de dimensies effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit, door bijvoorbeeld in de projecten de samenhang, doelstellingen en verwachte resultaten te verduidelijken op elk van deze dimensies. Essentieel voor de SERV is ook het voorzien van voldoende, toegankelijke en kwaliteitsvolle *dienstverlening*. Dit moet een constante zorg zijn in het hele programma, met inbegrip van te ontwikkelen indicatoren.

##### 3.1.2 “Slagkracht door oplossingsgerichtheid”

Het CAG stelt terecht dat een meer slagkrachtige overheid een manier van werken veronderstelt die niet eigen is aan de huidige cultuur van de Vlaamse overheid als organisatie: portfolio-beheer, programmabeheer en projectwerking zullen meer centraal komen te staan. Het

meerjarenprogramma moet volgens het CAG worden gezien als een kans aan de Vlaamse overheid om zich te bezinnen over haar eigen bedrijfscultuur. Met het meerjarenprogramma wil men de basis leggen voor een verankering van vernieuwde organisatieprincipes die leiden tot goed afgestemde en samenwerkende diensten, open en goed onderbouwde communicatie, participatie en inspraak met het oog op een breed maatschappelijk draagvlak, gecombineerd met procedurevereenvoudiging en geïntegreerd procesmanagement over de grenzen van de bestuursniveaus en beleidsdomeinen heen.

De SERV waardeert die aandacht voor de bedrijfscultuur van de Vlaamse overheid. In eerdere beleidsplannen lag de nadruk immers vooral op structuren, processen, procedures en instrumenten, en (te) weinig op cultuur, terwijl er ook ingrijpende culturele veranderingen nodig zijn om bijvoorbeeld de politiek-ambtelijke verhoudingen te wijzigen, om binnen de overheid beter samen te werken, om de openheid en transparantie van de overheid te vergroten, om de voorbereiding van beleid en regelgeving te verbeteren, enz. Toch vindt de SERV het meerjarenprogramma nog weinig concreet over hoe men dit wil aanpakken. De beleids- en politieke cultuur veranderen is echter absoluut noodzakelijk om grote stappen voorwaarts te kunnen zetten naar een effectieve en efficiënte overheid. Communicatie (deel 6 van het ontwerp meerjarenprogramma) is daarin zeer belangrijk, maar lang niet voldoende.

### **3.1.3 “Eén plan voor efficiëntiewinst én voor ViA-doorbraak slagkrachtige overheid”**

Gezien de vele raakvlakken tussen een meerjarenprogramma voor permanente efficiëntiewinst (aangekondigd in het regeerakkoord), de doelstellingen, maatregelen en indicatoren van de ViA-doorbraak ‘slagkrachtige overheid’ en van het Pact 2020 inzake ‘efficiënt bestuur’, stelt het CAG “één gebundeld, één coherent meerjarenprogramma” voorop: het Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid. Hierdoor kan inderdaad beter worden bereikt dat er enerzijds een breed inhoudelijk perspectief voor ogen wordt gehouden, en dat er anderzijds eenheid in visie, doelstellingen en aanpak is.

Deze keuze sluit aan bij de eerdere vraag van de SERV om de werkzaamheden rond verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te koppelen aan de analyse en afspraken van het Pact 2020. Hierdoor kunnen de beide trajecten inhoudelijk samensporen en kan het meerjarenprogramma worden gekaderd binnen een breder toekomstverhaal. Toch is die afstemming volgens de SERV inhoudelijk nog niet helemaal gerealiseerd. Ook qua processturing lopen de beide trajecten nog te veel gescheiden (zie verder).

Verder meent de SERV dat het wenselijk is dat, naast of als onderdeel van het meerjarenprogramma van het CAG, elk beleidsdomein zelf een programma opstelt. Inhoudelijk is het voorgedragen meerjarenprogramma immers beperkt tot een reeks ‘sleutelprojecten’ en een tabel met

beleidsdomeinoverschrijdende en organisatiebrede projecten. Er is ook sprake van entiteits- en beleidsdomeinspecifieke projecten, maar die zijn (voorlopig?) niet concreet opgenomen in het meerjarenprogramma. Wel is vermeld dat de beleidsdomeinspecifieke projecten vallen onder de verantwoordelijkheid van de beleidsraden en managementcomités. De entiteitsspecifieke zullen worden aangestuurd en opgevolgd door de functioneel bevoegde minister en leidend ambtenaar van het departement of het agentschap. Zelfs wanneer de entiteits- en beleidsdomeinspecifieke projecten later zouden worden toegevoegd aan het meerjarenprogramma, is het volgens de SERV noodzakelijk dat elk beleidsdomein duidelijk aangeeft hoe de aansturing, uitwerking, opvolging en evaluatie van de projecten binnen het beleidsdomein concreet zal gebeuren.

### 3.1.4 “Een plan van en voor de Vlaamse overheid”

Het meerjarenprogramma is volgens het CAG bedoeld als een plan *van* de Vlaamse overheid (politiek en administratie) en *voor* de Vlaamse overheid. De projecten en programma's die opgenomen worden in het meerjarenprogramma zijn ingediend en worden uitgevoerd door het Vlaamse bestuursniveau, maar gaan ook over interbestuurlijke verhoudingen, de interne staatshervorming en de problematiek van de planlasten voor lokale besturen.

De SERV meent dat het logisch en terecht is dat het meerjarenprogramma bedoeld is als een plan *voor* de Vlaamse overheid, maar benadrukt dat het meerjarenprogramma niet louter een plan *van* de Vlaamse overheid kan zijn. De efficiëntie en effectiviteit van de overheid is immers vanuit diverse oogpunten ook en vooral maatschappelijk en sociaaleconomisch van groot belang. De SERV is hierop in zijn advies van 20 maart 2009 uitvoerig ingegaan<sup>1</sup>. In dat advies werd bovendien beklemtoond dat zo'n meerjarenprogramma in dialoog met alle betrokkenen tot stand moet komen en worden uitgevoerd, en dus niet enkel binnen de overheid alleen<sup>2</sup>. Dat is essentieel om een breed draagvlak te verkrijgen en de focus op wat de 'klanten' belangrijk vinden te verzekeren. Die beschikken bovendien over relevante informatie en hebben ook concrete ideeën over de verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en de publieke dienstverlening die best wordt aangeboden en benut. Dat is met het voorgelegde meerjarenprogramma niet of te beperkt gebeurd (zie ook verder).

Een tweede bemerking is dat werken aan de verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid niet kan stoppen aan de grenzen van het Vlaamse administratieve niveau (departementen en agentschappen, en hun relatie met de lokale besturen). In dat verband beklem-

---

<sup>1</sup> Terzake kan ook verwezen worden naar het eindverslag van 26 mei 2009 van de CEEO. Daarin luidt het eerste domein waarop door de Commissie doorbraken wenselijk worden geacht “een overheid in dienst van de samenleving”.

<sup>2</sup> Ook de CEEO beklemtoonde in haar eindverslag van 26 mei 2009 dat het programma Efficiënte en Effectieve Overheid niet het monopolie van de overheid mag zijn, en dat het ontwikkelen en realiseren van dat programma een verantwoordelijkheid is van alle maatschappelijke geledingen.

toonde de SERV in zijn advies van 20 maart 2009 dat alle niveaus belangrijk zijn ("whole of government"-benadering) en dat er ook op systeem- en politiek niveau (maatschappij, staatsstructuur, werking van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht...) hervormingen nodig zijn.

### **3.1.5 Termijn, actualisering en herziening van het meerjarenprogramma**

Een meerjarenprogramma slaat logischerwijze op een programma dat over meerdere jaren loopt. In het voorgelegde meerjarenprogramma is echter nergens aangegeven welke termijn het programma voor ogen heeft. Bij de bespreking van de projecten en in de omschrijving van de nagestreefde normen wordt op sommige plaatsen 2020 vermeld, op andere 2014 (einde legislatuur), op nog andere plaatsen wordt niets vermeld, en soms is de informatie tegenstrijdig. Volgens de SERV is het dus nodig om de looptijd te verduidelijken. Een voorbeeld ter illustratie zijn de twee indicatoren die handelen over administratieve lasten (IND 1.2 en IND 1.3). Voor de verlaging van de administratieve lasten voor "externe gebruikers" ligt de voorgestelde te bereiken norm op -20% tegen 2014 (t.o.v. 2009), voor lokale besturen ligt de norm in het meerjarenprogramma op "halvering van de planlast uitgedrukt in euro t.o.v. nulmeting 2006" (er wordt dus niet vermeld tegen wanneer). Volgens het metaformulier voor die laatste indicator ligt de norm op een halvering tegen 2020 (m.a.w. wel een datum, en dus niet 2014) maar zal het referentiejaar 2009 zijn (tegenstrijdigheid)...

Ten tweede is de aard van het programma niet helemaal duidelijk: gaat het om een exhaustieve lijst van sleutelprojecten, organisatiebrede projecten en beleidsdomeinoverschrijdende projecten, of om een rollend meerjarenplan waaraan gaandeweg nieuwe doelstellingen en projecten zullen worden toegevoegd? De SERV pleit voor de tweede interpretatie. D.w.z. dat het meerjarenprogramma verder wordt aangevuld tijdens de looptijd ervan. Het ambitieniveau lijkt immers nog vrij beperkt, en in elk geval zorgt het gevolgde traject ervoor dat lang niet alle mogelijkheden voor effectiviteits- en efficiëntiewinst zijn gedetecteerd en aangeboord (zie verder). Volgens de SERV is het dus nodig dat wordt verduidelijkt wanneer, op basis waarvan en op welke manier het voorgestelde meerjarenprogramma kan worden aangevuld en geactualiseerd.

Ten derde vergt een meerjarenplan volgens de SERV – zelfs als het gaat om een rollend plan – duidelijke mijlpalen en formele evaluatiemomenten. Die ontbreken momenteel (zie ook verder).

## 3.2. Visie, waarden en strategische doelstellingen

Het ontwerp meerjarenprogramma bevat een 'strategisch kader' met een visie, waarden, strategische doelstellingen. Hierna formuleert de SERV zijn opmerkingen en suggesties daarbij.

### 3.2.1 Visie

Het CAG kiest voor de volgende visie voor de Vlaamse overheid: *“De Vlaamse overheid is een slagkrachtige hefboom voor het regeringsbeleid. Door lenig en innovatief in te spelen op de maatschappelijke context en uitdagingen draagt zij bij tot de duurzame welvaart en het welzijn van de hele bevolking.”*

De SERV waardeert dat in de visie (en ook in de waarden en doelstellingen, zie verder) de oplossingsgerichte, innovatieve en maatschappelijke focus van het Pact 2020 aanwezig zijn, maar mist de duidelijke ambitie die in het Pact 2020, door de CEEO en door de Vlaamse regering zijn verwoord: “De Vlaamse overheid verhoogt de efficiëntie en effectiviteit van haar optreden tot het niveau van de best presterende landen en regio's met een vergelijkbaar welvaartsmodel, rekening houdend met de eigenheid van onze staatsstructuur; de overheden, elk op hun niveau, realiseren in 2020 substantiële efficiëntiewinsten vergelijkbaar met de topregio's die een vergelijkbaar overheidsaanbod realiseren wat hen toelaat de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en ondernemingen sterk te verbeteren” (pact 2020); “De overheden in Vlaanderen behoren tot de top binnen Europa” (CEEEO); “tegen 2020 bij de vijf beste in Europa horen op het vlak van een effectieve en efficiënte overheid” (Vlaamse regering).

