



Advies

*Over de tussentijdse conclusies van de
Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid*

Inhoud

1. Krachtlijnen.....	3
2. Inleiding	6
2.1. De Commissie effectieve en efficiënte overheid	6
2.2. Het Pact 2020.....	7
2.3. Opbouw van het advies	8
3. Uitgangspunten van dit advies	10
3.1. Wenselijkheid van een brede interpretatie van “effectiviteit” en “efficiëntie”	10
3.2. Belang van een effectieve en efficiënte overheid	13
3.3. “Effectiviteit en efficiëntie van de overheid” als een veranderingsproces.....	15
4. Algemene bemerkingen bij het tussentijds verslag	18
4.1. Inhoudelijke appreciatie van het verslag	18
4.2. Bijzondere aandachtspunten	18
4.2.1 Leren uit het verleden	18
4.2.2 Maatwerk	18
4.3. Belangrijkste aanvullingen.....	19
4.3.1 Scope.....	19
4.3.2 Cultuur	20
4.3.3 Open overheid	22
4.3.4 Coördinatie van beleid	25
4.3.5 Omvang van de overheid	27
5. Bespreking van de domeinen en doorbaken van het tussentijds verslag	30
5.1. Gezonde politiek-ambtelijke verhoudingen.....	30
5.2. Nieuwe verhoudingen tussen bestuurslagen in functie van beter beheer en beleid	32
5.3. Een financieel beheer gericht op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit	35
5.4. Personeel als hefboom.....	37
5.5. Een open overheid met nieuwe en vernieuwde partnerschappen	39
5.6. Vlaamse overheden zijn digitale overheden	40
5.7. Procesmatig denken en processen efficiënt afwickelen	41
5.8. Een goed geïnformeerde overheid voor tevreden burgers en gebruikers	43
5.9. De overheden in Vlaanderen zijn innoverende en lerende organisaties	45
6. Het natraject.....	48
6.1. Relatie met pact 2020	48
6.2. ‘Governance’ van hervormingen.....	49
7. Referentielijst	52
8. Bijlage: Pact 2020 over efficiënt bestuur	57

1. Krachtlijnen

Situering van het advies

De SERV werd door de minister-president om advies gevraagd over de tussentijdse conclusies van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid. Voorliggend advies moet worden gezien als een “tussentijds advies”. In het Pact 2020 is efficiënt bestuur immers een van de vier prioritaire thema's. Er is afgesproken dat de strategie en doelstellingen van het Pact 2020 in nauw overleg met de sociale partners worden geoperationaliseerd in een actieplan. In zijn werkprogramma 2009 heeft de SERV bovendien een aantal eigen initiatieven opgenomen voor de verdere operationalisering van het Pact 2020, en specifiek ook over een ‘effectieve en efficiënte overheid’.

Effectiviteit en efficiëntie van de overheid

Voor de SERV is de “effectiviteit en efficiëntie van de overheid” een belangrijk thema. Er is immers een duidelijke link tussen beter bestuur/betere regelgeving en sociaal-economische prestaties van landen en regio's (*‘governance matters’*). Op onderdelen heeft Vlaanderen de voorbije jaren vooruitgang geboekt, maar de uitdagingen blijven groot en effectieve oplossingen liggen niet voor de hand. Het gaat immers niet 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.

Algemene appreciatie van het tussentijds verslag

De SERV waardeert dat de Commissie erin is geslaagd om op relatief korte termijn en unaniem een analyse, missie, doelstellingen en – soms gedurfde – doorbraken te presenteren op verschillende voor de effectiviteit en efficiëntie van de overheid belangrijke terreinen. De SERV vindt over het algemeen de analyse accuraat en ondersteunt heel wat voorstellen die de Commissie doet.

Bijzondere aandachtspunten

Heel wat voorstellen van de Commissie zijn al jaren geleden in één of andere vorm aan bod gekomen, maar zijn niet gerealiseerd. Het is volgens de SERV wenselijk om te achterhalen wat de onderliggende redenen zijn van deze halve en hele mislukkingen uit het verleden. *Leeren uit het verleden* is volgens de SERV nodig om de voorgestelde veranderingsinitiatieven geloofwaardig te kunnen verdedigen en met succes in gang te zetten.

De SERV vraagt daarnaast dat de Commissie zou nagaan of de doelstellingen en voorstellen niet *meer gediversifieerd* moeten worden naargelang de soort overheid/overheidsdiensten. Dit aspect verdient in elk geval aandacht op het moment dat de voorstellen van de Commissie geconcretiseerd worden.

Belangrijkste aanvullingen

De SERV ziet nog enkele belangrijke leemtes in het verslag:

- De raad meent dat niet enkel het administratieve niveau maar ook het politieke niveau en het 'systeemniveau' in de analyse van het functioneren van de overheid moeten worden betrokken ('*whole of the government*'-benadering). Daarnaast is meer aandacht wenselijk voor de rol van de overheid als publieke dienstverlener en voor onafhankelijke regulatoren en toezichthouders.
- De doelstellingen en doorbraken die de Commissie voorstelt, slaan vooral op structuren, processen, procedures en instrumenten. De SERV vraagt dat de Commissie ook zou ingaan op *cultuur*. Er zijn immers (ingrijpende) culturele veranderingen nodig om een hele reeks van de voorstellen van de Commissie te realiseren.
- De SERV vraagt dat de idee van een *open overheid* (d.w.z. een overheid die volledig transparant werkt en in dialoog met en/of na daadwerkelijke consultatie van stakeholders doelstellingen bepaalt, beleidsmaatregelen ontwerpt en resultaten evalueert) veel meer wordt uitgewerkt. Nu wekt het verslag de indruk dat overleg, consultatie en advies vooral belemmeringen zouden zijn voor een effectief en efficiënt beleid. Een echte doorbraak op dit vlak zou zijn dat overleg, consultatie en advies tijdig gebeuren, en niet pas nadat de beslissingen de facto al zijn genomen.
- De SERV meent dat de Vlaamse overheid veel meer werk moet maken van effectieve *beleidscoördinatie*. De voorstellen in het verslag betreffen vooral hiërarchische vormen van coördinatie. Dat is volgens de SERV te beperkt. Uit onderzoek blijkt dat vooral netwerken coördinatie-instrumenten met een hoog potentieel zijn, mits een zekere systematisering, centrale ondersteuning en kennisopbouw. De Commissie zou nieuwe werkwijzen en goede praktijken kunnen voorop stellen die de traditionele, meer verkokerde werkpatronen kunnen vervangen.
- De Commissie heeft geen analyse gemaakt van de *omvang van de overheid* (aantal ambtenaren, werkingskosten van de overheidsdiensten...). Dat neemt niet weg dat het debat volgens de SERV moet worden gevoerd. De huidige context van vergrijzing van het overheidspersoneel biedt daartoe kansen. Daarbij is het voor de SERV essentieel dat in het debat een eenzijdige focus wordt vermeden, dat een positief verhaal wordt gebracht en dat de discussie wordt georganiseerd in dialoog met de ambtenaren en hun vertegenwoordigers, als een transparant proces dat kan steunen op onderbouwing door feiten en betrouwbare cijfers. Deze voorwaarden en aandachtspunten zijn reeds terug te vinden in het Pact 2020.

Bemerkingen bij de negen domeinen en doorbaken

In het advies geeft de SERV tevens zijn bemerkingen en suggesties bij de negen domeinen en bij de doorbraken die de Commissie vooropstelt. De klemtoon ligt op het aangeven van enerzijds de voorstellen die de SERV in het bijzonder ondersteunt en anderzijds van aandachtspunten voor de verdere discussie over en invulling van de negen domeinen en doorbraken in het licht van de geplande operationalisering.

Link met pact 2020

De SERV vindt het wenselijk om de verdere werkzaamheden van de Commissie en de prioriteiten die moeten worden gelegd, beter te kaderen in het Pact 2020. De werking en voorstellen van de Commissie en de analyse en afspraken van het Pact 2020 moeten beide worden gezien als bouwstenen voor een maatschappelijk proces dat moet leiden tot convergentie van visies en ideeën en tot consensus over prioriteiten en te ondernemen acties. Het Pact 2020 is bovendien een uitgelezen kans om het programma gericht op een effectieve en efficiënte overheid te kaderen binnen een breder toekomstverhaal. Daarom werd in dit advies een poging gedaan om de trajecten van de Commissie en van het Pact 2020 inhoudelijk meer te laten samensporen. De SERV rekent er dan ook op dat de Commissie de bemerkingen en voorstellen van de raad in dit advies ter harte neemt in haar verdere werkzaamheden.

'Governance' van hervormingen

Tot slot meent de SERV dat verder moet worden nagedacht over werkzame 'governance'-mechanismen die de noodzakelijke hervormingen kunnen sturen, begeleiden en opvolgen. Volgens de SERV gaat het bij het verbeteren van de "effectiviteit en efficiëntie" van de overheid immers niet 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. De bedoeling moet zijn een onomkeerbare dynamiek op gang te brengen om de Vlaamse overheid stapsgewijs te moderniseren en de nodige hervormingen door te voeren. Dit is geen zaak van de overheid alleen. Voor zulke opgave is een open overheid nodig, die vanuit een positieve visie en een aantal gedeelde principes een continue dialoog organiseert tussen meerdere betrokken actoren (politici, administratie, sociale partners en andere maatschappelijke stakeholders, wetenschappers en andere deskundigen). Daarin zijn visie, leiderschap, netwerken en implementatiecapaciteit sleutelfactoren voor succesvolle veranderingen.

Natraject

Het begin van een nieuwe legislatuur, midden 2009, vormt een belangrijk referentiepunt omdat op dat moment de strategie voor een effectieve en efficiënte politiek en budgettair verankerd kan worden, al zullen uiteraard niet alle discussies op dat moment zijn gevoerd. Het betekent wel dat de komende weken en maanden niet enkel door de Commissie maar ook door de Vlaamse overheid een reeks voorbereidende stappen moet worden gezet.

2. Inleiding

In het kader van *Vlaanderen in Actie* heeft de Vlaamse regering een tijdelijke *Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid* opgericht. Deze Commissie publiceerde op 8 december 2008 haar tussentijdse conclusies “een slagkrachtige overheid in Vlaanderen”¹. De SERV werd op 16 januari 2009 door de minister-president om advies gevraagd over deze tussentijdse conclusies.

Hierna wordt ter situering van de adviesvraag kort ingegaan op de opdracht en werking van de Commissie en op de relatie met het Pact 2020. Daarna wordt de opbouw van dit advies toegelicht.

2.1. De Commissie effectieve en efficiënte overheid

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 behoren².

Om het draagvlak te verruimen voor wezenlijke bijsturingen 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 heeft de Vlaamse regering een ‘Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid’ geïnstalleerd. Er werd tevens voorzien dat de Vlaamse regering over het resultaat van de werkzaamheden het advies zou inwinnen van de SERV.

De Commissie kreeg als opdracht op te treden als klankbord en feedback voor de voorstellen vanuit het College van Administrateurs-Generaal (CAG)³, en om als denktank ook eigen suggesties te formuleren en ideeën aan te brengen. Meer bepaald werd de opdracht van de Commissie in mei 2008 als volgt omschreven⁴:

“De commissie treedt op als gemeenschappelijke denktank en visiegroep met betrekking tot de uitdagingen voor een duurzaam, efficiënt/effectief en innoverend overheidsoptreden in het perspectief van 2020, conform de gevolgde aanpak in de VIA-ateliers:

- *Zij ontwikkelt hierover een strategische visie en levert een bijdrage voor de doelstellingen*

¹

<http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Rapport%20Commissie%20Efficiënte%20en%20Effectieve%20Overheid.pdf>

² Meer specifiek “bij de vijf beste in Europa tegen 2020”.

³ In aansluiting op het OESO-rapport van 25 juni 2007 dat een analyse maakte van de structuur en werking van de Belgische overheden op het vlak van HRM, formuleerde het College van Ambtenaren-Generaal (CAG) een aantal voorstellen om de werking van de Vlaamse overheid te verbeteren (zgn. tiensporennota van 5 oktober 2007). Het CAG kreeg de opdracht om de voorstellen verder uit te werken tot een strategisch en vervolgens een operationeel plan tegen het sociaal-economisch forum van Vlaanderen in Actie (VIA) van eind 2008.