De SERV wenst het belang van dergelijke ambitie te beklemtonen. Goed overheidsbestuur is een kritieke variabele voor een duurzame ontwikkeling van onze economische welvaart, en voor het sociaal en ecologisch welzijn. Wat overheden doen, maakt een verschil, en de wijze waarop ze dat doen evenzeer. Samen met de CEEEO onderstreept de SERV dan ook nogmaals het (vanuit diverse perspectieven) grote maatschappelijke en sociaaleconomische belang van effectieve en efficiënte overheden, en de vaststelling dat onze achterstand ten opzichte van andere landen en regio's op meerdere terreinen aanzienlijk blijft<sup>3</sup>. Die ambitie om (op een aantal vlakken) fundamenteel beter te doen vindt de SERV nog te weinig terug in het voorstel van meerjarenprogramma.

---

<sup>3</sup> Zie deel 3.2. van het SERV-advies van 20 maart 2009, en de inleiding van het rapport van de CEEEO van mei 2009.

### 3.2.2 Waarden

Het CAG stelt vier waarden voorop die richtinggevend zijn voor het meerjarenprogramma. Het zijn eveneens de vier waardegebonden competenties van de Vlaamse ambtenaar: klantgerichtheid, voortdurend verbeteren, samenwerken en betrouwbaarheid. Deze waarden zijn inderdaad belangrijk in het streven naar meer effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit. Wel mist de SERV in het rijtje het aspect *zuinigheid*, een basisvoorwaarde voor efficiëntie.

### 3.2.3 Strategische doelstellingen

Het meerjarenprogramma bevat vier strategische doelstellingen:

1. *Minder bestuurlijke drukte en (meer) administratieve lastenverlaging*: Door een interne staatshervorming en partnerschappen op alle niveaus zorgt de Vlaamse overheid voor minder bestuurlijke drukte en voor vereenvoudiging met creatie van meerwaarde voor alle betrokkenen (besturen en doelgroepen).
2. *Meer doen met minder*: De Vlaamse overheid verhoogt haar aanpassingsvermogen om meer te doen met minder.
3. *Verbetering van de dienstverlening*: De Vlaamse overheid zal door innovatie van werkwijze en instrumenten de dienstverlening verbeteren.
4. *Verbeteren oplossingsvermogen en verantwoording*: De Vlaamse overheid verbetert haar oplossingsvermogen ten aanzien van maatschappelijke uitdagingen. In combinatie met een verbeterde verantwoording verhoogt zij daardoor het vertrouwen en de tevredenheid van burgers, organisaties en bedrijven.

De SERV ondersteunt deze strategische doelstellingen. Ze zijn relevant en concreet, en tegelijk voldoende breed om alle belangrijke facetten in het overheidsfunctioneren en alle engagementen van het Pact 2020 op het vlak van effectieve en efficiënte overheden mee te nemen.

### 3.3. Aanpak en aansturing

Het meerjarenprogramma bevat enkele principes over het opzet ervan en gaat tevens in op de aansturing, het beheer en de communicatie van het programma. Zoals toegelicht in zijn advies van 20 maart 2009, is een goede '*governance*'-structuur volgens de SERV cruciaal om daadwerkelijk resultaat te boeken en een onomkeerbare dynamiek op gang te brengen om de overheid stapsgewijs te moderniseren en de nodige hervormingen door te voeren. In zijn advies van 10 juni 2009 heeft de SERV gesteld dat een geschikte governancestructuur in elk geval de volgende onderdelen bevat:

- leiderschap op het hoogste politieke niveau;
- een 'zware projectleider' op ambtelijk niveau en in de departementen en agentschappen;

- betrokkenheid van de ambtenaren en hun vertegenwoordigers op het terrein;
- ruimte voor open dialoog en maatschappelijke betrokkenheid. Minstens moeten de sociale partners in de SERV en andere maatschappelijke stakeholders mee kunnen nadenken, voorstellen doen en betrokken worden bij de opvolging en evaluatie van de voortgang;
- inbreng van deskundigheid die beschikbaar is binnen en buiten de overheid;
- netwerken voor experimenten en uitwisseling van kennis en ervaringen;
- vastlegging van de verantwoordelijkheden voor communicatie, monitoring, publieke rapportage, interne en externe audit en projectevaluatie.
- voorzien van voldoende middelen. Voor de uitwerking van de programma's en projecten moeten de nodige middelen worden uitgetrokken.

Hierna geeft de SERV zijn opmerkingen en suggesties bij enkele aspecten van het meerjarenprogramma die terzake belangrijk zijn.

### **3.3.1 Bottom up aanpak en selectie**

Het CAG heeft ter voorbereiding van het meerjarenprogramma gekozen voor een bottom-up georganiseerde ideeënverzameling (niveau leidend ambtenaren en managementcomités). In een tweede fase volgde de analyse van die voorstellen met oog op het samenvoegen ervan (creëren van synergieën), het identificeren van lacunes en het elimineren van projecten waarvan toegevoegde waarde vanuit organisatiebreed oogpunt te klein is. Tot slot werden een reeks 'sleutelprojecten' en entiteits-, beleidsdomeinspecifieke, beleidsdomeinoverschrijdende en organisatiebrede projecten afgebakend.

Volgens de SERV is het opzetten van een meerjarenprogramma is een belangrijke en omvangrijke oefening. Daarbinnen moet een bottom-up georganiseerde ideeënverzameling een belangrijke plaats krijgen. Vaak zijn er immers decentraal, binnen de entiteiten zelf, heel wat ideeën over hoe de effectiviteit en efficiëntie van hun activiteiten en diensten kunnen worden verbeterd. Voor de SERV is het evenwel onduidelijk of die ideeënverzameling echt bottom-up vanop de werkvloer is gebeurd, en welke hiërarchische 'filters' hebben gespeeld bij de uiteindelijke rapportering van de ideeën door de leidend ambtenaren en managementcomités. In elk geval bestaat de indruk dat de bottom-up ideeënverzameling vooral een inventaris van al lopende projecten heeft opgeleverd, en weinig extra of volledig nieuwe projecten en ideeën (zie ook verder). Bovendien moeten volgens de SERV initiatieven of ideeën niet bij voorbaat worden uitgesloten louter omdat de toegevoegde waarde ervan vanuit organisatiebreed oogpunt klein is: elke euro, output- of kwaliteitsverbetering telt, en vele kleine inspanningen kunnen samen een groot effect hebben.

Los daarvan meent de SERV dat bij een belangrijk en omvangrijk initiatief als een meerjarenprogramma voor een slagkrachtige overheid een bottom-up ideeënverzameling niet volstaat.

De entiteiten zelf hebben vaak heel wat ideeën, maar zijn aan de andere kant ook beperkt in hun analyse- en kenvermogen (niet iedereen heeft de kennis of competentie om producten, procedures en processen te evalueren). Zij zullen bovendien zelden zelf meer fundamentele vragen stellen over noodzaak, efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit. Daarom is volgens de SERV minstens een goede begeleiding van dergelijke bottom-up processen nodig, en moeten die worden aangevuld met 'top-down' analyses door deskundige en 'onafhankelijke' instanties zoals de CEEO of (in de toekomst ook) het voorgestelde programmabureau.

Voor een deel is die strategische analyse gebeurd, onder andere door de CEEO, de SERV, SBOV en het CAG zelf. Aan het meerjarenprogramma is inderdaad een uitvoerig voortraject vooraf gegaan. Maar inhoudelijk zijn lang niet alle belangrijke aspecten die door de CEEO, de SERV en SBOV werden gesignaleerd terug te vinden (zie ook verder). Er hoeft geen één op één relatie te zijn tussen de voorstellen van bv. de CEEO en de SERV enerzijds en de projecten van het meerjarenprogramma anderzijds, maar een betere of transparantere relatie tussen de uitgevoerde strategische analyses en de uiteindelijke projecten is wenselijk.

### 3.3.2 Duidelijke taakstellingen via haalbaar stappenplan

Verder meent de SERV dat bottom-up processen beter moeten worden gekaderd in een algemene visie, doelstellingen en programmering. In zijn advies van 10 juni 2009 stelde de SERV in dat verband voor dat, in overleg met de belangrijkste stakeholders, op alle betrokken niveaus realistische doelstellingen worden opgesteld voor de te bekomen efficiëntiewinsten en beleidsresultaten, die in gedifferentieerde doelstellingen per beleidsdomein en beleidsniveau vertaald worden. Hiertoe moesten volgens de SERV de volgende acties worden ondernomen:

1. Vastlegging van de algemene doelstelling om een netto efficiëntiewinst te realiseren vergelijkbaar met de topregio's die een vergelijkbaar overheidsaanbod realiseren. Deze efficiëntiewinsten moeten beantwoorden aan drie kenmerken: (a) winsten die de overheidsorganisaties kunnen volhouden op lange termijn (duurzaam); (b) winsten die 'neutraal' zijn ten opzichte van de kwaliteit van de dienstverlening; (c) er wordt bekeken of en hoe met minder middelen dezelfde kwaliteit en kwantiteit van diensten kan geleverd worden.
2. Vertaling van de vastgelegde algemene doelstellingen in gedifferentieerde doelstellingen per beleidsdomein, uitgavensoort en beleidsniveau. Het is wenselijk dat de doelstellingen gediversifieerd worden omdat de algemene doelstellingen niet voor elke overheidsdienst op eenzelfde wijze opgaan of nagestreefd moeten worden. Soms kan en moet verder gegaan worden. Soms minder ver.
3. Vertaling van de doelstellingen in operationele programma's en projecten. Enerzijds moet aan elk departement worden overgelaten om zelf een programma op te stellen. Anderzijds zijn ook een aantal boven- en interdepartementale projecten noodzakelijk. Daarbij is een goede projectplanning en -uitvoering van belang, met inbegrip van risicomanagement en voldoende intern overleg en communicatie. Als mogelijke methodiek voor de programma's en



projecten kunnen steeds drie vragen worden gesteld: (a) zijn al de activiteiten die worden uitgevoerd nog steeds noodzakelijk? (b) is de overheidsinstantie die ze uitvoert het best geplaatst om die activiteiten uit te voeren, en omgekeerd, zijn bij activiteiten die werden uitbesteed deze andere organisaties in de publieke, private of non-profitsector het best geplaatst? (c) worden de activiteiten op een zo efficiënt mogelijke manier uitgevoerd?

De SERV heeft sterk de indruk dat zo'n gestructureerde werkwijze niet werd gevolgd. Daardoor werden ongetwijfeld kansen gemist, en bevat het meerjarenprogramma te weinig concrete (ook kwantitatieve) taakstellingen voor de te realiseren efficiëntiewinsten en beleidsresultaten. Die zijn nochtans essentieel om de ambities concreet te maken en scherp te stellen, mechanismen te ontwikkelen die de realisatie van de taakstellingen kunnen afdwingen, en om de voortgang te kunnen opvolgen zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

Terzake merkt de SERV op dat er momenteel in het kader van het besparingsbeleid lineaire efficiëntiedoelstellingen werden opgelegd aan alle domeinen en departementen. De SERV benadrukt dat er binnen deze lineaire efficiëntiedoelstellingen evenwel ruimte moet zijn voor maatwerk en dus een differentiatie van de doelstellingen. Het is dan ook nodig dat het CAG de aanzet geeft voor dergelijke selectieve en gerichte aanpak, conform het door de SERV voorgestelde stappenplan.