⁴ VR 2008 1605 MED.0217 Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid

- Zij gaat na hoe kan ingespeeld worden op de sterke/zwakke punten van het overheidsoptreden (...)
- Zij zoekt (...) creatief naar wegen, prioritaire acties en doorbraakprojecten om de slagkracht van het overheidsoptreden (...) te versterken en om de voortgang hiervan beter en tegensprekelijk op te volgen.

Het CAG zal de visienota's, voorstellen en acties ter bespreking en toetsing in de Commissie aanbrengen."

Eind mei 2008 werd de Commissie daadwerkelijk samengesteld⁵. Zij bestaat uit 13 leden: 5 ambtenaren-generaal uit de Vlaamse administratie, 5 leden uit het bedrijfsleven of andere maatschappelijke sectoren en 3 professoren. Het begrotingsakkoord werd verleend "op voorwaarde dat deze Commissie voor juni 2009 concrete aanbevelingen doet zodat er werkelijk een stap vooruit gezet zal worden inzake efficiënte overheid en beheersing van het personeelsbestand"⁶.

De bedoeling is dat de Commissie legislatuuroverschrijdend kan werken en tot 1 september 2009 - na de Vlaamse verkiezingen - operationeel blijft met het oog op de voorbereiding van de implementatie van de voorstellen. Daarbij streeft de Commissie naar drie resultaten:

1. Een tussentijds verslag voor het debat in het Sociaal-Economisch Forum (december 2008);
2. Een finaal verslag voor het begin van de nieuwe legislatuur (mei 2009)
3. Een nadere concretisering en voorstel van actieplan tegen 1 september 2009:

De Commissie publiceerde op 8 december 2008 haar tussentijdse conclusies "een slagkrachtige overheid in Vlaanderen"⁷. Het is dit verslag dat nu voor advies voorligt.

2.2. Het Pact 2020

De werking van de Commissie moet tevens worden gezien in de context van het Pact 2020 dat mee door de SERV werd voorbereid. Het werd ondertekend door de Vlaamse regering, de Vlaamse administratie, de sociale partners en diverse andere stakeholders⁸.

⁵ VR 2008 2706 MED.0301 Commissie efficiënte overheid. Het besluit van de Vlaamse regering tot oprichting van de Commissie werd pas genomen op 6 februari 2009 (zie VR 2009 0602 DOC.0115 Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid). Het trad retroactief in werking van 27 augustus 2008 en loopt tot 1 september 2009.

⁶ VR 2008 1212 DOC.1399-1 Begrotingsakkoord.

⁷

<http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/data/docattachments/Rapport%20Commissie%20Efficiënte%20en%20Effectieve%20Overheid.pdf>

⁸ <http://www.serv.be/uitgaven/1450.pdf>

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".

In het strategisch luik van het Pact wordt als ambitie voorop gesteld om "de effectiviteit en de efficiëntie van de Vlaamse overheid tegen 2020 substantieel te verbeteren zodat de achterstand tegenover de best presterende landen en regio's met een vergelijkbaar welvaartsmodel (en rekening houdend met de eigenheid van onze staatsstructuur) wordt weggewerkt". Daartoe moeten "per regeerperiode 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".

Speerpunten binnen dit thema zijn in het Pact 2020 "effectieve en efficiënte overheden", "beter beleid en regelgeving", "regulering van nutssectoren", "gezonde openbare financiën" en "sociaal overleg en stakeholderschap". Verder hebben de doelstellingen 18, 19 en 20 van het pact 2020 concreet betrekking op effectieve en efficiënte overheden (zie bijlage).

Tot dusver zijn de trajecten van de Commissie en van het Pact 2020 wat gescheiden verlopen. Het is echter wenselijk dat beide trajecten samensporen. Het voorliggend advies moet worden gezien als een bijdrage daartoe.

2.3. Opbouw van het advies

Hierna worden in deel 3 van dit advies de *uitgangspunten* verduidelijkt die de raad heeft gebruikt bij de beoordeling van het tussentijds verslag van de Commissie. Met name wordt ingegaan op de noodzaak van een brede interpretatie van de begrippen "effectiviteit" en "efficiëntie". Voor een evenwichtige beoordeling van de performantie en werking van de overheid moeten immers meerdere criteria in overweging worden genomen. Een tweede uitgangspunt is de grote maatschappelijke relevantie van effectieve en efficiënte overheden. Er wordt toegelicht waarom effectieve en efficiënte overheden belangrijk zijn en waarom het versterken van de effectiviteit en de efficiëntie van de overheid geen louter intern overheidsproject mag zijn. Een derde uitgangspunt is dat het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid geen eenmalige 'hervorming' is, maar eerder een proces waarin stapsgewijs en in dialoog met alle betrokkenen capaciteit en draagvlak wordt gecreëerd. Er wordt verduidelijkt hoe de SERV de rol van de Commissie en van het voorliggend (tussentijds) advies ziet als onderdeel van zo'n breder proces.



Deel 4 bevat een reeks *algemene opmerkingen en suggesties*. De SERV geeft daarin een appreciatie van het tussentijds verslag van de Commissie. De focus ligt daarnaast op het aanduiden van enkele belangrijke leemtes in het verslag.

Vervolgens geeft de SERV in deel 5 *specifieke bemerkingen bij de negen domeinen en bij de doorbraken* die de Commissie vooropstelt. De klemtoon ligt hier op het aangeven van de voorstellen die de SERV in het bijzonder ondersteunt. Tegelijk worden enkele aandachtspunten aangestipt voor de verdere discussie over en invulling van de negen domeinen en doorbraken in het licht van de geplande operationalisering.

Het advies eindigt met enkele beschouwingen over het af te leggen *verdere traject*.

3. Uitgangspunten van dit advies

3.1. Wenselijkheid van een brede interpretatie van “effectiviteit” en “efficiëntie”

De SERV meent dat het wenselijk is om te verduidelijken vanuit welk perspectief hij de effectiviteit en efficiëntie van de overheid benaderd. Effectiviteit en efficiëntie zijn immers begrippen die eng of breed kunnen worden geïnterpreteerd.

In de bestuurskundige literatuur wordt bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt tussen “effectiviteit” en “doelbereiking” - en gebeurt de analyse ervan op verschillende niveaus en vanuit meerdere perspectieven. Ook “efficiëntie” is geen eenduidig begrip en kent meerdere invullingen en facetten. Efficiëntie of doelmatigheid verwijst doorgaans naar de mate waarin het doel is bereikt met een minimum aan middelen. Maar ook hier verschilt het perspectief nogal eens. Ook is er in debatten over de efficiëntie van de overheid soms wat verwarring tussen bestuurlijke efficiëntie en beleidsmatige efficiëntie (zie kader). De onderstaande figuur verduidelijkt de relatie tussen begrippen als effectiviteit en efficiëntie en het bekende input-output-schema⁹.

Effectiviteit en efficiëntie van de overheid: een overzicht van begrippen en interpretaties¹⁰

Effectiviteit

In de bestuurskundige literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen “*effectiviteit*” en “*doelbereiking*”. Doelbereiking is dan de mate waarin het doel is bereikt. Effectiviteit of *doeltreffendheid* is de mate waarin de doelen zijn bereikt dankzij de ingezette middelen.

In de literatuur kunnen verder ten minste vier benaderingen worden teruggevonden: het doelmodel (bereikt de organisatie haar doelen?), het middelenmodel (slaagt de organisatie er in de beste middelen aan te trekken?) , het interne processenmodel (is de organisatie intern “gezond”?) en het stakeholdersmodel (slaagt de organisatie er in te voldoen aan de belangen van de verschillende stakeholders?). De analyse kan gebeuren op niveau van inputs, outputs, outcomes en effecten. Perspectieven kunnen rationeel-instrumenteel zijn, institutioneel, procedureel enz. Zie bv. Crabbé ea (2008).

Efficiëntie

In de Nederlandstalige literatuur wordt het begrip *doelmatigheid* meestal als synoniem gebruikt voor *efficiëntie*. In de Angelsaksische literatuur is het begrip doelmatigheid soms breder en verwijst het naar efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid (economy). *Zuinigheid* heeft betrekking op de geldmiddelen die werden aangewend om de productiemiddelen te verwerven of te ontwikkelen. Het begrip ‘*productiviteit*’ verwijst is dan weer een output/input-ratio waarbij fysische output gerelateerd wordt aan één specifieke inputfactor.

Men onderscheidt *technische of operationele efficiëntie* (de verhouding tussen input en output, of het ‘maximaliseren van de prestaties met een minimale hoeveelheid middelen’) van *kosteneffectiviteit* (de verhouding tussen input en effect, of het ‘maximaliseren van de effecten met een minimale hoeveelheid

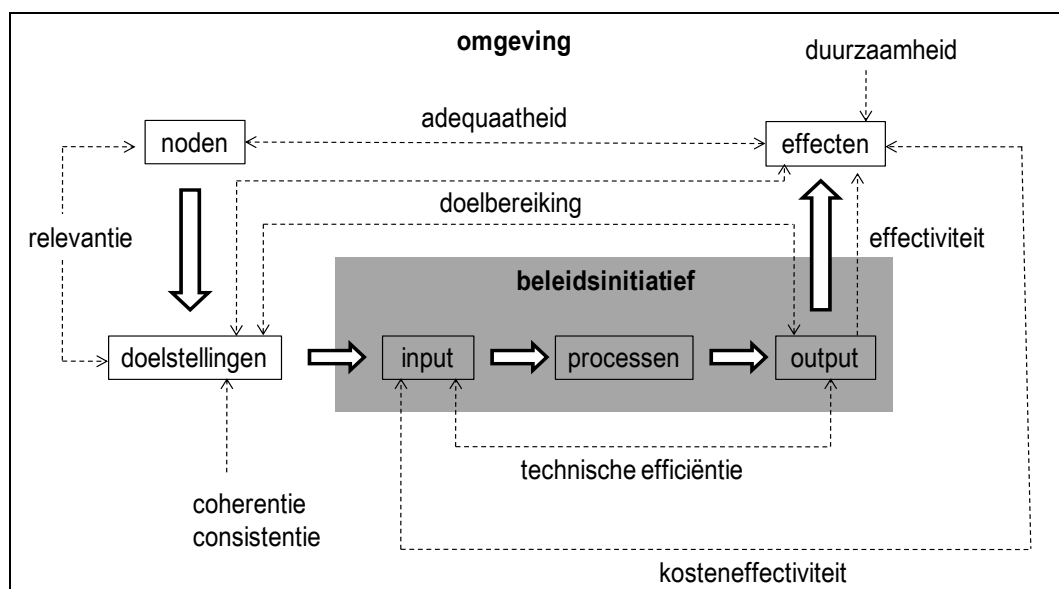
⁹ De Peuter ea (2007).

¹⁰ Zie bv. De Peuter ea (2007), Heene, A. (2005), Lonti ea (2007)...

middelen') en *allocatieve efficiëntie* (de onderlinge verhouding tussen mogelijke inputs rekening houdend met hun relatieve prijzen en prestaties - "allocatieve inefficiëntie" houdt dan in dat de verkeerde middelen worden aangewend).

Outputefficiëntie focust op het maximaliseren van de output voor een gegeven set van inputs. *Inputefficiëntie* focust op het minimaliseren van de inputs voor een gegeven set van outputs.

Een laatste onderscheid dat hier kan worden vermeld is dat tussen bestuurlijke en beleidsmatige efficiëntie. Bij *bestuurlijke efficiëntie* gaat het om de vraag of de overheid efficiënt werkt en efficiënt omgaat met haar middelen. De 'grens' voor de analyse is dus het overheidsapparaat zelf. Optimalisering van de efficiëntie van de overheid gebeurt dan via een hele reeks managementmodellen en -technieken op niveau van de interne opdrachten, taakverdeling, werkprocessen en -procedures, informatiestromen enz. Bij *beleidsmatige efficiëntie* gaat het om de vraag of de overheid efficiënt beleid voert en efficiënt omgaat met de middelen van andere actoren. De 'grens' voor de analyse is dus de hele samenleving. Optimalisering van de efficiëntie van de overheid is dan gericht op het beperken van de kosten die via beleidsinstrumenten en beleidsmaatregelen worden opgelegd aan bedrijven, burgers en organisaties om een bepaald beleidsresultaat te halen. Ook hier is er een hele reeks modellen, technieken en procedures beschikbaar zoals consultatie van belanghebbenden, kosteneffectiviteits- en kostenbatenanalyse, reguleringsimpactanalyse, modellen voor instrumentenkeuze, rekenmethoden voor administratieve lasten enz.