### **3.3.3 Betrokkenheid van middenveld, adviesraden en vakorganisaties**

In het gevoerde en vooropgestelde verdere traject ligt de focus duidelijk op het zoeken naar een gezamenlijk politiek-ambtelijk draagvlak en eigenaarschap. De interactie met en inbreng van de vakorganisaties, maatschappelijke stakeholders en experts is eerder minimalistisch opgevat. Dat blijkt uit het feit dat (enkel) in de uitvoeringsfase overleg met de vakorganisaties is gepland, zonder dat duidelijk is wanneer en waarover dat overleg zal worden gevoerd, uit de keuze van de instanties aan wie een inbreng wordt gevraagd (de CEEO en de ViA-Raad van Wijzen, waarin bovendien ook het CAG zelf vertegenwoordigd is) en uit de vooropgestelde timing voor die inbreng. Die timing - een halve maand - is zeer kort voor een betekenisvolle toetsing en laat geen echte dialoog of 'co-productie' toe. Bovendien heeft de ViA-Raad van Wijzen volgens de SERV een rol in het globale ViA-proces, en kan die vanuit dat perspectief een nuttige inbreng hebben in het debat over en de opvolging van het programma slagkrachtige overheid, maar is die minder geschikt om als spreekbuis van het maatschappelijk middenveld te fungeren op niveau van de strategie, projecten en acties van het meerjarenprogramma. In elk geval is het onduidelijk waarom er door het CAG geen inbreng vanuit de SERV en vanuit relevante strategische adviesraden zoals VLABEST werd voorzien, noch bij voorbereiding van het meerjarenprogramma, noch bij de verdere invulling, opvolging en evaluatie.

De SERV herhaalt dat er ook in dit debat een open overheid nodig is, met focus op wat maatschappelijk gevraagd wordt en wat de 'klanten' belangrijk vinden (focus output en effecten, en niet alleen op middelen en activiteiten). Vragen zoals welk soort overheid we wensen zijn in de eerste plaats maatschappelijke vragen, en burgers, bedrijven en organisaties moeten als gebruikers van overheidsdiensten evengoed geresponsabiliseerd worden. Het versterken van de effectiviteit en de efficiëntie van de overheid mag dan ook geen louter intern overheidsproject zijn. Zelf had de SERV in zijn advies van 20 maart 2009 aangegeven dat dat advies moest worden gezien als een tussentijds advies, en dat hij ervan uit ging dat de SERV – zoals voorzien in het Pact 2020 – verder betrokken zou worden bij de bepaling van de strategische prioriteiten en de opmaak van het actieplan op het vlak van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid.

Bovendien is niet enkel een maatschappelijke inbreng nodig bij de opmaak van het meerjarenprogramma, maar ook bij de verdere invulling, opvolging en evaluatie. De maatschappelijke stakeholders moeten mee kunnen nadenken, voorstellen doen en betrokken worden bij de opvolging en evaluatie van de voortgang. In deze context kan tevens worden verwezen naar de gezamenlijke brief die alle strategische adviesraden begin juli 2010 naar de Vlaamse regering stuurden. Daarin wordt onder meer gevraagd naar expliciete aandacht voor de rol en inbreng van de strategische adviesraden en voor de verbetering van de advies- en consultatieprocedures bij de uittekening van nieuwe initiatieven, waaronder het actieprogramma voor een efficiënte en effectieve overheid.

De SERV schreef in zijn advies van 20 maart 2009 verder dat het voor het creëren van het noodzakelijke draagvlak voor die veranderingen noodzakelijk is dat er overleg is met het personeel. Elk succesvol personeelsbeleid steunt immers op informatie, communicatie en overleg met het personeel en zijn vertegenwoordigers.

Ook de CEEO beklemtoonde in haar eindverslag van 26 mei 2009 dat het programma Efficiënte en Effectieve Overheid niet het monopolie van de overheid mag zijn, en dat het ontwikkelen en realiseren van dat programma een verantwoordelijkheid is van alle maatschappelijke geledingen, met ook voor de SERV een belangrijke rol. "Er moet een gedeelde maatschappelijke visie zijn over wie wat moet doen binnen de overheden, tussen de overheden en tussen de overheden en haar partners in de samenleving". In domein 4 (open overheid) is de CEEO bovendien ingegaan op het belang van dialoog en terugkoppeling met belanghebbenden. Zelfs in het meerjarenprogramma zelf wordt in het sleutelproject "duurzaam optreden van de Vlaamse overheid" gesteld dat zal worden gewerkt aan brede participatie van stakeholders in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling, bij de beleidsuitvoering en bij de beleidsevaluatie. "Een beleid waaraan meer actoren vorm gegeven hebben is een beleid met meer inhoudelijke expertise en pertinentie". Het is dus des te merkwaardiger dat dit voor het programma zelf niet in praktijk wordt gebracht.

De SERV vraagt dan ook dat de rol en betrokkenheid van de vakorganisaties, het maatschappelijk middenveld en de adviesraden in het verdere proces wordt uitgeklaard en beter wordt geregeld. Meer algemeen meent de SERV dat het succes van het meerjarenprogramma ook zal afhangen van de mate waarin kennis en expertise van buiten de Vlaamse overheid wordt benut en wordt samengewerkt met andere instanties. In die zin ziet de SERV ook een nuttige rol weggelegd voor bijvoorbeeld inbreng vanuit het Rekenhof dat heel wat ervaring heeft met het uitvoeren van performance audits.

### 3.3.4 Gelaagde aanpak

Het meerjarenprogramma gaat uit van een gelaagde aanpak. De reden is dat efficiëntiewinsten behaald kunnen worden op alle niveaus: binnen individuele departementen en agent-schappen, door samenwerking binnen beleidsdomeinen en over de grenzen van beleidsdo-meinen heen en, tenslotte, op niveau van de volledige Vlaamse overheid. Alle niveaus kunnen en moeten volgens het CAG bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen van het meerja-renprogramma. Deze 'gelaagdheid' wordt weerspiegeld in het meerjarenprogramma via projec-ten op diverse niveaus: entiteitsniveau, beleidsdomeinniveau, beleidsdomeinoverschrijdend niveau, en niveau Vlaamse overheid (organisatiebrede projecten en sleutelprojecten).

De SERV ondersteunt deze benadering. Die komt tegemoet aan de door de SERV in zijn ad-vies van 20 maart 2009 gevraagde ruimte voor maatwerk zodat doelstellingen en acties gedi-versifieerd kunnen worden naargelang de soort overheid/overheidsdienst. Op deze manier kan rekening worden gehouden met de eigenheid van de verschillende entiteiten en beleidsdomei-nen, binnen een gezamenlijk raamwerk.

Blijkbaar is er vandaag nog geen zicht op die entiteits- en beleidsdomeinspecifieke projecten. In het meerjarenprogramma is immers opgenomen dat het programmabureau (zie verder) in september 2010 een screening van de beheersovereenkomsten en managementovereenkom-sten zal doen op initiatieven die bijdragen tot de doelstellingen van het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Op basis hiervan zal de globale projectenportfolio van het meerjaren-programma worden vastgelegd, en zullen die entiteits- en beleidsdomeinspecifieke projecten meegenomen worden in de jaarlijkse rapportering (zie verder). De SERV vindt dit een vreemde manier van werken. Beleidsdomeinen moeten zelf in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van hun werking. Het kan niet de opdracht zijn van het programmabureau om alle beheersovereenkomsten en managementovereenkomsten te screenen op mogelijke projecten. Volgens de SERV moet er dus op niveau van de entiteiten en beleidsdomeinen méér gebeuren. Concreet verwacht de SERV naast een meerjarenpro-gramma van het CAG dat elk beleidsdomein zelf een programma opstelt (cf. supra).

### 3.3.5 Governancestructuur

Ook de aansturing en opvolging van de verschillende projecten en programma's gebeurt 'gelaagd': voor projecten op entiteitsniveau door de functioneel bevoegd minister/ leidend ambtenaar; voor projecten op beleidsdomeinniveau door de beleidsraad/het managementcomité; voor projecten op beleidsdomeinoverschrijdend niveau door een gezamenlijke beleidsraad/managementcomité; en voor projecten op niveau van de Vlaamse overheid (organisatiebrede projecten en sleutelprojecten) door de Vlaamse Regering/de bevoegde Minister/het CAG. Daarnaast wordt een geconsolideerde opvolging op overkoepelend niveau voorzien, met name door het CAG, daarin bijgestaan door een trekker (Secretaris-Generaal DAR) binnen de administratie en een 'programmabureau'.

De SERV bevestigt het grote belang van een goede governance en governancearchitectuur voor het meerjarenprogramma. De voorgestelde gelaagde structuur is – afgaande op ervaringen en goede praktijken binnen de OESO-landen – de juiste. En aangezien het gaat over een horizontaal beleid, moet het inderdaad worden gecoördineerd en aangestuurd over alle departementen heen. De beste praktijk is om een centrale cel of afdeling in een horizontaal departement daarmee te belasten, zoals ook wordt voorgesteld door het CAG (een programmabureau onder DAR).

De SERV hoeft dus niet overtuigd te worden van de toegevoegde waarde van een centrale programmastructuur met een programmabureau dat zoals voorgesteld moet zorgen voor een heleboel noodzakelijke taken die uitgevoerd moeten worden, waaronder:

- de coördinatie van de uitvoering van het meerjarenprogramma (afstemming met projectverantwoordelijken, met leidend ambtenaren en met het politieke niveau, oplossing van mogelijke conflicten op vlak van scope (identificeren van raakvlakken en overlappingen en het uitwerken van duidelijke afspraken hierrond) en impact (vermijden van tegenstrijdige effecten), actualiseren van het projectenportfolio...)
- de voortgangscontrole en periodieke rapportering (beheer voortgangsboordtabellen, voorbereiding tussentijdse rapporteringen...)
- de kwaliteitsbewaking en het organisatiebreed risicobeheer (consolidatie gegevens rond kwaliteitsbeheer, ondersteuning projectverantwoordelijken, onafhankelijke project- en programma-audits (op aanvraag SG of CAG), ondersteuning kosten-baten-risico-analyse, actieplannen voor project- en programmaoverschrijdende risico's ...)
- de ondersteuning op vlak van projectmanagement, verandermanagement, belanghebbendenmanagement, communicatie... en uitwisseling van goede praktijken voor de verschillende projecten die deel uitmaken van het meerjarenprogramma.

De benodigde capaciteit hiervoor wordt door het CAG ingeschat op 1,5 VTE. Dit is veel te weinig voor de geschetste opdracht en voor de autoriteit die van zo'n programmabureau moet kunnen

uitgaan. Die autoriteit hangt immers samen met erin aanwezige expertise en met het politieke gewicht dat aan het programma wordt gegeven. Zeker in de opstartfase is dus een minimale kritische massa nodig om het programma slagkrachtig en geloofwaardig te kunnen opstarten. Mogelijks kan die kritische omvang worden bereikt door pooling in een (tijdelijke) projectteam van de relevante expertise die vandaag verspreid al aanwezig is binnen o.a. DAR en BZ (cf. stafdiensten, MOD's, IAVA; SVR, DWM, team DO...).

### 3.3.6 Wijze van aansturing

Naast de structuur en afbakening van verantwoordelijkheden is volgens de SERV ook de wijze van aansturing van groot belang voor het succes van het meerjarenprogramma. De opstelling van het programmabureau en het CAG bijvoorbeeld kan of ondersteunend en/of coördinerend en/of sturend en/of controlerend zijn. De SERV heeft de indruk dat in de voorgestelde "lichte centrale structuur" de klemtoon ligt op zachte ondersteuning en coördinatie, en veel minder op hardere vormen van sturing en controle. Dit geldt ook voor de toewijzing van middelen (financieel, personeel...) voor de projecten en de afweging ervan t.o.v. de andere taken en dagdagelijkse operationele werking. Er komt immers geen programmabudget. Men rekent op het engagement van alle leidend ambtenaren om middelen beschikbaar te stellen voor de entiteits- en beleidsdomeinoverschrijdende projecten, en om de nodige inzet van mensen en middelen te realiseren voor het beheer van het programma op niveau van het beleidsdomein.

Deze afhankelijkheid van de goodwill en het engagement van de individuele beleidsdomeinen is volgens de SERV een structurele zwakte van het voorgestelde management van het programma. De ervaring met de actieplannen administratieve vereenvoudiging is illustratief voor het grote risico dat dit met zich meebrengt (zie kader). Een slagkrachtig meerjarenprogramma vergt een veel sterkere centrale aansturing en controle (voor alle duidelijkheid: op resultaten, niet op instrumenten) dan voorzien, met ook hardere incentivemechanismen. Het is in die context dat de SERV in zijn advies van 10 juni 2009 pleitte voor een 'zware projectleider' op ambtelijk niveau en in de departementen en agentschappen.

Een sterkere centrale aansturing moet - binnen vooropgestelde lineaire efficiëntiedoelstellingen - evenwel ook ruimte garanderen voor maatwerk. Efficiëntie in het bereiken van de algemene efficiëntiedoelstellingen vergt immers een verdere differentiatie van de doelstellingen naargelang het beleidsdomein/agentschap/dienst, de uitgavensoort en het beleidsniveau (cf. supra).

### Actieplannen administratieve vereenvoudiging

Op 29 juni 2007 besliste de Vlaamse Regering om het rollend actieplan reguleringsmanagement af te sluiten en te starten met een nieuwe generatie actieplannen voor administratieve vereenvoudiging. Die nieuwe actieplannen zouden gebaseerd worden op "nulmetingen" en duidelijke kwantitatieve doelstellingen bevatten. De aanleiding was de beslissing van de Europese Raad dat alle lasten verbonden aan Europese regelgeving tegen 2012 met 25% verminderd moeten worden, en dat de lidstaten elk voor zich binnen hun eigen bevoegdheidsfeer nationale streefcijfers met een vergelijkbaar ambitieniveau moesten vaststellen. Op 14 december 2007 keurde de Vlaamse Regering daarom een stappenplan goed dat ieder beleidsdomein diende te hanteren bij de opmaak van de actieplannen. Voor de concrete uitvoering werd gekozen voor een gefaseerde aanpak. Zes voortrekkers (twee beleidsdomeinen en vier entiteiten) voerden een nulmeting uit in de periode september 2007 – april 2008. De andere beleidsdomeinen moesten na de rapportage over de leerervaringen van de voortrekkers (15 februari 2008) eveneens starten met nulmetingen, een reductiedoelstelling formuleren en een actieplan opmaken tegen ten laatste begin 2009. Daarnaast zou er ook een actieplan met beleidsdomein- en bestuursniveauoverschrijdende vereenvoudigingsprojecten komen.

De deadlines waartoe de Vlaamse regering besliste voor de nulmetingen (31/12/2008) en voor de actieplannen met reductiedoelstellingen (31/03/2009) werden echter niet gehaald. Wel werd beloofd dat alle nulmetingen en actieplannen zouden afgerond zijn tegen eind 2009. In het WIP (werkgelegenheidsakkoord en investeringsplan) zoals goedgekeurd in VESOC op 17 december 2009 werd door de Vlaamse regering het engagement opgenomen tot *drastische vermindering van de administratieve lasten voor alle doelgroepen met 25% tegen 2012*.

Op 4 juni 2010 werd over de stand van zaken gerapporteerd aan de Vlaamse regering. Daaruit blijkt dat 8 beleidsdomeinen klaar zijn met hun nulmeting en dat 4 beleidsdomeinen beschikken over een actieplan. M.a.w. voor 5 (nulmetingen) resp. 9 (actieplannen) beleidsdomeinen is – 2,5 jaar nadat de formele opdracht werd gegeven – het proces nog steeds niet afgerond. Bovendien blijkt dat de nulmetingen en actieplannen in sommige gevallen slechts een zeer beperkte deel van de administratieve lasten dekt. Ruimtelijke ordening en Wonen (RWO) bekijkt enkel de doelgroep lokale besturen, het actieplan van Financiën en Begroting (FB) heeft enkel betrekking op de onroerende voorheffing (8% van de regelgeving in FB), de nulmeting van Leefmilieu en Natuur (LNE) had enkel betrekking op de doelgroepen lokale besturen, netbeheerders en polders en wateringen (4% van de regelgeving in LNE) enz.

In het voorgestelde meerjarenprogramma slagkrachtige overheid wordt verwezen naar die actieplannen, en wordt nu als doelstelling een reductie van de administratieve lasten voor de doelgroepen met 20% tegen 2014 vooropgesteld (t.o.v. 2009). M.a.w. in vergelijking met het engagement van de Vlaamse regering een half jaar eerder werd de doelstelling verlaagd (20% i.p.v. 25% en werd de termijn verlengd (2014 i.p.v. 2012)... Hopelijk staat dit scenario niet ook andere projecten van het meerjarenprogramma te wachten.

Dit voorbeeld toont aan dat formele opdrachten door de Vlaamse regering en opvolging en regelmatige rapportering (door de Dienst Wetsmatiging, door de bevoegde Minister) niet volstaan om vakministers en leidend ambtenaren in de beleidsdomeinen te responsabiliseren. Een sterkere politieke en ambtelijke aansturing en effectievere mechanismen voor beloning en sanctionering zijn volgens de SERV noodzakelijk om de noodzakelijke dynamiek voor horizontale thema's zoals administratieve vereenvoudiging of effectieve en efficiënte overheden te creëren en te behouden.

#### 3.3.7 Rapporteringscyclus

Het meerjarenprogramma bevat een voorstel van jaarlijkse rapporteringscyclus voor het meerjarenprogramma, met indicatie van de frequentie, doelgroep en focus van de rapportering. Over de sleutelprojecten wordt halfjaarlijks via voortgangsboordtabellen gerapporteerd aan het CAG, de

bevoegde minister, en de CEEO (in april en oktober). Ook de overige organisatiebrede en beleidsdomeinoverschrijdende projecten worden halfjaarlijks meegenomen in die voortgangsrapportering. De beleidsdomeinspecifieke en entiteitsspecifieke projecten worden opgenomen in de jaarlijkse globale rapportering over het meerjarenprogramma aan het CAG, de bevoegde minister, de Vlaamse regering, de CEEO en de ViA-Raad van Wijzen (april). Ook de rapportering rond de indicatoren is voorzien in april.

De SERV waardeert de aandacht voor de opvolging van het meerjarenprogramma via regelmatige rapportages en de afstemming die terzake zal worden gezocht met al bestaande rapporteringen. Wel vraagt de SERV dat minstens de jaarlijkse rapportage breder zou worden verspreid, en bijvoorbeeld ook aan het Vlaams Parlement, de SERV en de strategische adviesraden wordt bezorgd.

Verder meent de SERV dat het aspect validering van de informatie en auditering van de resultaten ontbreekt. Dit was nochtans een van de expliciete vragen van de Vlaamse regering ("het opnemen van meetbare, auditeerbare en vergelijkbare resultaten"). Ook in de opgesomde rollen en verantwoordelijkheden bij de aansturing en het beheer van het meerjarenprogramma (bijlage 3) komt dit niet aan bod. Enkel bij de bespreking van de taken van het programmabureau wordt dit vermeld als een optionele taak ("onafhankelijke project- en programma-audits op aanvraag SG of CAG"). Dit is volgens de SERV te beperkt. Hij vraagt dan ook dat validering van de informatie en auditering van de resultaten beter en explicieter wordt geregeld. Mogelijk kan ook hier een instantie zoals het Rekenhof een rol spelen.

Een belangrijke lacune in het meerjarenprogramma is dat niets wordt gezegd over de evaluatie ervan (wat meer is dan louter rapporteren over de voortgang en resultaten). In zijn advies van 20 maart 2009 heeft de SERV beklemtoond dat bij het verbeteren van de "effectiviteit en efficiëntie" van de overheid niet gaat over een eenmalige 'hervorming', maar eerder over een allesomvattende capaciteit om permanente veranderingen op meerdere dimensies, niveaus en componenten in het totale systeem te sturen. Veranderingen van complexe systemen zoals een overheid hebben altijd een evolutionair karakter waarbij regelmatig sprake moet zijn van impulsen, afgewisseld door de noodzakelijke rustpunten voor implementatie en consolidatie, en van leren en verbeteren. De bedoeling moet volgens de SERV zijn een onomkeerbare dynamiek op gang te brengen om de Vlaamse overheid stapsgewijs te moderniseren en de nodige hervormingen door te voeren. Dat betekent dat via evaluaties ook de nodige leermomenten moeten worden voorzien. De SERV meent dan ook dat die evaluaties (op verschillende niveaus) expliciet moeten worden gepland en georganiseerd, en bijgevolg mee moeten worden opgenomen als onderdeel van de aansturing en het beheer van het meerjarenprogramma.

## 4. Bemerkingen bij de projecten

Hierna geeft de SERV - in aanvulling op de reeds gemaakte bemerkingen bij de selectie en aansturing van de projecten - zijn opmerkingen bij de voorgestelde projecten van het meerjarenprogramma.

### 4.1. Algemene bemerkingen

#### 4.1.1 Kwaliteit en aard van de informatie

Het meerjarenprogramma is opgebouwd rond vijf soorten projecten:

- Er zijn 9 'sleutelprojecten'. Dit zijn "projecten met een hoge maatschappelijke toegevoegde waarde waarmee de politieke overheid naar buiten kan treden". In het meerjarenprogramma is een samenvatting en in bijlage een gedetailleerde projectfiche opgenomen voor deze projecten.
- Er zijn 17 organisatiebrede projecten. Deze projecten situeren zich op niveau Vlaamse overheid. Alle beleidsdomeinen zijn betrokken partij, en één beleidsdomein neemt de rol van trekker op. In het meerjarenprogramma is enkel een tabel opgenomen met de titels van deze projecten en het trekkend beleidsdomein.
- Er zijn 19 beleidsdomeinoverschrijdende projecten. Het gaat om projecten waarbij meer dan één beleidsdomein betrokken is, en die kunnen bijdragen tot de doelstellingen van het meerjarenprogramma. In het meerjarenprogramma is enkel een tabel opgenomen met de titels van deze projecten en het trekkend beleidsdomein.
- Tot slot zijn er beleidsdomein- en entiteitsspecifieke projecten. Samen met de beleidsdomeinoverschrijdende en organisatiebrede initiatieven en projecten zou het gaan om een 150-tal projecten. Over die beleidsdomein- en entiteitsspecifieke projecten is er in het meerjarenprogramma niets opgenomen.

De kwaliteit van de informatie is dus zeer verschillend. Voor de 9 'sleutelprojecten' bevat het meerjarenprogramma zeer veel informatie, soms zelfs overdadig veel dat het niet relevant meer is (bv. fiche 3.1 over e-Gov). In andere gevallen zegt de informatie niet zo veel. De projectfiche 4.1 "versnelling en vereenvoudiging van procedures voor investeringsdossiers" bijvoorbeeld bevat vooral procesinformatie over hoe men rond dit belangrijke dossier wil werken, maar geeft op dit moment nog weinig inzicht in de specifieke acties of vereenvoudigingen die men beoogt.

Voor alle andere projecten dan de sleutelprojecten is de informatie zeer beperkt of ontbreekt die volledig. Dat alles maakt het moeilijk om de aard en inhoud van de projecten te beoordelen en de slagkracht van het meerjarenprogramma goed in te schatten.