Voor de SERV is het belangrijk dat de debatten over het functioneren van de overheid breed en genuanceerd worden gevoerd. Zowel effectiviteit als bestuurlijke en beleidsmatige efficiëntie zijn maatschappelijk relevant¹¹. Bovendien kunnen te enge benaderingen leiden tot afwentelingen en

¹¹ De maatschappelijke relevantie van een grotere bestuurlijke efficiëntie van de overheid ligt in een betere kwaliteit van de dienstverlening van de overheid aan haar klanten en in een betere benutting van schaarse overheidsmiddelen waardoor meer middelen beschikbaar komen voor andere doeleinden (bv. beter inspelen op nieuwe maatschappelijke problemen en uitdagingen, lagere belastingen...). De maatschappelijke relevantie van een grotere beleidsmatige efficiëntie van de overheid ligt in een betere benutting van schaarse middelen in de economie en samenleving.

ongewenste resultaten¹². Bij het beoordelen van de performantie van overheden moet tot slot niet enkel worden gekeken naar kwantitatieve, financiële gegevens maar ook naar kwalitatieve aspecten (bv. kwaliteit van de dienstverlening, transparantie van het beleid en de regelgeving, consistentie in het overheidsoptreden...).

In dit advies hanteert de SERV dan ook een ruime interpretatie van de begrippen effectiviteit en efficiëntie. 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.

Effectiviteit (“de mate waarin”) betreft dan een overheid die de noden van de samenleving onderkent, de ‘juiste’ taken op zich neemt en de ‘juiste’ beleidsdoelen kiest, de vooropgestelde doelstellingen haalt, de afgesproken taken realiseert, de verlangde waarborgen en diensten levert, maatschappelijke problemen oplost, het verschil maakt.

Efficiëntie (“de manier waarop”) betreft een overheid die geen onnodige kosten maakt of oplegt, die met de beschikbare eigen middelen en met de middelen van de samenleving zorgvuldig omspringt en maximale resultaten behaalt, enz. telkens in een bredere opvatting waarbij ook het aspect kwaliteit wordt meegenomen.

Dat betekent dat “effectiviteit” en “efficiëntie” zoals hier geïnterpreteerd linken heeft met tal van andere maatstaven en overwegingen waarop de overheid en de overheidsprestaties moeten worden beoordeeld, zoals transparantie, klantgerichtheid, rechtsbescherming, omvang en kwaliteit van de dienstverlening, diversiteit, duurzaamheid, open en lerend karakter, de sociale rol van de overheid... (zie kader).

In elk geval moeten voor een evenwichtige beoordeling van de performantie van de overheid verschillende soorten criteria in rekening worden gebracht¹³.

¹² Zo kan een te enge focus op bestuurlijke efficiëntie (een intern overheids perspectief) ertoe leiden dat efficiëntieverbeteringen bij de overheid worden afgewenteld op andere actoren (bv. interne administratieve lasten bij de overheid worden verminderd of vermeden door meer administratieve lasten op te leggen aan bedrijven, burgers of organisaties) of dat taken worden afgestoten om ze nadien extern in te huren. In beide gevallen gaat het vanuit maatschappelijk perspectief om (minstens gedeeltelijk) virtuele efficiëntiewinsten.

¹³ Vgl. bv. met Delbeke ea (2009).

**Performantie en good governance van de overheid:
Enkele voorbeelden van principes en beoordelingscriteria**

De Verenigde Naties (www.unescap.org) en de Nederlandse Algemene Rekenkamer hanteren acht principes van en voor 'good governance': rechtszeker, consensusgericht, participatief, onpartijdig en open, transparant, publiek verantwoordelijk, vraaggericht, effectief en efficiënt.

De Wereldbank (Kaufmann 2007) onderscheidt voor haar 'governance indicators' zes dimensies: 'voice and accountability', politieke stabiliteit en de afwezigheid van geweld, effectiviteit van de overheid, kwaliteit van de regelgeving, rechtstaat en controle over corruptie.

Spanhove en Verhoest (2007) stellen een onderscheid voor tussen hoofd- en subprincipes. De vijf hoofdprincipes zijn accountability, transparantie, efficiëntie, effectiviteit en het ethisch handelen. Daarnaast onderscheiden ze zes subprincipes: rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, integriteit, leiderschap en stewardship (het dienen van het algemeen belang in functie van de publieke overheid).

Crabbé ea (2008) maken een indeling van criteria volgens drie ratio's van beleid of sturing. Uit de juridische rationaliteit volgen criteria zoals bescherming van grondrechten, wetmatigheid, subsidiariteit, beleidshiërarchie... Uit de economische rationaliteit volgen criteria zoals effectiviteit en efficiëntie, eenvoud, performantie, coherentie, uitvoerbaarheid, haalbaarheid, handhaafbaarheid enz. De politieke rationaliteit verwijst naar principes zoals verantwoording, toegankelijkheid en openheid, transparantie en controleerbaarheid, aanvaarding, participatie enz.

Van Dooren (2007) groepeerde de maatstaven in drie categorieën. De sigmacriteria betreffen het succes en falen van het functionele niveau van het bestuur. Voorbeelden zijn: doelgericht, effectief, efficiënt en productief en zuinig. De thetacriteria hebben primair te maken met het procedurele niveau van het bestuur, bijvoorbeeld: open en transparant, openbaar, inspraak, klantgericht, rechts- en belangenbescherming, verantwoording. De lambdacriteria gaan primair over het basisniveau van het bestuur of het regime zelf, met criteria als redundantie, diversiteit, robuustheid, geïntegreerd, open en lerend. Delbeke ea (2009) menen dat het introduceren van deze kwaliteitscriteria in de discussies en overlegmomenten wellicht kan bijdragen tot het creëren van een breed perspectief omdat ze toelaten discussies en maatregelen vanuit verschillende invalshoeken te duiden en onderbouwen.

3.2. Belang van een effectieve en efficiënte overheid

De efficiëntie en effectiviteit van de overheid komt ook in Vlaanderen terecht steeds meer op de agenda te staan. De SERV ziet daarvoor enkele verklaringen:

- Er is een duidelijke link tussen beter bestuur/betere regelgeving en sociaal-economische prestaties van landen en regio's ("*governance matters*"). Beter bestuur en betere regelgeving zijn belangrijke instrumenten zijn om de competitiviteit en economische groei te bevorderen en de aantrekkelijkheid voor investeringen te vergroten¹⁴. Op economisch vlak is er niet enkel de toenemende concurrentie maar ook de dalende economische conjunctuur. De economische crisis en het overheidstekort vergroten de aandacht voor de efficiënte benutting van de overheidsmiddelen (financieel, personeel...) en plaatsen opnieuw het debat over de 'kerntaken' van de overheid op de agenda. Elk inefficiënt beleid en elk inefficiënt gebruik van over-

¹⁴ Zie bv. Jacobs (2003), Cherchye en Moesen (2003), Acemoglu ea (2004), Moesen (2004), Nicoletti en Scarpetta (2005), OECD (2006a), OECD (2006c), SERV (2007a)...

heidsmiddelen drukt immers - via belastingen of via onnodig hoge kosten en lasten voor bedrijven, burgers en organisaties - op de economie als geheel en vermindert de mogelijkheden om het hoofd te bieden aan belangrijke uitdagingen in onze samenleving.

- Sinds enige tijd is er het besef dat demografische veranderingen een enorme druk zullen uitoefenen om de kosten van de vergrijzing op te vangen. De toenemende vergrijzing doet zich bovendien ook voelen binnen het ambtelijk apparaat. De grote uitstroom die dit met zich mee zal brengen, is een belangrijke factor in het debat omtrent de efficiëntie van de overheid. De hoge natuurlijke uitstroom wordt daarbij vaak gezien als een kans om gericht een aantal herschikkingen in de personeelsbestanden door te voeren.
- De rol van de overheid is in heel wat maatschappelijke domeinen cruciaal voor het verzekeren van kwalitatieve dienstverlening, het benutten van kansen en het effectief oplossen van problemen. Daarbij komt dat door een aantal veranderingen op sociaal-cultureel vlak (zoals het stijgende opleidingsniveau van de bevolking en de groeiende tendens tot individualisering) de bevolking kritischer aankijkt tegen de overheid en haar ambtelijk apparaat. Veranderingen en ontwikkelingen op het vlak van informatie- en communicatietechnologie zorgen ervoor dat de dienstverlening deels anders kan en moet worden uitgebouwd. De steeds mondiger wordende burger voert dus eveneens de druk op de overheid op om efficiënter en effectiever te werken.
- Onze achterstand ten opzichte van andere landen en regio's blijft op meerdere terreinen aanzienlijk. Analyses, ook door de SERV, tonen aan dat er op onderdelen vooruitgang werd geboekt de laatste jaren, maar dat Vlaanderen (en België) volgens internationale standaarden en onderzoek nog steeds niet zo goed scoort voor kwaliteit van de overheid en vertrouwen in de overheid¹⁵. Onder meer in uitvoering van het programma Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) en van het reguleringsmanagement werden belangrijke stappen gezet naar een meer effectieve en efficiënte overheid. Maar de hervormingen zijn niet op alle vlakken en voor alle instellingen even ver gevorderd of even geslaagd¹⁶. In elk geval bevelen internationale organisaties zoals de EU en de OESO ons land herhaaldelijk aan om van "beter bestuur" en "betere regelgeving" een centraal onderdeel te maken van een toekomstgerichte sociaal-economische strategie.

Het grote belang dat de SERV hecht aan een goed functionerende *Vlaamse* overheid, blijkt voldoende uit het feit dat de SERV in zijn insteek voor het Pact 2020 *efficiënt bestuur* naar voor heeft geschoven als een van de vier prioritaire thema's (naast "een competitieve en duurzame economie", "meer mensen aan de slag, in meer werkbare jobs en in gemiddeld langere loopbanen" en "levenskwaliteit van hoog niveau"). Ook in eerdere adviezen en rapporten heeft de SERV het belang van een effectieve en efficiënte overheid beklemtoond en voorstellen geformuleerd¹⁷.

¹⁵ Moesen en Cherchye (2001), Van Humbeeck (2006b), SERV (2007a),

¹⁶ Zie bv. Spanhove en Verhoest Koen (2008).

¹⁷ In SERA 2007 heeft de SERV een internationale benchmarking uitgevoerd van Vlaanderen op het vlak van de structuren, middelen, processen, procedures, instrumenten en effecten van het beleid gericht betere regelge-

De uitdaging blijft groot, maar de ervaring in andere landen en de goede voorbeelden en praktijken die er verspreid in Vlaanderen al zijn, wijzen uit dat betekenisvolle resultaten weldigelijk mogelijk zijn. Vasthouden aan de traditionele manier van werken is bovendien geen optie. Ook overheden moeten zich aanpassen aan de constant veranderende maatschappij en behoeften: men verwacht meer openheid, een betere dienstverlening, een grotere klantgerichtheid, betere oplossingen voor complexe problemen zoals globalisering, vergrijzing, armoede, klimaatverandering..., een oordeelkundige besteding van belastingsmiddelen, een grotere productiviteit, effectieve sociale bescherming enz. Hiervoor zijn voortdurende hervormingen gericht op een effectieve en efficiënte overheid noodzakelijk.

3.3. “Effectiviteit en efficiëntie van de overheid” als een veranderingsproces

Geen eenmalige hervorming

Volgens de SERV gaat het bij het verbeteren van de “effectiviteit en efficiëntie” van de overheid niet over een eenmalige ‘hervorming’, maar eerder over een allesomvattende capaciteit om permanente veranderingen op meerdere dimensies, niveaus en componenten in het totale systeem te sturen¹⁸. 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 verbeteren¹⁹. Dat betekent dat we wellicht niet moeten streven naar de ‘perfecte’ hervorming, maar ervoor moeten zorgen dat de kennis, capaciteit en cultuur aanwezig zijn om in te spelen op veranderingen.

Maar een onomkeerbaar proces in gang zetten

In dat licht ziet de SERV de werking en voorstellen van de Commissie enerzijds en de analyse en afspraken van het Pact 2020 anderzijds als bouwstenen voor een maatschappelijk proces

ving. Het advies “bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling” bevat een analyse van en aanbevelingen voor de bestuurlijke processen en capaciteit in Vlaanderen op verschillende dimensies, met name voor draagvlak, transparantie en participatie, voor horizontale en verticale beleidscoördinatie, voor capaciteitsversterking en ‘leren’ en voor visievorming en strategieontwikkeling.

Verder heeft de SERV specifieke adviezen en/of studies uitgebracht over heel wat thema’s die in het verslag van de CEEO worden aangesneden, zoals over bestuurlijke organisatie en bestuurslagen, de link met Europa, e-government en digitalisering van de overheid, het wetgevingsbeleid, openbaarheid van bestuur, innovatie, diversiteit, organisatie- en personeelsbeleid...

In SERV-adviezen over individuele beleids- en regelgevingsdossiers tot slot wordt eveneens herhaaldelijk gewezen op de wenselijkheid om de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te vergroten, in het bijzonder wanneer sprake is van bijvoorbeeld een door de SERV beperkt ingeschatte effectiviteit van de voorgestelde regeling, overmatige kosten en administratieve lasten, ongewenste sociale effecten, verwachte problemen met de uitvoering, incoherenties met het beleid in andere beleidsdomeinen of onvoldoende onderbouwing.

¹⁸ OECD (2005).

¹⁹ Luts ea (2009).

dat moet leiden tot convergentie van visies en ideeën en tot consensus over prioriteiten en te ondernemen acties.

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. De Commissie en het Pact 2020 vormen daarbij een uitgelezen kans om niet enkel stappen voorwaarts te zetten, maar tegelijk de sprong te maken om ook op het vlak van kwaliteit en performantie van de overheid tegen 2020 bij de Europese top te behoren.

In dialoog met alle betrokkenen

Voor zulke opgave is een open overheid nodig, die vanuit een positieve visie en een aantal gedeelde principes een continue dialoog organiseert tussen meerdere betrokken actoren. Daarbij zijn het inlevingsvermogen van alle partijen in de standpunten van andere partijen en constructieve feedback zeer belangrijk.

- *De administratie* (departementen en agentschappen) is uiteraard betrokken partij. Het engagement en de opstelling van de leidend ambtenaren zijn hier cruciaal. Maar ook de betrokkenheid en houding van de vele ambtenaren en hun vertegenwoordigers op het terrein zijn van groot belang. Een strategie voor een effectieve en efficiënte overheid zal slechts goed in praktijk kunnen worden omgezet als men zich mee verantwoordelijk voelt voor de realisatie ervan. Dat gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid en breed eigenaarschap kan slechts ontstaan als men sterk betrokken wordt bij de formulering, uitvoering en de opvolging van de strategie.
- *Politici* hebben een grote verantwoordelijkheid. Zij moeten hervormingen inspireren, sturen, ondersteunen en opvolgen zodat de noodzakelijke strategische keuzes worden gemaakt en middelen worden voorzien. Verder in dit advies worden enkele voorbeelden gegeven van eerdere pogingen om de werking van de overheid te verbeteren, die spaak liepen of onvoldoende resultaat opleverden omdat ze politiek onvoldoende steun en prioriteit kregen. De vereiste hervormingen hebben pas kans op slagen als er een echt engagement is op het hoogste politieke niveau²⁰.
- De taken en het functioneren van de overheid zijn niet louter een zaak van de overheid alleen. Effectiviteit gaat in wezen over impact in de maatschappij. Daarover moet er maatschappelijk debat zijn. Open en democratische beleidsvorming zijn inherent aan effectiviteit. Ook efficiëntie kent een belangrijke maatschappelijke component. Een goed functionerende overheidssector van groot belang voor de slagkracht van de economie en voor de tevredenheid van de burgers. Het versterken van de effectiviteit en de efficiëntie van de

²⁰ Ook Luts ea (2009) beklemtonen het belang van politieke trekkers en proactieve topambtenaren: "De organisaties die het implementeren, engageren zich voor een langdurig en soms moeilijk traject. Om dit zo goed mogelijk op te vangen is een ambitieus efficiëntieprogramma gebaat bij het hebben van enkele politieke trekkers. Het draagvlak van het hervormingsplan bij de regering, en met name bij de Minister-president is daarbij erg belangrijk. Zonder politieke trekkers lijkt elk efficiëntieprogramma ten dode opgeschreven"

overheid mag dan ook geen intern overheidsproject zijn. 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.

- Tot slot is ook de inbreng van *wetenschappers en andere deskundigen* wenselijk. In deze is multidisciplinariteit noodzakelijk met inbreng van bestuurskundigen, economen, politologen, experts in sociaal recht en bestuursrecht, van deskundigen uit de private sector²¹ en de media... Vlaanderen beschikt over internationaal gewaardeerde academici en wetenschappelijke instituten, over een gespecialiseerd steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek en over heel wat deskundigheid bij strategische adviesraden en binnen de overheid zelf. Het komt erop aan om die beschikbare kennis ook daadwerkelijk te benutten.

Voortbouwen op het Pact 2020 en het verslag van de Commissie

De SERV hoopt dan ook op een vruchtbare wisselwerking met de Commissie en nadien met de overheid zelf.

Voor zo'n wisselwerking is het aangewezen dat de SERV zoveel mogelijk voort bouwt op de ideeën en voorstellen van de Commissie. Op die manier hoopt de SERV een bijdrage te leveren om de werkzaamheden van de commissie maximaal te laten inpassen in de afspraken en doelstellingen van het Pact 2020 op het vlak van efficiënt bestuur.

Het Pact 2020 vormt daarom in dit advies een belangrijk toetsingskader voor de tussentijdse conclusies van de Commissie, samen met de inzichten uit eerdere SERV-rapporten en adviezen, uit academisch onderzoek en uit belangrijke ervaringen, trends en ontwikkelingen in andere landen.

Tussentijds advies

De raad gaat er in elk geval vanuit dat hij – zoals voorzien in het Pact 2020 – verder betrokken zal 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 die context moet het voorliggende advies - net zoals de tussentijdse conclusies van de Commissie - worden gezien als een "tussentijds advies". Het heeft vooral tot doel aan te geven:

- Welke analyses en voorstellen van de Commissie de SERV ondersteunt;
- Waar de SERV nog belangrijke leemtes ziet in het tussentijds verslag;
- Waar volgens de SERV de prioriteiten moeten liggen;
- Op welke specifieke punten de komende maanden vooral moet worden verder gewerkt.

²¹ De OESO schrijft hierover: "managing change in the public sector is just as important as managing change in the private one. Even more, that managing change in public organizations is more complex as it involves a wider variety of actors (public and private) and whatever its results, they have implications for society as a whole" (OECD, 2008a). Dat verklaart voor een deel dat hervormers van het eerste uur de complexiteit van het invoeren van technieken uit de private sector in het overheidsapparaat hebben onderschat (OECD, 2005).

4. Algemene bemerkingen bij het tussentijds verslag

4.1. Inhoudelijke appreciatie van het verslag

De SERV waardeert dat de Commissie erin is geslaagd om op relatief korte termijn en unaniem een analyse, missie, doelstellingen en – soms gedurfde – doorbraken te presenteren op verschillende voor de effectiviteit en efficiëntie van de overheid belangrijke terreinen.

De SERV vindt over het algemeen de analyse accuraat en ondersteunt heel wat voorstellen die de Commissie doet. In deel 5 van dit advies gaat de SERV concreter in op de 9 domeinen die de Commissie heeft afgebakend en wordt aangegeven welke voorstellen de SERV in het bijzonder ondersteunt.

In de rest van dit deel 4 wenst de SERV te focussen op een tweetal bijzondere aandachtspunten en op het aanduiden van enkele belangrijke leemtes in het verslag.

4.2. Bijzondere aandachtspunten

4.2.1 Leren uit het verleden

Heel wat voorstellen van de Commissie zijn al jaren geleden in één of andere vorm aan bod gekomen, maar zijn ofwel een stille dood zijn gestorven ofwel niet voldoende tot ontwikkeling gekomen²². Het is volgens de SERV wenselijk om te achterhalen wat de onderliggende redenen zijn van deze halve en hele (en soms dure) mislukkingen uit het verleden. Zulke analyse zal wellicht nodig zijn om de voorgestelde veranderingsinitiatieven geloofwaardig te kunnen verdedigen en met succes in gang te zetten.

4.2.2 Maatwerk

De SERV vraagt dat de Commissie zou nagaan of de doelstellingen en voorstellen niet meer gediversifieerd moeten worden naargelang de soort overheid/overheidsdiensten. Het is immers denkbaar dat de doorbraken niet voor elke overheidsdienst op eenzelfde wijze opgaan of nagestreefd moeten worden. Het is bovendien steeds van belang om de kostprijs van de invoering van een beheersinstrument af te wegen tegen de verwachte “opbrengst” ervan. Deze

²² Voorbeelden zijn: invoering van een prestatiebegroting, afslanking van de kabinetten, afbakening van kerntaken, invoering van ex ante analyse van kosten en effecten van voorgenomen beleid, enz.

aspecten verdienen in elk geval aandacht op het moment dat de voorstellen van de Commissie geconcretiseerd worden.

4.3. Belangrijkste aanvullingen

4.3.1 Scope

De raad heeft enkele bemerkingen bij de scope van het verslag van de Commissie. Met name mist de raad voldoende aandacht voor een ‘whole of the government’-benadering, voor publieke dienstverlening en voor onafhankelijke regulatoren en toezichthouders.

‘Whole of the government’

Bij de analyse van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid kan volgens de SERV een onderscheid worden gemaakt tussen drie invalshoeken of niveaus: het systeemniveau (maatschappelijk niveau), het politieke niveau (staatsstructuur, werking van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht...) en het administratieve niveau (departementen en agentschappen)²³.

In de nota van de Commissie ligt de invalshoek eerder op het administratieve niveau (met enkele referenties naar het politieke niveau waar de linken met de werking van de administratie het duidelijkst zijn). De Commissie verwijst nergens naar de rol en werking van het Vlaams parlement en van “de politiek” of het “systeem” in het algemeen.

Volgens de SERV zijn alle niveaus belangrijk zijn (“whole of government”-benadering) en zijn er ook op systeem- en politiek niveau hervormingen wenselijk. Het parlement heeft daartoe overigens zelf al een initiatief genomen door een benchmarking te laten uitvoeren en een colloquium te organiseren over zijn werking²⁴.

Publieke dienstverlening

De raad heeft de indruk dat het tussentijds verslag op sommige plaatsen vooral is geschreven met beleidsprocessen in het achterhoofd en op andere plaatsen met administratieve beheersprocessen. Soms lopen beide ook dooreen (bv. domein 7). In elk geval komt de rol van de overheid als aanbieder van diensten weinig uit de verf. Misschien kan het helpen om in het verslag twee ‘basistaken’ van de overheid te onderscheiden, namelijk publieke dienstverlening

²³ Zie tevens bv. Verlet (2008).

²⁴ Vlaams Parlement (2008).

In “Government at a Glance”, de nieuwe OESO-publicatie met een benchmarking van landen op indicatoren over het functioneren van overheden die in november 2009 kan worden verwacht, is terzake informatie opgenomen over o.a. electorale systemen en coalitieoverheden met indicatoren zoals de staatsstructuur, de frequentie van de verkiezingen, enz – zie OECD (2008b).

(uitvoering en handhaving van beleid, operationele taken en diensten...) enerzijds en de opmaak, evaluatie en bijsturing van kwaliteitsvol beleid en regulering anderzijds.

Onafhankelijke regulatoren en toezichhouders

Een specifieke overheidstaak die de laatste jaren sterk in belang is toegenomen, betreft de regulering van markten en nutssectoren door onafhankelijke regulatoren (elektriciteit, gas, water, transport, media, telecommunicatie, post, financiële sector...). Deze regulatoren hebben als kerntaken toezien op de marktwerking en de prijsvorming, de mededinging bevorderen, de toegang tot netwerken en netwerkinfrastructuur reguleren, een kwaliteitsvolle dienstverlening verzekeren en publieke belangen bewaken. De SERV acht het raadzaam dat de Commissie eveneens aandacht schenkt aan de effectiviteit en efficiëntie van regulatoren.

4.3.2 Cultuur

De doelstellingen en doorbraken die de Commissie voorstelt, slaan vooral op structuren, processen, procedures en instrumenten, en (te) weinig op *cultuur*²⁵.