Een concreet voorbeeld is het organisatiebreed project “*strategisch personeelsbeleid*”. In zijn advies van 20 maart 2009 heeft de SERV veel aandacht besteed aan “*Personeel als hefboom voor een slagkrachtige overheid*” omdat de personeelsfactor een cruciaal element is voor de effectiviteit en efficiëntie van de overheid, en dan vooral aspecten zoals motivatie, tevredenheid, attitude, kennis en competenties. De SERV stelde dat veranderingen nodig zijn op personeelsvlak en dat een overlegde visie op ‘personeel als hefboom’ aandacht moet besteden aan o.a. vergrijzing van het personeelskader, strategisch competentiebeleid, werkbaarheid, diversiteit, interne en externe jobmobiliteit, optimalisering van de bevoegdheden en personeelsstatuten en integrale personeelskostprijs. Ook de CEEO is hierin in zijn eindverslag vrij uitvoerig op ingegaan (domein 8). Hierover is in het meerjarenprogramma niets terug te vinden, buiten de loutere vermelding van een organisatiebreed project “*strategisch personeelsbeleid*”.

Het is volgens de SERV bijgevolg wenselijk dat er ook voor de organisatiebrede projecten, beleidsdomeinoverschrijdende projecten en beleidsdomein- en entiteitsspecifieke projecten projectfiches worden opgesteld met bijbehorende beschrijving van de inhoud en aanpak (wat naar verluidt voor sommige projecten ook gebeurd is), en om die informatie publiek te maken zodat er transparantie en inspraak mogelijk is (wat nog niet is gebeurd).

#### **4.1.2 Additionaliteit van het meerjarenprogramma**

Het meerjarenprogramma heeft de verdienste dat het een inventaris heeft opgeleverd van interessante projecten die de werking van de overheid kunnen verbeteren en versterken, en dat het de ambtelijke en politieke ‘status’ van de erin opgenomen projecten vergroot. Doordat ze onderdeel uitmaken van het meerjarenprogramma, krijgen ze immers een groter belang en grotere zichtbaarheid, of kunnen ze kwalitatief op een hoger niveau worden getild.

De SERV verwacht van een meerjarenprogramma voor een slagkrachtige overheid echter ook en vooral dat er een krachtige impuls vanuit gaat om de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te verbeteren, doordat het ook nieuwe acties en initiatieven bevat. De indruk bestaat echter dat het in het voorgelegde programma voor een groot deel gaat om al lopende projecten, en dat er weinig extra of volledig nieuwe projecten en ideeën zijn opgenomen.

Nochtans zijn er voorstellen en ideeën, of kunnen die via een gerichte ideeënverzameling vrij snel worden verzameld. Onder andere de CEEO, de SERV en het SBOV hebben al eerder

suggesties geformuleerd. Daarvan is een groot aantal terug te vinden in het meerjarenprogramma<sup>4</sup>, maar vele andere ook niet.

Belangrijke voorbeelden van projecten of thema's die ontbreken en die volgens de SERV zeker een plaats in het meerjarenprogramma verdienen zijn:

- de verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van inspecties (o.a. door vereenvoudiging van de regelgeving, door methoden van risicoanalyse en door "stapelings" van instanties die belast zijn met controles tegen te gaan). zie het advies van de SERV van 10 juni 2009;
- betere regelgeving en evaluatie en optimalisering van de geldende beleidsinstrumentenmix. Zie het SERV-advies van 26 mei 2010 en het eindverslag van de CEEO, zie ook verder;
- de uitwerking van gebruikershandvesten, integriteitstandaarden en gedragscodes (ook voor politici) om de cultuur en de kwaliteit en effectiviteit van de overheid te verbeteren. Zie het SERV-advies van 10 juni 2009 en het eindverslag van de CEEO;
- de verbetering van de coördinatie binnen de Vlaamse overheid, via institutionele en hiërarchische vormen van coördinatie, maar vooral via ruimte voor netwerken met systematisering, centrale ondersteuning en kennisopbouw. Zie het SERV-advies van 10 juni 2009 en het eindverslag van de CEEO;
- de versterking van de effectiviteit en efficiëntie van onafhankelijke regulatoren en economische toezichthouders belast met de regulering van markten en nutssectoren (elektriciteit, gas, water, transport, media...) zie Pact 2020 en het SERV-advies van 10 juni 2009 en het eindverslag van de CEEO;
- het debat over de omvang van de overheid. Zie het SERV-advies van 10 juni 2009 en SBOV-onderzoek;
- Europa: proactief anticiperen op tot stand komende Europese richtlijnen om op de meest optimale manier te wegen op de Europese besluitvorming, snellere en betere implementatie, optimaal gebruik van alle programma's en instrumenten die de Europese Unie aanbiedt, samenwerking met andere Europese regio's... Zie het SERV-advies van 10 juni 2009 en het eindverslag van de CEEO;

---

<sup>4</sup> Met name komen volgende doorbraken die door de CEEO zijn geformuleerd ter sprake onder de sleutelprojecten of onder de organisatiebrede projecten in een of ander vorm: "gezonde politiek-ambtelijke en binnenambtelijke verhoudingen" (domein 2, doorbraak 1), vereenvoudiging van de verschillende bestuurslagen en -vormen per beleidssector (domein 3, doorbraak 1), reductie van de plan- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale overheden (domein 3, doorbraak 2), meer samenwerkingsverbanden met belanghebbenden. (domein 4, doorbraak 1), Geïntegreerd werken, met o.a. het uniek loket, unieke gegevensopvraging (domein 4, doorbraak 2), een goed geïnformeerde overheid, met data, indicatoren ed. over prestaties en effecten (domein 5, doorbraak 1), actualisering en uitvoering van het comptabiliteitsdecreet (domein 7, doorbraak 1), afstemming financiële cyclus, contractcyclus en beleidscyclus (domein 7, doorbraak 2), vereenvoudiging van de controlepiramide (single-audit) (domein 7, doorbraak 3), reflectie en bewaking van de effectiviteit en efficiëntie van de managementondersteunende diensten (domein 9, doorbraak 1), optimalisering van de overleg-, advies- en onderzoeksstructuren (domein 9, doorbraak 2), databanken met authentieke bronnen (domein 10, doorbraak 1), geo-informatie (domein 10, doorbraak 2), en digitale dienstverlening (domein 10, doorbraak 3).

- prestatiebegroting, beleidseffectenrapportage, de meerjarenbegroting, de begroting als informatief instrument en modernisering en consolidering van de financiële systemen van alle bestuurslagen. Zie het SERV-advies van 10 juni 2009 en het eindverslag van de CEEO;
- stimulering en verspreiding van innovaties. Zie het SERV-advies van 10 juni 2009 en het eindverslag van de CEEO; zie ook verder
- bijsturing van de implementatie van BBB. Zie het SERV-advies van 10 juni 2009, SBOV-onderzoek en het eindverslag van de CEEO.
- ...

Bovendien pleit de SERV voor minstens één sleutelproject op het vlak van organisatiebreed werken aan de bedrijfsvoering met het oog op de verbetering van de dienstverlening (zie verder onder 4.2).

#### **4.1.3 Link met de indicatoren van het meerjarenprogramma**

Volgens de SERV is het wenselijk dat de link tussen de indicatorenset en de projecten van het meerjarenprogramma wordt verduidelijkt. In sommige gevallen wordt bij de beschrijving van de indicatoren de relatie met een of ander sleutelproject vermeld, maar in de meeste gevallen is het niet duidelijk via welke concrete projecten van het meerjarenprogramma vooruitgang zal worden geboekt op de indicator. Deze screening van het meerjarenprogramma zal wellicht ook extra projecten (kunnen) opleveren.

#### **4.1.4 Projectmanagement**

Een succesvoorwaarde voor een goede uitvoering van de projecten is een goed projectmanagement. In dat verband waardeert de SERV dat het CAG in de fiches van de sleutelprojecten een inspanning heeft gedaan om die projecten niet alleen inhoudelijk toe te lichten, maar ook inzicht te geven in de geplande verdere aanpak op het vlak van o.a. timing, risico's, kosten/baten en betrokkenen bij de verdere uitvoering.

Wel dingt de SERV erop aan dat er in de projectorganisatie veel meer aandacht zou zijn voor de tijdige en gestructureerde inbreng van het personeel en van de doelgroepen of klanten van de overheid. De verder te betrekken partijen worden meestal wel vermeld in de fiches (bv. niet in fiche 3.1), maar in de meeste gevallen gaat het enkel om te betrekken Vlaamse overheidsdiensten. In de fiches wordt zelden ingegaan op de betrokkenheid van stakeholders of het maatschappelijk middenveld. Nergens in de fiches is sprake van de vakorganisaties als een betrokken partij, niettegenstaande het meerjarenprogramma elders alsook het communicatieplan (bijlage 4) stellen dat er in de uitvoering van de sleutelprojecten overleg met de vakorga-

nisaties is gepland. Een uitzondering die de regel bevestigt is project 1.2 (planlasten lokale besturen), waar op een goede manier is nagedacht over de manier waarop de transparantie van het project kan worden verzekerd en over de manier waarop de relevante stakeholders in het proces kunnen worden betrokken. De SERV vraagt dan ook dat zulke stakeholdersanalyse en *transparante procesplanning* ook voor alle andere projecten wordt gedaan.

## 4.2. Inhoudelijke opmerkingen

Over een groot aantal van de voorgestelde projecten heeft de SERV in eerdere adviezen al standpunten ingenomen of suggesties geformuleerd. De SERV verwijst dan ook naar (vooral) zijn adviezen van 20 maart 2009, 10 juni 2009 en 26 mei 2010. Hierna beperkt de SERV zich dan ook tot een paar bijkomende inhoudelijke bemerkingen bij enkele sleutelprojecten. Ook doet de SERV een voorstel voor een bijkomend sleutelproject. Over de andere projecten kan weinig worden gezegd aangezien de informatie daarover te beperkt is.

Vooraf kan nog worden opgemerkt dat de nummering van de sleutelprojecten soms onduidelijk is. De nummering die in de fiches en bij de bespreking van de indicatoren wordt gehanteerd verschilt immers van de paragraafnummering van de sleutelprojecten. Bovendien is in sommige fiches nog sprake van “de werkgroep meent...” ed. waardoor verwarring kan ontstaan over de vraag of de in de fiches opgenomen werkwijze inderdaad ook het voorstel van het CAG weergeeft.

### 4.2.1 Innovatie

Innovatie komt terecht vaak terug in het meerjarenprogramma, zowel in de visie (“innovatief”) als in de waarden (“voortdurend verbeteren”) en de strategische doelstellingen (“aanpassingsvermogen verhogen”, “innovatie van werkwijze en instrumenten”, “oplossingsvermogen verbeteren”). Dit strookt met de visie van de SERV en de CEEO dat ook overheden moeten innoveren om relevant te blijven en om een toegevoegde waarde te blijven garanderen voor welvaart en welzijn.

De vaststelling is dat innovatie ook sterk in de opgesomde projecten van het meerjarenprogramma terugkomt, met name onder de vorm van *technologische* innovatie (geïntegreerd loket, ICT, databanken, webservices, digitale platformen... zowel in de sleutelprojecten als in de overige projecten). Technologische innovatie is inderdaad cruciaal om vorderingen te boeken op het vlak van innovatie binnen de overheid en een hefboom voor substantiële efficiëntiewinsten en administratieve lastenverlagingen. Ze verdient om die redenen volop ondersteuning.

Maar technologie is onvoldoende. *Mensen* zijn essentieel. In dat verband pleitte de SERV in zijn advies van 20 maart 2009 en de CEEO in zijn eindverslag onder meer voor kennismanagement, het opzetten van een Vlaams overheidsinnovatieplatform, benchlearning binnen de overheid en met andere overheden, competentieontwikkeling inzake onder meer visievorming, strategieontwikkeling, instrumentenkeuze en beleidsevaluatie, ruimte voor experimenteren en leren, maatregelen om het leervermogen en aanpassingsvermogen te versterken enz.. De SERV vindt het in het licht van de vooropgestelde visie en doelstellingen essentieel dat hier rond een sleutelproject of organisatiebreed project wordt opgenomen in het meerjarenprogramma.