Nochtans zijn (ingrijpende) culturele veranderingen nodig om een hele reeks van de voorstellen van de Commissie te realiseren, bijvoorbeeld om de politiek-ambtelijke verhoudingen te wijzigen, om binnen de overheid beter samen te werken ("coördinatie"), om de openheid en transparantie van de overheid te vergroten ("dialogo", "partnerschappen", "verantwoording"...), om de onderbouwing van beleid en regelgeving te verbeteren ("kosten en baten van beleidsmaatregelen"), om het leer- en aanpassingsvermogen te versterken...²⁶

Culturele veranderingen zijn nodig en belangrijk

Een belangrijke vaststelling in dat verband is dat veel voorstellen van de Commissie niet nieuw zijn, en dat eerdere pogingen om ze te realiseren vaak spaak liepen of onvoldoende resultaat opleverden omdat ze impliciet een aanpassing vragen van de overheersende beleidscultuur en een wijziging van al lang bestaande werkwijzen en patronen²⁷.

²⁵ "Cultuur" is richtinggevend voor het gedrag en bepalend voor de mate waarin specifiek gedrag verwerpelijk, acceptabel, correct of wenselijk is. Het omvat aspecten zoals ingesteldheid, houding, leiderschap, vertrouwen, openheid, eerlijkheid en objectiviteit, gedragsnormen... Zie bv. Verlet (2008).

²⁶ In dit verband kan tevens worden verwezen naar de bevindingen van Spanhove en Verhoest (2008). Zij wijzen o.a. op een gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen het politieke en het ambtelijke niveau, onvoldoende steun van ministers en kabinetten voor het functioneren van nieuwe sturings- en opvolgingsinstrumenten, een gebrek aan "de noodzakelijke samenwerkingsgerichte cultuur" tussen departementen en verzelfstandigde agentschappen, op de machtsallocatie tussen de leidend ambtenaren, en op enkel andere "cultuurverschuivingen" die nodig zijn.

Huyse (2002) schrijft in dat verband: "*het vastleggen van wat besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn, is de kerntaak van de beroepspolitici, niet het eigenmachtig beslissen in elk beleidsdossier.*"

²⁷ De OESO schreef terzake eveneens: "The government difficulties with BBB are maybe less due to the BBB per se but maybe more to the mismatch between old governance procedures and habits and the new governance paradigm" (OECD, 2007, p. 89).

Een goed voorbeeld is wellicht doorbraak 7.3. *“Een kritische evaluatie van de geldende beleidsinstrumentenmix die door de overheid wordt gebruikt. Telkens nieuw beleid wordt gevormd moet deze analyse vooraf worden gemaakt”*. In de analyse terzake schrijft de Commissie: *“Een laatste component voor een doorbraak op procesniveau heeft betrekking op de keuze van de beleidsinstrumenten. (...) Overheden denken in te klassieke termen over beleidsinstrumenten om het beleid te realiseren. Er is nood aan betere en transparantere wetgeving die duidelijk aangeeft wat de doelstellingen zijn. Er wordt niet altijd vooraf of voldoende nagedacht over de juiste beleidsinstrumentenmix om een beleid te voeren. Administratieve lasten voor bedrijven, burgers, maar ook voor andere overheden (denk aan de planlast) worden dikwijls vergeten. Een analyse van kosten en effecten van beleidsinstrumenten vooraf behoort niet steeds tot de noodzakelijke analyses die vooraf worden uitgevoerd. Er is dringend nood aan een meer overwogen keuze van beleidsinstrumenten(...) Dit sluit ook in dat men de beleidsinstrumentenmix evalueert (...), en dat men dit vooraf doet voor het nieuwe beleid (...).”*

De raad onderschrijft deze analyse ten volle. Het punt is echter dat deze analyse al lang geleden werd gemaakt, en dat daarvoor sinds 1 januari 2005 een systeem is ingevoerd dat in tal van OESO-landen en op EU-niveau bestaat, namelijk (regulerings)impactanalyse of (R)IA²⁸. Het is vreemd dat de Commissie dit niet vermeldt. Er werden de voorbije jaren in Vlaanderen inspanningen gedaan om een RIA-procedure in te voeren, processen aan te passen, handleidingen te schrijven, ambtenaren op te leiden, gebruik door politici, parlement en adviesraden te verzekeren, enz.

Het feit dat desondanks het door de Commissie geschetste probleem blijft bestaan, heeft volgens de raad vooral te maken met de manier van werken²⁹ en met het gebrek aan politieke steun³⁰. Zolang die onderliggende problemen niet afdoende aangepakt worden, hebben nieuwe initiatieven op het vlak van beleidsinstrumenten weinig kans op slagen.

²⁸ (R)IA heeft tot doel om beter na te denken over beleidsinstrumenten, om de transparantie te vergroten, om kosten, baten en effecten vooraf te analyseren... (R)IA vraagt een goede analyse van probleemstelling, een heldere formulering van de doelstelling, het oplijsten van geschikte opties, het gestructureerd vergelijken van opties en hun effecten, inclusief op het vlak van uitvoering en handhaving, het vooraf consulteren van andere diensten en van stakeholders...

²⁹ De politieke besluitvorming volgt dikwijls een ondoorzichtig pad. Vaak is er een soort incubatieperiode die maanden of jaren duurt. Het ‘politiek spel’ wordt dan gespeeld. Die besluitvorming vertoont niet zelden een gebrek aan beleidsontwerpende informatie en aan evenwichtige en transparante inbreng van betrokken doelgroepen. Eens het politieke spel gespeeld is, moet er binnen de kortst mogelijke tijd een decreet of besluit worden geschreven. En een RIA. En wordt formeel advies gevraagd. Terwijl alle belangrijke keuzes al gebetonneerd zijn in een politiek akkoord.

³⁰ De politieke en ambtelijke verantwoordelijken dragen nog te weinig het belang van goed beleid en kwaliteitsvolle regelgeving uit. Vaak zijn er te weinig stimulansen voor hun medewerkers om er écht werk van te maken. Voor RIA zijn we zo in Vlaanderen terecht gekomen in een vicieuze cirkel of “self fulfilling prophecy”: sommige beleidsmakers vragen/willen niet dat hun medewerkers er werk van maken, waardoor de RIA’s pro forma zijn en dus ook geen meerwaarde hebben... Zie bv. Van Humbeeck (2006a), SERV (2007b)

Een ander voorbeeld is doorbraak 3.2 waar er sprake is van een meer outputgericht begrotingsbeleid. De pogingen in de jaren '90 om de inputbegroting om te vormen tot een prestatiebegroting hebben ertoe geleid dat de begrotingsprocedure op een aantal elementen aangepast werd, maar dit is verwaterd tot een formaliteit.

De beleids- en politieke cultuur veranderen is dus absoluut noodzakelijk om grote stappen voorwaarts te kunnen zetten naar een effectieve en efficiënte overheid³¹. Die verandering zal van het politieke en ambtelijke apparaat zelf moeten komen³². De raad suggereert niettemin dat de Commissie voorstellen zou doen om ook op dit terrein doorbraken te realiseren. Verder in dit advies worden enkele maatregelen voorgesteld die daartoe kunnen bijdragen.

Integriteit

Algemeen kunnen integriteitstandaarden en gedragscodes, ook voor politici, volgens de SERV een belangrijk instrument zijn om de cultuur en de kwaliteit en effectiviteit van de overheid te verbeteren.

4.3.3 Open overheid

In alle modellen, beste praktijken en moderne opvattingen over beter bestuur is een open overheid een van de centrale pijlers. Transparantie en participatie zijn basisinstrumenten om kwaliteitsvol beleid en regelgeving te ontwerpen³³. Een strategie gericht op een effectieve en efficiënte overheid moet dan ook een belangrijke plaats reserveren voor het versterken van transparantie en participatie in alle beleidsprocessen.

³¹ Het betreft volgens de OESO (2008a) de overgang van traditionele waarden ("Hierarchies of control", "Conformity", "Impersonality of work", "Authority through position", "Command-control paradigm") naar nieuwe 'culturele waarden' ("Accountability", "Openness", "Transparency", "Efficiency", "Effectiveness", "Authority through leadership", "Managerial culture").

³² Volgens de OESO (2005) vergt de vereiste modernisering "mensen met ideeën en leiderschap en met een hoge mate van individuele technische, leidinggevende en politieke capaciteiten, die denken en plannen op basis van samenhang en die goed met andere partijen kunnen samenwerken".

³³ Om meerdere redenen wordt in de literatuur het grote belang benadrukt van maximale transparantie en van betrokkenheid van de stakeholders bij het beleid. Een open overheid is cruciaal om de kwaliteit van het beleid te vergroten (aanleveren van data, feiten, terreinkennis...) en het draagvlak te versterken. Een goede consultatie bijvoorbeeld laat toe de deskundigheid, kennis en informatie die bij de betrokkenen aanwezig is te benutten, verzekert dat alle relevante belangen in de besluitvorming aan de orde komen; bevordert de totstandkoming van een maatschappelijke consensus waardoor een draagvlak voor de uitvoering ontstaat en de naleving verbetert, en kan leiden tot een betere verstandhouding en samenwerking tussen overheid en doelgroepen. Transparantie, participatie en verantwoording blijken bovendien centrale determinanten van institutionele kwaliteit en mee bepalend te zijn voor het vertrouwen in de overheid. Uiteraard is een sterke betrokkenheid van de doelgroepen bij de totstandkoming van beleid en regelgeving geen inbreuk op 'het primaat van de politiek'. Die betrokkenheid neemt immers niet weg dat uiteindelijk de democratisch verkozen politici bepalen welke eindbeslissingen er worden genomen.

Resultaten uit benchmarking en onderzoek

Uit de internationale benchmarking die de SERV in 2007 uitvoerde en uit ander onderzoek, blijkt dat de achterstand van Vlaanderen op dit punt aanzienlijk is. Er is nood aan “een daadwerkelijke en fundamentele verbetering van de transparantie, consultatie en verantwoording door de uitbouw van een echt consultatiebeleid en een nieuwe beleidscultuur”³⁴. Qua waarborgen terzake in het beleids- en regelgevingsproces hinkt Vlaanderen immers achterop³⁵. Ook de beleidspraktijk is sterk voor verbetering vatbaar (zie kader). In het Pact 2020 is terzake het engagement opgenomen om “*alle maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid te betrekken*” en om “*de informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk te verbeteren, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie te ontwikkelen.*”

Consultatie en advies: enkele vaststellingen uit onderzoek en de beleidspraktijk³⁶

- Inspraak komt dikwijls (te) laat in het besluitvormingsproces. Dat is in elk geval zo bij de formele raadpleging van de strategische adviesraden, die pas formeel worden geraadpleegd na de 1^e principiële goedkeuring door Vlaamse regering, op een moment dat het kantelpunt van de inhoudelijke voorbereiding en de politieke discussie voorbij is, waardoor te weinig met de adviezen rekening kan worden gehouden.
- Minimumtermijnen voor advies en consultatie zijn relatief kort in vergelijking met andere landen (waar minimumtermijnen vaak rond 8 tot 12 weken liggen). Adviesraden worden bovendien regelmatig bij hoogdringendheid om advies gevraagd (adviestermijn 5 dagen of 10 dagen al naargelang de adviesraad).
- Consultatie van adviesraden verloopt ook om andere redenen vandaag niet optimaal. Zij worden dikwijls geconfronteerd met kleine dossiers en zijn periodiek overbelast door een gebrek aan planning van de regelgevingsagenda. Er is ook een gebrek aan feedback en motivering na de fase van advisering.
- Veel wetgeving en beleid komt tot stand zonder enige vorm van verplichte, transparante raadpleging van de betrokkenen die de wetgeving uiteindelijk moeten uitvoeren en naleven. Voor uitvoeringsbesluiten is er nagenoeg geen verplichting tot consultatie, terwijl ze inhoudelijk veel belangrijker en ingrijpender kunnen zijn dan decreten³⁷.
- Er wordt weinig gebruik gemaakt van het palet aan mogelijkheden en technieken om doelgroepen te consulteren. Er zijn goede voorbeelden. Maar die hangen dikwijls af van persoonlijk initiatief. In vergelijking met andere landen worden vooral mechanismen van *open consultatie* weinig gebruikt (bv. “notice and comment”, internet, ...) ³⁸.

³⁴ In BBB werd verbetering van consultatie grotendeels beperkt tot een nieuw kaderdecreet voor strategische adviesraden en werd transparantie in hoofdzaak ingevuld vanuit “corporate governance” (bv. transparantie van de verloning van topambtenaren) en openbaarheid van bestuur. Er is weinig aandacht geweest voor nieuwe vormen van inspraak of voor transparantie van besluitvormingsprocessen.

³⁵ Cordova en Jacobs (2004), SERV (2007a).

³⁶ Cordova en Jacobs (2004), SERV en Minaraad (2005), SERV (2007a), Van Humbeeck (2004, 2006a, 2006b). Popelier ea (2007), Van Damme en Brans (2008).

³⁷ Met het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden werd alvast gepoogd om hieraan voor een deel tegemoet gekomen, door een nieuwe adviesplicht voor strategische uitvoeringsbesluiten in te schrijven. Het moet worden afgewacht hoe de term “strategische uitvoeringsbesluiten” door de regering zal worden geïnterpreteerd.

³⁸ In Nederland was de situatie lange tijd gelijkaardig, maar werd als gevolg van de aanhoudende negatieve kritiek in internationale doorlichtingen recent beslist om de komende twee jaar voor 10% van de wetten en besluiten (AMvB's) een open internetconsultatie te organiseren voor de eerste behandeling in de ministerraad. Voor meer achtergrond bij deze beslissing en de wijze waarop internetconsultaties zouden worden georganiseerd: Ministerie van Justitie (2007).

- De kennis van nieuwe vormen van participatie is nog beperkt. Hierdoor worden kansen gemist. De nieuwe vormen van consultatie missen ook vaak de nodige richtlijnen of waarborgen zodat ze niet altijd op een efficiënte, transparante en evenwichtige manier plaatsvinden.
- Het informele overleg met belangen- en lobbygroepen is ondoorzichtig en leidt gemakkelijk tot 'regulatory capture'.
- De belangstelling voor het beleid stopt dikwijls op het moment dat het is goedgekeurd. De opvang van signalen over de uitvoering is zelden geregeld.
- Nieuwe instrumenten om de transparantie te vergroten, zoals een publieke regelgevingsagenda, reguleringssimpactanalyse of het gebruik van conceptnota's of witboeken zijn nog niet echt ingeburgerd of worden verkeerd gebruikt en zijn daardoor nog onvoldoende effectief.
- De politieke en ambtelijke 'elite' is nog niet overtuigd van de meerwaarde van transparantie en consultatie. Daardoor heeft de Vlaamse overheid geen echt consultatiebeleid (onderdelen van zo'n beleid in andere landen zijn een specifieke consultatiehandleiding en –richtlijnen, verplichting om RIA's publiek te maken met het oog op consultatie, maatregelen om de opmerkingen van stakeholders publiek te maken, maatregelen om beleidsmakers te verplichten om schriftelijk te reageren op de ontvangen opmerkingen, voorzieningen om de kwaliteit van de consultatieprocessen op te volgen...).

Positieve benadering is nodig

De idee van een open overheid (d.w.z. een overheid die volledig transparant werkt en in dialoog met en/of na daadwerkelijke consultatie van stakeholders doelstellingen bepaalt, beleidsmaatregelen ontwerpt en resultaten evalueert) is aanwezig in het verslag van de Commissie. Meer inspraak voor burgers/gebruikers, bedrijven en organisaties, en andere overheden is namelijk één van de vijf centrale doelstellingen die de Commissie voorop stelt. Maar deze doelstelling is nadien nergens in het verslag goed uitgewerkt of vertaald in doorbraken³⁹. Dit is volgens de SERV een belangrijk hiaat.

"Open overheid" valt niet enkel tussen de plooiën, de teneur in het verslag is ook verschillend van het pact 2020. In het pact 2020 worden maatschappelijke betrokkenheid, dialoog, consultatie, transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen, het gestructureerd sociaaleconomisch overleg... beschouwd als centrale waarden en instrumenten voor een effectief en efficiënt beleid. In het verslag van de CEEO is de teneur veeleer negatief. Er wordt gesuggereerd dat het gaat om een belemmering voor een effectief en efficiënt beleid.

De raad vraagt dan ook om een meer positieve benadering en expliciete doorbraakvoorstellen in het finale verslag van de Commissie. De hiervoor vermelde vaststellingen uit onderzoek en praktijk en de eerdere voorstellen van de SERV terzake kunnen daarbij als inspiratie dienen⁴⁰. Een kernpunt moet in elk geval zijn dat overleg, consultatie en advies tijdig moeten gebeuren, niet nadat de beslissingen de facto al zijn genomen. De SERV benadrukt in dat verband dat

³⁹ Domein 5 ("Vlaanderen heeft een open overheid met nieuwe en vernieuwde partnerschappen") gaat in tegenstelling tot wat de titel suggereert niet over open overheid (multi-actor) maar over afstemming en samenwerking met andere overheden (multi-level). Er zijn in het verslag tevens aanknopingspunten in de doelstellingen, in domein 7 en in domein 8. Maar het punt is nergens goed uitgewerkt.

⁴⁰ SERV (2005), SERV (2006), SERV (2007a).

overleg en adviesverlening niet enkel zorgen voor technische input maar ook draagvlak creëren.

4.3.4 Coördinatie van beleid

De raad wenst het belang van coördinatie en geïntegreerd beleid sterk te benadrukken. Veel maatschappelijke uitdagingen zijn immers beleidsdomeinoverschrijdende problemen en vergen beleidsdomeinoverschrijdende oplossingen (bv. ruimtelijke economie, horizontale innovatie, armoedebestrijding, klimaatverandering, vergrijzing...). Problemen effectief en efficiënt oplossen vergt een overheid die vanuit maatschappelijke vraagstukken redeneert en niet vanuit klassieke indelingen van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie. Met andere woorden: een overheid die minder verkokerd en meer probleem- en resultaatgericht werkt. Ook vanuit de lokale besturen wordt meer en meer verwacht dat zij zoveel als mogelijk geïntegreerd worden aangestuurd door de Vlaamse overheid.

Coördinatie blijft prioritair werkpunt

De voorbije jaren werden er specifieke instrumenten en initiatieven ontwikkeld die beleidscoherentie willen bevorderen⁴¹. De vaststelling vandaag is echter dat in de praktijk coördinatie overwegend te geformaliseerd en te laat in het besluitvormingsproces gebeurt, vaak slechts op politiek niveau (IKW's)⁴². Er is niet echt een cultuur van samenwerking over beleidsdomeinen heen. Informatie-uitwisseling en overleg tussen beleidsdomeinen is nauwelijks uitgebouwd en verloopt nog vaak via sterk hiërarchische lijnen⁴³. Samenwerking wordt ook bemoeilijkt doordat er geen degelijke planningscyclus bestaat in sommige beleidsvelden. In BBB lag de klemtoon op de verdeling van taken en toewijzing van verantwoordelijkheden. Er is te weinig aandacht ge-

⁴¹ Voorbeelden zijn de beleidsraden en managementcomités, formele en informele interdepartementale structuren (bv. Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid, interdepartementale Werkgroep Duurzame Ontwikkeling), en instrumenten zoals strategische milieu-effectrapportage, reguleringsimpactanalyse en de regelgevingsagenda.

⁴² Spanhove en Verhoest (2008) stellen eveneens vast: "De klemtoon van de beleidsdomeinoverschrijdende afstemming ligt sterk op beheer en financiën, maar inhoudelijk-beleidsmatige afstemming tussen beleidsdomeinen gebeurt nu vooral op politiek niveau (via de IKW's) of via niet-geformaliseerde en minder transparante overlegfora op ambtelijk niveau".

⁴³ Het beleids- en regelgevingsproces is ook binnen de overheid zelf vaak heel gesloten. Dat bemoeilijkt uiteraard de planning en afstemming tussen beleidsdomeinen en zorgt voor wantrouwen en dubbel werk. Cordova en Jacobs (2004) schrijven hierover: "Transparency inside the government through intra-governmental consultation and coordination is another important element of an open regulatory system in an era when policy issues cut across bureaucratic and legal boundaries. Internal circulation of draft regulations among Flemish departments is now done in an ad hoc and informal way, often at the very end of the rule-making process. This seems a process aimed more at informing other ministries than at talking with them. Intra-governmental consultation and coordination is rare. To an excessive degree, due to the lack of coordination at the working level, departments and thus the government rely on the Government Council meetings to assure coherence and reduce duplication and contradictions."

weest voor coördinatie van beleid⁴⁴. Beleidsraden functioneren zeer verschillend en richten zich al te vaak op louter beheerstaken. Hun beleidsmatige, coördinerende rol is beperkt⁴⁵.

De SERV gaat dan ook volledig akkoord met de analyse van de Commissie, dat *“een centrale problematiek is, dat autonomie en specialisatie slechts nuttig zijn voor doelmatig en doeltreffend beleid en beheer, indien er navenante coördinatie is. Het is essentieel dat de coördinatie wordt gegarandeerd tussen politiek en administratie, tussen beleidsdomeinen, binnen een beleidsdomein, en over beleidsvelden heen (...)”*.

Meer nodig dan hiërarchische coördinatie

In het licht van de huidige situatie vindt de SERV de voorstellen in het verslag van de commissie te beperkt. Ze houden in dat er een charter wordt opgesteld voor de verhouding tussen kabinet en administratie met het oog op een sterke formalisering van de verhoudingen, dat het college van administrateur-generaals (CAG) het *“hoogste ambtelijk formeel orgaan wordt dat besluitvormend is voor de coördinatie over de beleidsdomeinen heen”*, en dat op niveau van de beleidsdomeinen de noodzakelijke coördinatie moet worden gegarandeerd door effectief werkende beleidsraden en managementcomités en door afstemming van strategie en planning (strategische plannen, beleidsbrieven, beleidsnota's, begroting, beheersovereenkomst).

Deze voorstellen beogen vooral institutionele en hiërarchische vormen van coördinatie die berusten op autoriteit en routine. Volgens de SERV kan dit slechts een deel van het antwoord zijn. Coördinatie via 'hiërarchie' draagt vaak rigiditeit in zich en werkt eerder belemmerend dan stimulerend⁴⁶. Coördinatie vanuit de professionaliteit van de inhoudelijke medewerkers blijkt sneller tot echte resultaten te leiden. Uit onderzoek blijkt dat vooral netwerken coördinatie-instrumenten met een hoog potentieel zijn, mits een zekere systematisering, centrale ondersteuning en kennisopbouw⁴⁷.

De SERV meent dan ook dat de Commissie krachtiger moet inzetten op mechanismen voor beleidscoördinatie. De Commissie zou nieuwe werkwijzen en goede praktijken kunnen voorop

⁴⁴ Spanhove en Verhoest (2008) stellen in dat verband dat *“grootschalige verzelfstandiging zonder consolidatie en coördinatie resulteert in fragmentatie van het overheidsbeleid en het overheidshandelen.”* Volgens de OESO is dit niet enkel een probleem in Vlaanderen: *“In recent years, NPM inspired policies have been considered as the reason for increasing fragmentation in the public sector and public services. This is because NPM tends to ignore the problem of horizontal coordination and tools like performance management and single-purpose organisations tend to focus mainly on vertical coordination”*.

⁴⁵ Spanhove en Verhoest (2008).

⁴⁶ In die zin is het onduidelijk waarom het CAG nu beter zou functioneren als coördinatiemechanisme dan het vroegere College van Secretarissen-Generaal, dat net omwille van het feit dat het niet functioneerde als coördinatiemechanisme werd afgeschaft. Spanhove en Verhoest (2008) stellen terzake dat er meer duidelijkheid worden gecreëerd over de rol die het CAG aanneemt. Een belangrijke factor daarin is de positie die het CAG inneemt ten opzichte van de IKW's. Ook inhoudelijk zal het CAG een duidelijke lijn moeten bewandelen. Kiest men voor de grote dossiers, of gaat men ook verder aandacht besteden aan de detaildossiers? Kiest men voor communicatie en doorstroming van informatie in een cultuur van samenwerking en kennisdeling?

⁴⁷ Bouckaert ea (2000).

stellen die de traditionele, meer verkokerde werkpatronen kunnen vervangen. Het palet aan mogelijkheden is in elk geval nog sterk onderbenut en beslaat een breed arsenaal van communicatieve maatregelen, analyse-instrumenten, organisatorische voorzieningen, juridische regelingen en 'culturele arrangementen'⁴⁸.