#### **4.2.2 Geïntegreerd ondernemersloket**

De SERV verwelkomt de uitbouw van een geïntegreerd uniek loket als sleutelproject. Bij de voorgestelde opzet wenst de SERV nog enkele elementen te beklemtonen:

De uitbouw van het uniek loket zoals aangegeven in de projectfiche moet volgens de SERV worden aangevuld met een actielijn (met inbegrip van de nodige middelen) waarbij vanuit het loket op een proactieve wijze ondernemingen worden benaderd..

De timing van het project moet ambitieuzer zijn. De optimalisatie kan niet wachten tot 2020 om te worden afgerond.

Zoals beslist in het Overlegcomité tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten zijn het de ondernemingsloketten die de rol van uniek loket op zich nemen. De SERV vraagt om dit zeker zo te behouden.

#### **4.2.3 Administratieve lastenverlaging**

Een van de sleutelprojecten handelt over administratieve lastenverlaging voor lokale besturen (“één lokale meerjarenplanning voor de lokale besturen”).

De SERV vraagt dat de verlaging van de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en organisaties wordt toegevoegd als organisatiebreed of beleidsdomeinoverschrijdend project van het meerjarenprogramma (in plaats van een project op beleidsdomeinniveau). Op dat hoger niveau hoort het ook thuis, zowel om inhoudelijke als om beheersmatige redenen.

Inhoudelijk omdat sowieso voorzien is dat er naast actieplannen per beleidsdomein ook een beleidsdomeinoverschrijdend actieplan komt (zie beleidsnota bestuurszaken), maar vooral omdat moet worden vermeden dat de opmaak van actieplannen per beleidsdomein de verkering in de hand werkt en interessante opportuniteiten voor administratieve lastenverlaging

worden gemist. Wat telt zijn reële verbeteringen voor de doelgroepen zelf, niet de wijze waarop de overheid is georganiseerd.

Beheersmatig omdat het in principe de dienst wetsmatiging is die alle actieplannen coördineert en opvolgt, maar vooral omdat uit de praktijk blijkt dat de aansturing overlaten aan de beleidsdomeinen zelf onvoldoende dynamiek en resultaat creëert (cf. kader supra).

In dezelfde zin vreest de SERV dat de planlasten voor lokale besturen nooit voldoende en voldoende snel kunnen worden verlaagd, indien dat enkel wordt overgelaten aan “alle vakministers om hun verantwoordelijkheid te nemen om de ambities van het regeerakkoord waar te maken en hun regelgeving aan te passen tegen 2012” (metaformulier IND 1.3: Planlasten lokale besturen).

#### **4.2.4 Duurzaam optreden van de Vlaamse overheid**

Het sleutelproject “duurzaam optreden van de Vlaamse overheid” bevat nu twee deelprojecten die in feite weinig met mekaar te maken hebben:

- enerzijds duurzaam optreden in kernprocessen (waarmee wordt bedoeld: participatie en partnerschappen met stakeholders stimuleren, multi-actorbeleid, co-productie en co-uitvoering van beleid, brede participatie in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling en bij de beleidsuitvoering en -evaluatie met het oog op het verbeteren van haar oplossingsvermogen t.o.v. maatschappelijke uitdagingen)
- anderzijds duurzaam optreden in de interne werking (waarmee vooral wordt bedoeld: energiezorg en milieuzorg in overheidsgebouwen, het voertuigenpark van de overheid, duurzame overheidsopdrachten enz.).

Ook de trekkers van de beide deelprojecten zijn verschillend (DAR/BZ enerzijds en LNE anderzijds).

De SERV stelt voor om de twee deelprojecten te herformuleren als twee volwaardige sleutelprojecten, waarbij “duurzaam optreden in kernprocessen” in overeenstemming met het Pact 2020 wordt open getrokken naar efficiënte, effectieve en kwaliteitsvolle beleids- en regelgevingsprocessen. Dat laat toe om naast participatie van stakeholders in de beleidsontwikkeling ook andere belangrijke aspecten van betere regelgeving en beter bestuur mee te nemen in het sleutelproject, zoals de keuze van beleidsinstrumenten, de optimalisering van de overlegadvies en onderzoekstructuren en de evaluatie van de geldende instrumentenmix (drie voorstellen uit het domein 9 van het eindverslag van de CEEO) of het (beter) gebruik van reguleringssimpactanalyse, consultatie, conceptnota's, regelgevingsagenda's en administratieve lastenvermindering (voorstellen van de SERV in zijn advies van 10 maart 2010 over betere regelgeving). In dat verband moet er logischerwijze aan worden gedacht om de kennis die momenteel versnipperd is tussen de dienst wetsmatiging bij BZ en het team duurzame ontwikkeling bij de DAR te bundelen.

#### 4.2.5 Organisatiebreed werken aan de bedrijfsvoering

De SERV pleit voor een bijkomend sleutelproject op het vlak van organisatiebreed werken aan de bedrijfsvoering met het oog op verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie.

De huidige budgettaire situatie noopt de overheid tot ingrepen. Tegelijk blijft er de vraag naar een betere, kwaliteitsvolle dienstverlening. Een belangrijke manier om die twee legitieme eisen met elkaar te verzoenen ligt in een andere wijze van aansturen en organiseren van de bedrijfsprocessen binnen de overheid (zowel de primaire processen als de ondersteunende processen). Dit moet organisatiebreed worden bekeken. De Vlaamse overheid is vandaag immers sterk opgesplitst in 13 verschillende beleidsdomeinen, elk met hun eigen beleidscellen, uitvoeringsorganisaties, inspectiediensten en ondersteunende diensten. Elk van die diensten wordt bovendien via “eigen” (sectorale) regelgeving aangestuurd. Die verkokering en sectorale regelgevingen vormen een barrière tot samenwerking vanuit oogpunt van een integrale dienstverlening aan de klant en staan synergievoordelen en efficiëntiewinsten in de weg.

De Vlaamse overheid (en bij uitbreiding ook de gemeenten, provincies, publieke diensten...) zouden zich meer moeten manifesteren en organiseren als één geheel waarbinnen verschillende processen plaats vinden: beleidsvoorbereiding, uitvoering, toezicht, ondersteunen... Hierbij zou men organisatiebreed moeten vertrekken van een foto van de organisatie en van de processen, om vervolgens de synergiemogelijkheden tussen de organisaties (zowel departementen als agentschappen) met gelijkaardige processen en/of doelgroepen systematisch op te sporen en te realiseren. Mogelijke voorbeelden zijn bundeling van inspectiediensten en/of inspectieprocessen over de verschillende departementen heen, meer integratie van organisatiebrede ondersteunende diensten zoals personeelsdienst, audit, inkoopfunctie, gebouwenbeheer... enz. Wellicht is het nuttig om op korte termijn organisatiedeskundigen te laten kijken naar de bedrijfsprocessen van de overheid zodat met een frisse blik en vanuit de ervaring in andere organisaties concrete verbetervoorstellen kunnen worden geformuleerd.

Die beheersmatige benadering vindt de SERV nog te partieel terug in het meerjarenprogramma. Het sleutelproject geïntegreerd ondernemersloket geeft al een goede aanzet, maar het is onduidelijk of het gepaard zal gaan met een onderlinge afstemming of integratie van de onderliggende bedrijfsprocessen. Ook het sleutelproject “rationalisatie managementsondersteunende diensten” kan worden vermeld. Alleen steunt dat project zeer sterk op een “pragmatische van onderop strategie” die het initiatief overlaat aan de departementen zelf om tegen eind september 2010 met engagementen en streefdoelen te komen voor kwaliteitsverbeteringen en efficiëntiewinsten van de 33 managementsondersteunende diensten, terwijl de hamvraag is of alle 33 managementsondersteunende diensten überhaupt behouden moeten worden.

## 5. Bemerkingen bij de indicatoren

Het CAG stelt in het meerjarenprogramma een set van kernindicatoren voorop waarmee de vorderingen op de vier strategische doelstellingen kan worden opgevolgd. Per indicator wordt ook een norm (een te behalen resultaat) voorgesteld, en werden in de bijlage 1 van het meerjarenprogramma metadatafiches opgenomen met meer gedetailleerde informatie. Daarnaast zullen op projectniveau specifieke indicatoren worden uitgewerkt om de voortgang van de individuele projecten te kunnen meten. Het sleutelproject “barometer slagkrachtige overheid” is specifiek gericht op het aanleveren van essentiële data voor het berekenen van de kernindicatoren. Het bepaalt wie verantwoordelijk is voor de definitie, dataverzameling en ontsluiting van de informatie en welke inspanningen zullen geleverd worden om de indicatoren te kunnen becijferen. Tegen eind 2011 moet er volgens het CAG volledige duidelijkheid zijn over alle definities, en tegen eind 2012 hoopt men voor alle indicatoren te kunnen beschikken over kwaliteitsvolle statistieken die geaggregeerd kunnen worden op het niveau van de Vlaamse overheid of domein naargelang de indicator.

Hierna geeft de SERV zijn bemerkingen bij het sleutelproject “barometer slagkrachtige overheid” en bij enkele van de voorgestelde indicatoren.

### 5.1. Barometer slagkrachtige overheid

#### 5.1.1 Belang en doelstellingen van het sleutelproject

Samen met het CAG beklemtoont de SERV dat het essentieel is dat duidelijke te behalen resultaten worden bepaald, en dat de vooruitgang kan worden gemeten aan de hand van een beperkte set van liefst internationaal vergelijkbare kernindicatoren (naast specifieke indicatoren op individueel programma- en projectniveau).

Dit sluit aan op de afspraken die werden gemaakt in het Pact 2020, om “per regeerperiode in overleg met de belangrijkste stakeholders, op alle betrokken niveaus, realistische doelstellingen op te stellen voor de te bekomen efficiëntiewinsten en beleidsresultaten, die in gedifferentieerde doelstellingen per beleidsdomein en beleidsniveau vertaald worden. (...) De Vlaamse overheid werkt op korte termijn een set van outputgerichte indicatoren uit, die de kwaliteit en kwantiteit, de efficiëntie én de relatie tussen alle dimensies van het overheidsingrijpen kan opvolgen, evalueren en zo nodig in overleg met de betrokkenen kan bijsturen”. Voor de SERV hoort hier ook het aspect voldoende, toegankelijke en kwaliteitsvolle dienstverlening expliciet bij.



In zijn advies van 20 maart 2009 schreef de SERV dat op het terrein van een effectieve en efficiënte overheid de informatie die bruikbaar is voor indicatoren en benchmarking in Vlaanderen nog zeer beperkt is, en dat een groeiscenario nodig is om de nodige data en indicatoren te verzamelen. Dit wordt bevestigd door het voorgelegde ontwerp meerjarenprogramma. De voorgestelde set van indicatoren is een verdienstelijke poging, maar lang niet alle relevante aspecten zijn momenteel gedekt. Verschillende van de voorgestelde indicatoren moeten bovendien nog worden ontwikkeld en van niet alle indicatoren zijn er vandaag cijfergegevens voorhanden of is er al een nulmeting gebeurd.

De SERV meent dan ook dat er op dit vlak nog zeer veel werk te verrichten is. Hij waardeert dan ook dat deze werkzaamheden voorwerp uitmaken van een van de sleutelprojecten van het meerjarenprogramma. Dat sleutelproject moet dan wel meer inhouden dan het aanleveren van data voor het berekenen van de voorgestelde kernindicatoren. Er moet in overeenstemming met de analyse door de SERV in zijn advies van 20 maart 2009 en van de CEEO in zijn eindverslag (domein 5) gewerkt worden een groeiscenario met het oog op een “onderbouwd, professioneel en operationeel meetsysteem” en “systematische uitvoering van beleidseffectenrapportering”. Dat vergt een veel ambitieuzere formulering van het sleutelproject “barometer slagkrachtige overheid”.