Dergelijke instrumenten kunnen effectiever en efficiënter zijn dan hiërarchische coördinatie, maar vergen op hun beurt culturele veranderingen. Ze veronderstellen bijvoorbeeld een andere leiderschapsstijl met verschuivingen van informatiestromen en machtsposities en een effectieve responsabilisering van de administratie. Ze veronderstellen ook een herverdeling van de vandaag per departement bestaande ministeriële aansturing en verantwoordelijkheid. Deze aspecten zijn naar het oordeel van de SERV nog weinig onderzocht.

4.3.5 Omvang van de overheid

De Commissie heeft geen analyse gemaakt van de omvang van de overheid (aantal ambtenaren, werkingskosten van de overheidsdiensten...). Dat neemt niet weg dat het debat volgens de SERV moet worden gevoerd.

Overheidsefficiëntie in termen van personeelsaantallen

Efficiëntie heeft te maken met de verhouding tussen inputs en outputs of effecten. Het efficiëntiedebat kan volgens de SERV dan ook niet voorbij gaan aan de inputfactor budget of personeel (zonder dat het debat kan worden gelijk gesteld met de kwestie van de personeelsomvang, zie verder).

In een recente publicatie van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen⁴⁹ stellen de onderzoekers dat het gezien de huidige context van de vergrijzing, de krapte op de arbeidsmarkt en de groei van het aantal ambtenaren binnen de Vlaamse overheid⁵⁰, nuttig kan zijn om

⁴⁸ Voorbeelden zijn, achtereenvolgens voor elke genoemde soort: gedeelde informatiesystemen, regelgevingagenda, informatieplicht, hoorzittingen, adviesrecht, ...; (regulerings)impactanalyse, sectorale toetsen, toekomstverkenning, scenarioanalyse, rapportages, ...; interface cellen, geïnstitutionaliseerd overleg, interdepartementale beslisorganen, ad hoc projectgroepen, ...; samenwerkingsprotocollen, afspraken in beheersovereenkomsten, formele wettelijke regels, ...; regelmatige onderlinge uitwisseling van ambtenaren, opleiding en vorming, kennismakingsbezoeken, workshops, integratie in personeelsbeleid, ... Spanhove en Verhoest (2008) vermelden als mogelijke nieuwe instrumenten voor samenwerking en coördinatie binnen en tussen beleidsdomeinen onder meer gezamenlijke planning, budget- en personeeluitwisseling; 'cross-agency teams'; 'Shared Public Service Agreements'; 'Outcome'-gericht budget of programma-budget.

⁴⁹ Luts ea (2009), Delbeke ea (2009).

⁵⁰ Het onderzoek leert dat de Vlaamse overheid anno 2007 39.310 ambtenaren in dienst heeft en dat het aantal ambtenaren groeit. Op 2004 na, wanneer er een wervingsstop werd ingelast, steeg het aantal werknemers binnen de Vlaamse overheid in de periode 2000-2007 jaar na jaar. Daarnaast bewijzen de datagegevens met betrekking tot de leeftijdsverdeling binnen de Vlaamse overheid dat de vergrijzing zich verder doorzet. Wat de andere bestuurslagen betreft, is er een uniforme stijgende lijn op het vlak van personeelsaantallen. Zowel de federale overheid (+ongeveer 5.500 ambtenaren op vier jaar), als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (+ ongeveer 1.300 ambtenaren op zeven jaar), als de Duitstalige Gemeenschap (+ ongeveer 160 ambtenaren in het

de personeelsaantallen mee in de discussie te betrekken. Hiervoor geven zij een aantal argumenten en doen zij enkele vaststellingen:

- Men kan er niet onderuit dat overheidsorganisaties een relatief groot deel van hun budget besteden aan personeel.
- De contextuele elementen van vergrijzing en arbeidsmarktkrapte nodigen ook uit tot het meenemen van de ambtenarenaantallen in de efficiëntiediscussie binnen de Vlaamse overheid. De onderzoekers schrijven in dat verband: “De overheid kan deze omstandigheden in het kader van een efficiëntieprogramma evenwel ook positief benutten. De huidige context van vergrijzing van het overheids personeel biedt de overheid momenteel de kans om gericht een aantal herschikkingen in hun personeelsbestanden door te voeren. Door proactief gebruik te maken van de hoge natuurlijke uitstroom die op handen is, vermijdt de overheid moeilijkere afslankingsscenario's. Een dergelijke operatie uitstellen zou de overheid in de toekomst in moeilijkheden kunnen brengen”⁵¹.
- Een opname van de personeelsaantallen speelt in het efficiëntiedebat ook in op de bezorgdheden en kritieken die nationale en internationale organisaties en werkgeversorganisaties hebben geuit. Men er niet omheen dat ons land op het vlak van overheidsefficiëntie meermaals slechte punten kreeg toebedeeld in internationaal-vergelijkende studies.
- De internationale studies in het kader van de efficiënte overheid moeten met enige omzichtigheid en nuance worden benaderd⁵².
- Op het vlak van ambtenarenaantallen kunnen er grote vraagtekens bij internationale vergelijkingen geplaatst worden. De overheid wordt in verschillende landen immers verschillend afgelijnd, waardoor de ambtenarenstatistieken momenteel nog niet toelaten correcte vergelijkingen te trekken tussen de personeelsaantallen van verschillende overheden.

Discussie breder kaderen in een positief verhaal

Personeelsaantallen zijn volgens de SERV een belangrijk onderdeel van het efficiëntiedebat, maar zeker niet het enige. De discussie over de effectiviteit en de efficiëntie van de overheid kan volgens de SERV niet gevoerd worden zonder referentie naar andere belangrijke maatstaven voor het overheidspresteren. Verschillen tussen landen op het vlak van aantal ambtenaren kunnen ook te maken hebben met beleidspreferenties, kwaliteitsverschillen, de mate van outsourcing, schaaffecten, de graad van federalisering enz⁵³. Zoals eerder in dit advies al vermeld, is dus een bredere opvatting nodig waarbij ook het aspect dienstverlening en kwaliteit wordt meegenomen.

Ministerie op zeven jaar), als de lokale besturen (+ ongeveer 40.000 ambtenaren op zeven jaar) kennen een duidelijke aangroei van personeel.

⁵¹ Luts ea (2009), p. 64.

⁵² De waarderingscijfers worden bij een gebrek aan output- en outcome-indicatoren veelal afgeleid uit subjectieve indicatoren. Hierdoor wordt niet de kwaliteit of efficiëntie van het ambtelijk apparaat gemeten en vergeleken, maar diens imago. Ook is er sprake van o.a. conceptuele vaagheid en transparantieproblemen.

⁵³ Van Dooren en Janvier (2007).

De ervaring in andere landen leert bovendien dat een positieve formulering van probleem en oplossing en gebruik van constructieve maatregelen, geschraagd op een aantal gedeelde principes belangrijk zijn⁵⁴.

Een gefundeerd en open debat

Volgens de SERV is een gefundeerd en open debat nodig over de omvang van de overheid, waarbij alle voormelde vaststellingen en overwegingen een plaats krijgen.

Het risico dat men loopt bij het openen van de discussie over personeelsaantallen is de bedreiging en weerstand die dat kan oproepen⁵⁵. Die kunnen volgens de SERV worden voorkomen door de een te eenzijdige focus te vermijden en een positief verhaal te brengen (cf. supra), en door de discussie te organiseren in dialoog met de ambtenaren en hun vertegenwoordigers. Dit moet worden opgezet als een transparant proces dat kan steunen op onderbouwing door feiten en betrouwbare cijfers (cf. noodzaak van een operationeel managementinformatiesysteem⁵⁶). Daarbij is een gerichte, gedifferentieerde aanpak nodig waardoor rekening kan worden gehouden met het potentieel aan efficiëntiewinsten dat sterk kan verschillen tussen departementen, agentschappen en bestuurslagen⁵⁷.

In dat verband moet worden verwezen naar het Pact 2020, waar deze voorwaarden of aandachtspunten zijn terug te vinden in doelstelling 18: *“Een efficiënte en kwaliteitsvolle overheid en regelgeving draagt op structurele wijze bij tot het welzijn en de welvaart van de bevolking. 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. 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.”*

⁵⁴ Luts ea (2009) verwijzen naar het Verenigd Koninkrijk. Daar heeft het Gershon Efficiency Programme van bij de start voor een positieve boodschap gekozen. Met de slogan 'Releasing resources to the front line' promootte de overheid de idee dat het efficiëntieprogramma vooral ook tot doel had middelen vrij te maken om deze te kunnen (her)investeren in de directe dienstverlening, voornamelijk binnen de domeinen onderwijs en gezondheidszorg.

⁵⁵ Luts ea (2009).

⁵⁶ De nota van het CAG (Vlaamse overheid, 2007), spreekt over “de dringende invoering van een managementinformatiesysteem ten behoeve van het management, de politieke overheid en de bevolking. Daarmee zou de Vlaamse overheid op elk moment beschikken over accurate en duidelijke cijfers over het personeelsbestand. Ze kan dan benchmarken en bijsturen indien nodig.”

⁵⁷ Luts ea (2009) verwijzen hier naar het Nederlandse efficiëntieprogramma 'Vernieuwing Rijksdienst' als een goed voorbeeld van een gedifferentieerde aanpak. Uniforme besparingsdoelstellingen (de 'kaasschaaf') werd al snel begraven om een differentiatie te maken op basis van de aard van de taak van de dienst/ambtenaar. De uitvoeringsambtenaren werden relatief gespaard, daar zij direct betrokken zijn bij de dienstverlening aan de burger en in belangrijke mate bijdragen aan het imago van de overheid. Van de ondersteunings- en beleidsambtenaren bestond het gevoel dat er te veel waren, waardoor ze hogere taakstellingen opgelegd kregen.

5. Bespreking van de domeinen en doorbaken van het tussentijds verslag

In het verslag van de Commissie zijn een visie, doelstellingen en 'doorbraken' opgenomen. Die doorbraken zijn gesitueerd in 9 domeinen:

1. Gezonde politiek-ambtelijke verhoudingen
2. Nieuwe verhoudingen tussen bestuurslagen in functie van beter beheer en beleid
3. Een financieel beheer gericht op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit
4. Personeel als hefboom voor een slagkrachtige overheid
5. Vlaanderen heeft een open overheid met nieuwe en vernieuwde partnerschappen
6. Vlaamse overheden zijn digitale overheden
7. Procesmatig denken en processen efficiënt afwickelen
8. Een goed geïnformeerde overheid voor tevreden burgers en gebruikers
9. De overheden in Vlaanderen zijn innoverende en lerende organisaties

Hierna formuleert de raad zijn bemerkingen en suggesties bij de negen domeinen en bij de doorbraken die de Commissie vooropstelt. De klemtoon ligt op het aangeven van enerzijds de voorstellen die de SERV in het bijzonder ondersteunt en anderzijds van aandachtspunten voor de verdere discussie over en invulling van de negen domeinen en doorbraken in het licht van de geplande operationalisering.

De SERV suggereert vooraf om in het finale verslag van de Commissie bijzondere zorg te dragen voor de opbouw en de samenhang ervan. In het huidige tussentijds verslag is het bijvoorbeeld niet altijd duidelijk hoe elk aandachtspunt van de visie (1, 2, 3 en 4) samenhangt met elke doelstelling (1, 2, 3, 4 en 5) en met de afgebakende domeinen en doorbraken. Ook zou best meer aandacht gaan naar de opdeling van de domeinen zelf, hun onderlinge verhouding en de argumentatie voor de geselecteerde doorbraken.

5.1. Gezonde politiek-ambtelijke verhoudingen

Domein 1 betreft de politiek-ambtelijke verhoudingen. De SERV merkt op dat deze omschrijving niet geheel overeen stemt met de analyse en voorgestelde doorbraken, die ook slaan op (kern)taken van de overheid en op verhoudingen op ambtelijk vlak (coördinatie van beleid).

Kerntakendebat

De Commissie stelt dat een doorgedreven SWOT-analyse noodzakelijk is waarbij vragen aan bod zullen komen zoals: Doen we nu de juiste taken op de juiste manier? Welke taken zijn tegen 2020 niet meer prioritair of zelfs niet meer noodzakelijk? Welke nieuwe taken moeten in

de samenleving van 2020 door de overheid worden vervuld? Ook de zgn. tiensporennota van de Vlaamse overheid⁵⁸, stelt dat het heropenen en ten gronde voeren van het kerntakendebat nodig is om te bepalen welke opdrachten en dienstverlening de overheid wil realiseren en onder welke vorm.