### 5.1.2 Werkwijze

Indicatoren zijn belangrijk (cf. supra) en kunnen door hun signaal- of kompasfunctie heel structurerend zijn voor het te voeren beleid. Zij kunnen echter ook gevaarlijk zijn als kompas, indien de indicatorenset onevenwichtig of fragmentarisch is, indien die de finale doelstellingen niet reflecteert of indien de indicatoren slecht gekozen zijn en niet meten wat er zou moeten gemeten worden.

De samenstelling van een goede indicatorenset is dan ook geen louter technische aangelegenheid die bepaald wordt door de beschikbare informatie en kwaliteit van de statistische informatie, maar is ook en vooral een belangrijke maatschappelijke keuze. Zeker de basisindicatoren voor de opvolging van de strategische doelstellingen van het meerjarenprogramma moeten goed gekozen en breed gedragen zijn. Dit veronderstelt dat een gepaste werkwijze wordt gevolgd.

In zijn advies van 10 juni 2009 had de SERV reeds volgend traject voorgesteld om zo snel mogelijk een set van gedragen, outputgerichte indicatoren (cf. Pact 2020) uit te werken:

1. Vastleggen van de *methode en taakverdeling* (wie doet wat, met uitklaring en afstemming van de rol voor de Vlaamse regering en administratie, het overheidspersoneel, de wetenschappelijke wereld (bv. SBOV II), de CEEO, de SERV en de te betrekken stakeholders).
2. Uitvoering van het *ontwikkelingswerk*:

- inventariseren van mogelijke indicatoren<sup>5</sup>; vervolgens de ontwikkeling van een set outputgerichte indicatoren voor de kwaliteit en kwantiteit, de efficiëntie en de relatie tussen alle dimensies van het overheidsingrijpen;
  - bepalen van de scope: bepalen van de aspecten die worden meegenomen voor de overheden (inclusief lokale besturen);
  - bepalen van topregio's die een vergelijkbaar overheidsaanbod realiseren.
3. *Validering* van een eerste indicatorenset: bereiken van consensus tussen Vlaamse regering, administratie, sociale partners en middenveld.
  4. *Implementatie* van de afgesproken indicatorenset: verzameling van informatie en periodieke rapportering van de indicatoren en opzet van een registratiesysteem voor het meten en opvolgen van de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening
  - 5 *Verder ontwikkelingswerk* voor de geleidelijke uitbreiding van de indicatorenset.

Volgens de SERV is de voorgestelde indicatorenset dus enkel een startpunt. Er moet op korte termijn via de hierboven beschreven methodiek worden gewerkt aan de in het Pact 2020 bedoelde set van outputgerichte indicatoren.

### 5.1.3 Internationale benchmarking

Gelet op de ambitie die door het Pact 2020, de CEEO en de Vlaamse regering werden vooropgesteld (cf. supra), is de internationale vergelijkbaarheid van indicatoren een belangrijk aandachtspunt, uiteraard zonder dat dit voor elke individuele indicator het geval moet zijn.

In dat verband hebben zowel de SERV als de CEEO gepleit voor afstemming met het "Government at a Glance" project van de OESO. Die indicatorenset van de OESO is volgens de CEEO een goed vertrekpunt voor de eigen Vlaamse indicatorenset.

Die afstemming is gebeurd voor enkele indicatoren (bv. IND 3.1: Gebruik e-governement door bedrijven/burgers). Maar andere indicatoren uit "Government at a Glance" zijn blijkbaar niet weerhouden, terwijl ze volgens de SERV zeer relevant kunnen zijn (ook gelet op de grote achterstand van ons land op een aantal vlakken), passen binnen de doelstellingen van het meerjarenprogramma en evengoed als de andere indicatoren operationaliseerbaar of ontwikkelbaar zijn. Enkele voorbeelden van indicatoren uit "Government at a Glance" die niet zijn terug te vinden in het meerjarenprogramma zijn de indicator "performance budgetting system" in het domein "budget practices and procedures" (België staat op 31 landen op plaats 30),

---

<sup>5</sup> in de literatuur, van voorbeelden in andere landen (UK-NAO, NL-CPB...) , van de indicatoren in "Government at a Glance" van de OESO, van de initiatieven in het kader van de EU-post Lissabonstrategie en van reeds bestaande indicatoren en gegevens in Vlaanderen. De SERV heeft reeds een eerste inventaris gemaakt van mogelijke indicatoren, op basis van eerder werk van de SERV (SERA 2007), van enkele voorbeelden in andere landen en van het werk van de OESO in het kader van 'Government at a Glance'.

“budget disclosures” (aantal maanden dat er moet gewacht worden op geauditeerde resultaten van de uitvoering van begrotingen) in het domein van begroting (België staat op 30 landen op de laatste plaats) of RIA in het domein de “regulatory management”.

De indicatoren uit “Government at a Glance” moeten een essentieel onderdeel zijn van het meerjarenprogramma. De SERV pleit dan ook voor een betere en meer grondige screening van de indicatoren uit “Government at a Glance” en transparante rapportering van de resultaten ervan als onderdeel van de hiervoor en ook eerder al door de SERV gevraagde werkwijze (specifiek van de stappen “ontwikkelingswerk” en “validering”).

#### **5.1.4 Relatie met het Pact 2020**

Ook voor de opvolging van de doelstellingen van het Pact 2020 werd een indicatorenset opgesteld. De SERV waardeert dat er al een zekere afstemming is gebeurd. Met name zijn heel wat indicatoren en indicatorenfiches uit het meerjarenprogramma overgenomen uit de indicatorenset van het pact 2020 bij doelstelling 18 en 19, en aangevuld met enkele meer specifieke indicatoren.

Aan de andere kant zijn enkele indicatoren voor het Pact 2020 opvallend afwezig in het meerjarenprogramma. Dat geldt met name voor:

- Indicator 18.2 “efficiëntiewinsten per domein” uit het Pact 2020. De stuurgroep van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) gaf aan het Instituut van de Overheid de opdracht (B-project) om in 2010 een onderzoek te verrichten naar efficiëntiewinsten in een internationaal vergelijkend kader (hoe hebben andere regio’s en landen efficiëntiewinsten bereikt? Hoe worden die opgevolgd en gemeten?...);
- Indicator 19.1. “betrokkenheid maatschappelijke actoren bij het beleid”, met als kernindicatoren (19.1.1) o.a. het aantal adviezen van de Strategische Adviesraden (SAR’s), de adviestermijnen (19.1.2, aantal binnen normale termijn van 30 dagen, aantal via speed-procedure, aantal tijdige en laattijdige adviezen...)
- Indicator 18.1. “ efficiënte en kwaliteitsvolle overheid en regelgeving” met kwaliteit van de regelgeving en van het reguleringsmanagement (18.1.2)

Volgens de SERV moeten deze kernindicatoren van het Pact 2020 ook worden opgenomen in de indicatorenset voor het meerjarenprogramma.

## 5.2. Voorgestelde indicatorenset

De SERV heeft ook enkele bijkomende technische en methodologische bemerkingen bij de concreet voorgestelde indicatoren, in aanvulling van wat hiervoor reeds werd vermeld. Ze moeten worden gezien als eerste reflecties en illustraties van de nog te voeren discussies, vooruitlopend op het door de SERV gevraagde debat over de verdere ontwikkeling en uitbreiding van de indicatorenset (cf. supra).

### 5.2.1 Indicatoren vereenvoudiging (IND 1.1, 1.2 en 1.3)

De SERV waardeert dat er voor de opvolging van de administratieve lasten een indicator wordt voorzien voor zowel burgers, bedrijven en organisaties, lokale besturen en de overheid zelf (beheerskosten). Zoals vermeld in zijn advies van 10 maart 2010 is de verlaging van de administratieve lasten volgens de SERV immers een prioriteit.

#### **Norm voor administratieve lasten**

De norm die vooropgesteld wordt in het meerjarenprogramma is een reductie van de administratieve lasten voor de doelgroepen met 20% tegen 2014 (t.o.v. 2009). De SERV merkt op dat die norm niet strookt met het engagement van de Vlaamse regering een half jaar eerder stelde in het WIP: de doelstelling ligt lager (20% i.p.v. 25%) en ligt verder in de tijd (2014 i.p.v. 2012).

Voor de reductie van de administratieve lasten voor de lokale overheden wordt een halvering tegen 2020 vooropgesteld. De CEEO stelde in haar eindrapport de "halvering van de administratieve lasten met de helft" (?) voorop "voor 2014" (KPI 3.2).

#### **Berekening aan de hand van de compensatieregel**

De fiche over de indicator bevat reeds enkele cijfers over het saldo van de administratieve lasten op basis van de zgn. compensatieregel. Op zich is het inderdaad aangewezen dat wordt gerapporteerd over het saldo van verlaagde en bijkomende administratieve lasten en niet enkel over de verlaagde administratieve lasten zoals op federaal niveau gebeurt.

Wel heeft de SERV reeds meermaals opgemerkt dat met de interpretatie van de cijfers uit de compensatieregel sterk moet worden opgelet. Ze slaan immers op metingen van administratieve lasten van ontwerpregelgeving (dossiers principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering). De ontwerpregelgeving moet daarna nog een heel traject afleggen (adviesraden, Raad van State, en ingeval van decreten het parlement). Dat betekent ten eerste dat de uiteindelijke administratieve lasten kunnen verschillen van de berekende administratieve lasten als de wetgeving nog wordt aangepast of uiteindelijk niet wordt ingevoerd. Ten tweede is er een soms belangrijk tijdsverschil tussen het moment waarop de administratieve lasten worden gemeten en het moment waarop ze realiteit worden. Ten derde gebeuren de metingen van

administratieve lasten van nieuwe regelgeving niet altijd even correct en nauwkeurig. Tot slot worden niet alle nieuwe administratieve lasten gemeten, bijvoorbeeld niet die van ministeriele besluiten, voorstellen van decreet, programma- en verzameldecreten en sommige formaliteiten opgelegd door agentschappen en regulatoren zoals de VREG e.a. Er is dan ook nog heel wat ontwikkelwerk nodig.

## 5.2.2 Indicatoren “meer met minder” (IND 2.1 t/m 2.5)

### Outputindicatoren

Volgens de SERV ontbreekt een indicator inzake de output van de overheid. Output is enkel opgenomen als onderdeel van de indicator 2.4 (totale personeelscapaciteit t.o.v. output). Het Pact 2020 stelde echter dat de Vlaamse overheid substantiële stappen moet zetten naar onder meer een prestatiegerichte begroting. Dat kan niet zonder een goede meting van de output van de Vlaamse overheidsdiensten. Momenteel worden een aantal voorgestelde indicatoren inzake slagkrachtige overheid afgewogen aan de uitgaven die eraan besteed worden en niet aan de output, hetgeen soms tot verkeerde afwegingen of conclusies kan leiden.

Het meten van de output is niet evident, al zijn op een aantal domeinen reeds stappen gezet. Binnen de NBB is die oefening bezig: recent zijn onderwijs en gezondheidszorg (aantal ziekenhuisbedden, aantal operaties...) in kaart gebracht. De overheidsadministratie (aantal uitgereikte documenten, aantal stedenbouwkundige adviezen....) moet nog gebeuren.

### Definities van personeel

In de voorgestelde indicatoren ligt veel nadruk op de personeelskosten. Die komen immers in verschillende indicatoren terug:

- Indicator 2.1.a productiekosten (zijn vooral lonen)
- Indicator 2.1.b apparaatkosten (grootste deel ervan is loonkost)
- Indicator 2.3 managementondersteunende functies in personeelscapaciteit
- Indicator 2.4 totale personeelscapaciteit t.o.v. output

Uit de definities in de metaformulieren blijkt echter dat de manier waarop het personeel in rekening wordt gebracht van elkaar zal afwijken in de verschillende indicatoren. Op zich kan dit gerechtvaardigd zijn, maar dit bemoeilijkt de interpretatie en eventueel de aanvaardbaarheid. In elk geval vindt de SERV het belangrijk dat de linken tussen de verschillende definities expliciet worden gelegd.

### Coherentie van reeksen

De SERV merkt op dat de manier waarop de cijfers geregistreerd worden tussen verschillende jaren kunnen verschillen. Dat is in ieder geval een belangrijk aandachtspunt bij indicatoren die informatie over de overheidsuitgaven bevatten zoals IND 2.1b en IND 2.2. Belangrijkste voor-

beelden hiervan in het verleden zijn de vooruitschuifoperatie van werkingsmiddelen voor onderwijs waardoor onderwijsuitgaven in 2008 meer dan normaal stegen en het omgekeerde het geval was in 2009, of de reorganisatie van de watersector die tot gevolg had dat de Vlaamse milieu-uitgaven daalden terwijl dit gewoon een verschuiving was van heffingen die wegvielen naar een verhoogde waterfactuur voor de consument. Coherentie van de tijdsreeksen is zeker van belang indien men de jaarlijkse evolutie in kaart wil brengen. De samenstelling van de gegevens moet dus eventueel gecorrigeerd worden met dat doel.

### **Productiekosten van de overheid**

Volgens de SERV wordt hier een wat verwarrende vertaling gebruikt van de definities van de OESO van productiekosten van de overheid waar het in het meerjarenprogramma gaat over (...) “directe en indirecte sociale transfers van de overheid naar privé actoren in ruil voor goederen en diensten aan burgers en huishoudens”. In de OESO-definities gaat het immers over sociale transfers naar gezinnen via subsidiëring van diensten die geleverd worden door private actoren (bv. bij ons een groot deel van de uitgaven voor gezondheidszorg, gehandicaptenbeleid, ...). Er moet dus beter gespecificeerd worden wat men hier wil opvolgen en waarom. Bovendien moet er volgens de SERV niet worden gewacht tot de NBB rond is, aangezien alle data beschikbaar (zouden moeten) zijn binnen de Vlaamse gemeenschap.

### **Apparaatskosten**

De SERV waardeert dat het CAG de kritiek erkent die de SERV had op de eerdere berekeningen van de apparaatskosten (IND 2.1b) en aangeeft dat in de toekomst gebruik zal worden gemaakt van de werkwijze die de SERV heeft vooropgesteld in zijn evaluatierapport over het begrotingsbeleid 2010. Vreemd is echter dat de cijfers uit die eerdere berekeningen wel nog steeds worden gebruikt in het meerjarenprogramma.

Verder is het vreemd dat men de kwaliteit van de statistische informatie voor deze indicator koppelt aan de mate waarin dotaties aan bepaalde agentschappen verder kunnen worden opgesplitst naar kostensoorten. Deze opsplitsing van dotaties aan bepaalde agentschappen is niet nodig. Er moet gewoon worden vertrokken van de rekeningen van de betrokken instellingen om daarin apparaatskosten te onderscheiden (consequente consolidering).

### **Overheidsuitgaven volgens COFOG-domeinen**

IND 2.2 betreft “overheidsuitgaven volgens COFOG domeinen, evolutie in tijd, in % BBP en per inwoner in Vlaanderen: aandeel algemeen overheidsbestuur”. Het gaat om een internationaal gevalideerde indicator.

De SERV bevestigt dat de COFOG-indeling een interessante gegevensbron is. De codering ervan is de laatste jaren wel geëvolueerd, maar het is niet duidelijk in welke mate alle Vlaamse uitgaven een correcte COFOG-code hebben. Een andere begrotingsindeling (ESR-

classificatie) wordt al jaren toegepast en gecontroleerd door het INR, maar dan nog moesten er naar aanleiding van de begrotingscontrole 2010 belangrijke hercoderingen gebeuren omdat er foute codes waren gegeven in het verleden. Een eerste belangrijk aandachtspunt is dus om de COFOG-codes goed te screenen en na te gaan of ze kloppen en voldoende gedetailleerd zijn.

Een ander aandachtspunt is de vergelijkbaarheid met andere landen of deelgebieden. Afgezien van een vergelijking met de andere gemeenschappen en gewesten in België is deze vergelijking volgens de SERV bijzonder moeilijk. Omwille van de verschillende institutionele kaders verschillen de opdrachten van andere overheden met de opdrachten van Vlaanderen en is het moeilijk om de aandelen met elkaar te vergelijken zonder meer. Een vergelijking van België met andere landen is wel relevant, een vergelijking van Vlaanderen met die landen is dat al veel minder (zie kader ter illustratie).

### Vergelijkbaarheid van de indicator met andere landen of deelgebieden

Theoretisch zou zich voor *volle gewestbevoegdheden* geen probleem mogen stellen. Indien de codes juist zijn, kan een goede vergelijking met buitenlandse cijfers gemaakt worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor ruimtelijke ordening, huisvesting, ed., tenmiste als de COFOG-codes voldoende gedetailleerd zijn, wat vandaag zeker niet op alle domeinen gegarandeerd is.

Op gewestelijk vlak bestaan er echter ook *gemengde bevoegdheden*, waar minstens twee overheden op het terrein actief zijn, zodat een goede vergelijking met het buitenland niet evident is. Dat geldt voor zaken zoals industriebeleid, O&O, leefmilieu enz. Immers, enkel de som van regionale en federale kosten kan vergeleken worden met het buitenland, en niet de afzonderlijke delen ervan (aangezien de detailinformatie in het buitenland meer dan waarschijnlijk niet beschikbaar dan wel niet opdeelbaar is volgens de indeling die in België/Vlaanderen bestaat).

Voor *gemeenschapsmateries* is het nog moeilijker. Er is niet alleen de overlapping tussen overheden (zie vorig punt) die samen bevoegd zijn, maar ook met Brussel. Immers, voor cultuur, onderwijs en dergelijke slaan de cijfers in de Vlaamse begroting ook op uitgaven in Brussel. Bovendien geeft de vergelijking met een "gemeenschaps-BBP" problemen (cf. infra).

In de indicator wordt tot slot voorgesteld om te vergelijken met een "gemeenschaps BBP". Dit lijkt momenteel een erg theoretische basis die niet erg zinvol lijkt<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Het BBP van een land kan opgesplitst worden op basis van het inkomen geregistreerd in elk gewest, maar dat zegt meer iets over de impact van pendelarbeid en niet zozeer over de besteding aan gemeenschapsmateries. De redenering achter dat gemeenschaps-BBP lijkt te zijn: a/ een deel van de Vlaamse begroting wordt niet besteed in Vlaanderen maar wel in Brussel, zodat b/ een deel van het BBP van Brussel als onderdeel van het Vlaamse gemeenschaps-BBP dient beschouwd. Dat impliceert dat men c/ stelt dat x% van het BBP van Brussel toegewezen wordt aan gemeenschaps-BBP van Vlaanderen, en de rest aan het gemeenschaps-BBP van de Franse Gemeenschap.

Verder kan worden opgemerkt dat de grafieken en tabellen op pagina 59 en 60 niet helemaal correct zijn. Op pagina 59 zou de evolutie van 2006 naar 2007 in beide tabellen identiek moeten zijn. In het bijzonder de verschillende evoluties inzake onderwijsuitgaven en sociale bescherming vallen op. Op p. 60 heeft de taartdiagram met betrekking tot Vlaanderen een verkeerde legende. Uit de grafiek komt naar voor dat Vlaanderen meer defensieuitgaven heeft dan onderwijsuitgaven.

### 5.2.3 Indicatoren dienstverlening, vertrouwen en tevredenheid

#### **Nog beperkte set**

De (grotendeels nog te ontwikkelen) indicatoren voor de opvolging van de strategische doelstellingen 3 (dienstverlening verbeteren) en 4 (vertrouwen en tevredenheid) zijn volgens de SERV goede indicatoren, maar op zich nog te beperkt voor de opvolging en beoordeling van de situatie.

#### **Redelijke behandelingstermijn voor aantal cruciale dienstverleningsprocessen:**

De IND 3.4 betreft de behandelingstermijn voor cruciale dienstverleningsprocessen. Het CAG stelt terecht dat die behandelingstermijn afhankelijk van de procesflow en mee wordt bepaald door de reglementering terzake of door de afspraken die worden gemaakt in de beheersovereenkomsten. Dit moet dus per proces worden bekeken. Er moet nog een selectie worden gemaakt van cruciale dienstverleningsprocessen die zullen worden gemonitord, en op welke onderdelen daarbinnen de datacollectie zal betrekking hebben.

Het CAG stelt voor de redelijke behandelingstermijn te relateren aan de afgesproken of wettelijke timing (bv. aantal keren dat afgesproken of wettelijke timing niet werd gehaald). Volgens de SERV is ook de mate van overschrijding van belang, en kan zelfs de mate waarin processen vroeger dan de wettelijke of afgesproken timing worden afgehandeld nuttige informatie opleveren.

Het CAG stelt als alternatief voor om als indicator te nemen het aandeel gegronde klachten bij Vlaamse Ombudsdienst omwille van redelijke behandelingstermijn. Volgens de SERV is dit echter geen volwaardig alternatief voor een opvolging van de (belangrijkste) individuele processen. De Vlaamse Ombudsdienst treedt immers pas op als tweedelijns op het gebied van klachtenbehandeling. Voor een voorbeeld van een al bestaande verplichte jaarlijkse rapportering van termijnoverschrijdingen en van de wijze waarop die informatie bruikbaar is voor de opvolging en evaluatie van de bestuurspraktijk verwijst de SERV naar de uitvoering van art. 6bis van het milieuvergunningendecreet en naar zijn bemerkingen daarover in het SERV-advies van 26 mei 2010 over versnelling van investeringsprojecten.



## 6. Referenties

CAG (2009). Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. VR 2010 2105 MED.0253. Brussel, College van ambtenaren-generaal, 17 mei 2010.

SERV (2009). Advies over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid. Brussel, SERV, 20 maart 2009.

SERV (2009). Advies uitvoering Pact 2020: Stapstenen voor de nieuwe Vlaamse Regering. Brussel, SERV, 10 juni 2009.

SERV (2010). Advies betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn. Brussel, SERV, 10 maart 2010:

SERV (2010). Advies versnelling investeringsprojecten Brussel, SERV, 26 mei 2010.

Kerremans, Pieter en Peter Van Humbeeck (2009). "BBB en deugdelijk bestuur binnen de Vlaamse overheid: een reactie vanuit de SERV". In VTOM, 2009 nr . 4.

Pact 2020. Brussel, 19 januari 2009. <http://www3.vlaanderen.be/vlaanderen-in-actie/>.

Pact 2020: Kernindicatoren nulmeting, februari 2010. VR 2010 2602 MED.0094/1.

Pact 2020: Te ontwikkelen indicatoren, februari 2010 VR 2010 2602 MED.0094/2.

VESOC (2009). WIP: Werkgelegenheidsplan en krachtlijnen voor het Investeringsplan: Meer duurzame werkgelegenheid in een vernieuwende economie. Brussel, 17 december 2009.

CEEO (2009). Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen. Finaal rapport van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid. Brussel, CEEO, mei 2009.

OECD (2009). Government at a Glance 2009, Paris, OECD.

Studiedienst van de Vlaamse regering (2010). Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal. Red. Dries Verlet en Carl Devos. SVR - Studie 2010 / 2.

Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Diverse studies, te consulteren op <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/onderzoek/index.htm>.