De raad onderschrijft de noodzaak ervan, maar gelooft niet dat een heropening van het kerntakendebat zoals het enkele jaren geleden is gevoerd de juiste manier is. Het heeft enkel geleid tot steriele en abstracte discussies. De analyse en het debat moeten transparanter, minder ideologisch en meer op ad hoc basis gebeuren, beleidsveld per beleidsveld, probleem per probleem, uitgaande van de evoluerende maatschappelijke behoeften en opdrachten van de overheid. Dit debat kan bovendien niet los gezien worden van de discussie over de rol van de verschillende bestuurslagen.

Politiek-ambtelijke verhoudingen

Doorbraak 1.1 stelt een afslanking van de kabinetten voor zodat departementen en agent-schappen hun opdracht inzake beleidsondersteuning, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie volwaardig kunnen opnemen. Er wordt tevens voorgesteld om een charter te maken tussen de minister, diens kabinet en de administratie waarin de taakverdeling wordt vastgelegd.

De raad ondersteunt deze voorstellen, maar merkt op dat deze idee niet nieuw is. Eerdere pogingen om de kabinetten af te slanken zijn mislukt. Onderzoek leert dat de fundamentele oorzaak van de omvang van de kabinetten en de onduidelijke rolafbakening ten opzichte van de administratie ligt in het wantrouwen tussen kabinet en administratie⁵⁹.

Verder hangt uiteraard veel af van de rolverdeling tussen kabinetsmedewerkers en ambtenaren die zou worden vastgelegd en de specifieke taken die zouden worden overgeheveld. Afhankelijk daarvan, zal er ook duidelijke nood zijn aan capaciteitsopbouw en een deels andere cultuur op niveau van de administratie en aan nieuwe mechanismen voor responsabilisering, integriteit en verantwoording⁶⁰.

⁵⁸ CAG 05/10/07

⁵⁹ Janvier en Van Dooren (2008) schrijven daarover: "Ministers vertrouwen hun administratie niet, vanwege een andere 'kleur'. (...) Bepaalde praktijken maken dat het wantrouwen in elk geval verklaarbaar is. Het gebeurt dat topambtenaren buiten de bevoegde minister om vergaderen met 'hun' partij. De agenda is niet alleen beleidsmatig, maar betreft ook partijpolitieke strategieën. Een andere praktijk is de politieke benoemingscultuur. Bij de regeringsvorming staat de verdeling van topfuncties nog steeds in Atomaschriftjes wat opnieuw het wantrouwen versterkt. Studies hebben uitgewezen dat het merendeel van de topambtenaren op kabinetten heeft gewerkt. (...) Twijfels rijzen vooral (terecht of onterecht) over hun loyaliteit. (...) Onze ministers nemen daarom het zekere voor het onzekere en opteren voor ene groot kabinet. Grote kabinetten voeden op hun beurt het wantrouwen van de administratie, en zo wordt het een *self fulfilling prophecy*."

Spanhove en Verhoest (2008) stellen eveneens vast dat kabinetten groot in omvang blijven en zelf beleidsvoorbereidende taken (en zelfs uitvoerende taken) naar minister toe verzorgen, omdat men niet vertrouwt in de administratie.

⁶⁰ Spanhove en Verhoest (2008) tekenen op dat snelheid, bereikbaarheid, inzet, creativiteit, vertrouwelijkheid van informatievoorziening enkele belangrijke aspecten zijn die een minister kunnen overtuigen om voor een dienst te kiezen. "Enkel als het departement dit kan verwezenlijken, zal een kabinet vertrouwen kunnen tonen in zijn administratie en zal enige afslanking van een kabinet naar een louter politiek adviesorgaan mogelijk zijn".

Coördinatie van beleid

De SERV meent dat de Vlaamse overheid veel meer werk moet maken van effectieve beleidscoördinatie. Dit wordt zowel vanuit de beleidspraktijk als vanuit wetenschappelijke hoek aangemerkt als een van de grote pijnpunten binnen de Vlaamse overheid. De voorstellen in het verslag betreffen vooral hiërarchische vormen van coördinatie. Dat is te beperkt. Uit onderzoek blijkt dat vooral netwerken coördinatie-instrumenten met een hoog potentieel zijn, mits een zekere systematisering, centrale ondersteuning en kennisopbouw (cf. supra voor een meer uitgebreide bespreking).

Daarnaast wijst de SERV erop dat de Commissie in doorbraak 1.3 schrijft: “Binnen elk beleidsdomein is er een nevenschikking van departement en agentschappen”. De raad vraagt of dit een vaststelling van de Commissie is of een door de Commissie wenselijk geachte situatie. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de huidige situatie voor problemen zorgt en dat maatregelen nodig zijn om informatiedoorstroming en samenwerking te verzekeren⁶¹. Minstens is het noodzakelijk dat agentschappen voldoen aan minimale criteria voor verzelfstandiging⁶².

5.2. Nieuwe verhoudingen tussen bestuurslagen in functie van beter beheer en beleid

De Commissie stelt vast dat er een veelheid aan bestuurslagen en bestuursvormen met niet-homogene bevoegdheidspakketten is ontstaan dat weinig transparant en efficiënt is, en onvoldoende rekening houdt met het subsidiariteitsbeginsel. Ze stelt - complementair aan de zich opdringende staatshervorming - een interne “Vlaamse staatshervorming” voor en een reductie van het aantal bestuurslagen en bestuursvormen, met meer homogene pakketten en sleuteltaak per bestuurslaag. De SERV ondersteunt dit voorstel en formuleert hierna enkele aanvullingen en suggesties.

Interne Vlaamse staatshervorming

Volgens de SERV is, in een interne staatshervorming die rekening houdt met het subsidiariteitsbeginsel, vooral de vraag relevant welk beleidsniveau het meest geschikt is om een be-

⁶¹ Spanhove en Verhoest (2008) vermelden als problemen onder meer fragmentatie, gebrekkige afstemming binnen het beleidsdomein, onduidelijke rolbepaling, onvoldoende (wederzijdse) informatiedoorstroming en overleg tussen agentschappen en departement en een negatieve invloed op de werking van een aantal sturingsinstrumenten en een gebrek aan een samenwerkingsgerichte cultuur.

⁶² Spanhove en Verhoest (2008) menen dat er op gezette tijden een evaluatie moet gebeuren van het landschap van verzelfstandigde agentschappen om na te gaan of de gecreëerde entiteiten nog een antwoord bieden op de op dat moment geldende vereisten en inzichten. Ze stellen dat daarbij de mogelijkheid moet bestaan om bestaande kleine en enigszins minder nuttige agentschappen te laten fuseren of eventueel af te schaffen in de progressie naar een efficiëntere overheid. Hoe dan ook moet een groter aantal agentschappen samen gaan met een grotere capaciteit voor strategische sturing, opvolging en consolidatie bij de minister en zijn ondersteunende diensten.

paalde bestuurlijke opdracht te vervullen, en of op dat niveau voldoende bestuurskracht aanwezig is. Dit kan aanleiding geven tot een gedifferentieerd bestuurlijk landschap.

Verschillende lagen zijn nodig, waarbij moet worden geëvalueerd wat waar moet gebeuren en welk niveau waarvoor het meest geschikt is. De verschillende overheidsniveaus moeten complementair zijn en elkaar versterken. Volgens de SERV kan deze evaluatie niet in abstracto gebeuren, maar moeten voor de verschillende deelterreinen de taken, capaciteiten, leemtes, overlappingsen en potenties rationeel in kaart worden gebracht om de situatie nadien te vereenvoudigen. Dit komt - na de hervorming op Vlaams bestuurlijk niveau – neer op de opstart van een tweede BBB-operatie, in samenwerking met de lokale besturen.

Stadsregionale realiteit

Functionele realiteiten komen dikwijls niet overeen met de bestaande administratieve grenzen. Zo kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de stadsregionale realiteit, waarbij tussen stad en rand belangrijke interacties bestaan⁶³. Met deze interacties wordt vandaag weinig of geen rekening gehouden, noch in het lokale, noch in het Vlaamse beleid.

De SERV stelt voor dat er een kader wordt ontwikkeld voor de stimulering van stadsregionale samenwerkingsverbanden waardoor (her)verdelingsprocessen tussen stad en rand beter op mekaar kunnen afgestemd worden. Dit kan via verschillende bestuurlijke scenario's. Tevens moet bekeken worden of de huidige mechanismen (Gemeentefonds, Stedenfonds) om centrumfuncties te compenseren volstaan waarbij zowel wordt rekening gehouden met de kosten en de opbrengsten van die centrumfuncties.

Streekniveau

In een interne Vlaamse staathervorming is het van belang hoe men op de verschillende bestuurlijke niveaus komt tot een 'good governance'. Dit impliceert ondermeer een volwaardige plaats van het bi- en tripartite overleg op alle bestuurlijke niveaus. Specifiek verwijst de SERV naar de structuren en de rol van het sociaal-economisch streekoverleg. In meerdere adviezen en aanbevelingen werd gepleit voor een zelfde rol van de SERR en RESOC op streekniveau als deze die bestaat op Vlaams niveau voor SERV en VESOC.

Verhouding met andere regio's en het federale niveau

De SERV vindt dat de Commissie te weinig aandacht heeft besteed aan de verhouding met de andere gewesten en met de federale overheid. In de doorbraken van domein 6 worden alle bestuurslagen opgesomd, uitgezonderd het federale niveau en de samenwerking met andere gewesten. Nochtans zijn deze niveaus voor heel wat materies in de praktijk van groot belang, en functioneren de huidige overleg- en coördinatiemechanismen meestal gebrekkig⁶⁴. Bij een

⁶³ Traditionele voorbeelden zijn stedelijke voorzieningen die de schaal van een gemeente overschrijden zoals culturele centra, zwembaden, bibliotheken, sporthallen...

⁶⁴ Al zijn er ook goede voorbeelden (zoals Synerjob). Toch is het overleg momenteel meestal een "crisisoverleg", dat weinig gestructureerd verloopt. Het coördinatie-instrument dat hier overwegend wordt gebruikt is het sa-

bespreking van de verhoudingen tussen bestuurslagen moet er ook volgens de raad dan ook aandacht gaan naar afstemming met de federale overheid en naar (gewest)grens overschrijdende problematieken of potenties, al dan niet in een stadsregionale context.

Lokale overheden

De Commissie besteedt ook aandacht aan de lokale besturen. Zijn meent dat een goed overwogen decentralisatie en een geïntegreerde beleidsplanning kan leiden tot sterke, politiek en ambtelijk geresponsabiliseerde lokale besturen. Zij stelt ook voor dat alle plan- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale overheden worden gevat in één geïntegreerd kader en gereduceerd tot het beleids- en beheersrelevante minimum (doorbraak 2.2).

De raad onderschrijft de noodzaak aan een meer geïntegreerde aanpak en minder betutteling van de lokale besturen door de Vlaamse overheid. Daarvoor is een sfeer van partnerschap met de lagere bestuursniveau's wenselijk. Verder meent de SERV dat de Vlaamse bestuurslaag niet voor elk domein als centrale spil moet fungeren. Rekening houdend met het principe van subsidiariteit kan het gewicht ook elders komen te liggen.

Europese niveau

De Commissie meent dat de Vlaamse overheid de ontwikkelingen in de Europese Unie binnen alle sectoren moet opvolgen, het Europese beleid consequent, tijdig en volledig moet uitvoeren en moet trachten zoveel mogelijk op de Europese besluitvorming te wegen (doorbraak 2.3). Ze vindt ook dat Vlaanderen moet trachten optimaal gebruik te maken van alle programma's en instrumenten die de Europese Unie aanbiedt. Vlaanderen moet tevens de samenwerking met andere Europese regio's als een absolute topprioriteit naar voor schuiven en waar mogelijk deel uitmaken van Europese netwerken.

De raad ondersteunt dit en merkt op dat er terzake al veel voorstellen zijn gedaan. De SERV is in enkele adviezen op deze problematiek ingegaan en heeft daarin enkel belangrijke punten aangestipt (zie kader).

Verhouding met Europa – enkele aandachtspunten uit eerdere SERV-adviezen⁶⁵

- De raad heeft erop gewezen dat het voor de positie van de regio's in de Europese besluitvorming belangrijk is dat de interne bevoegdheidsverdeling in België en in sommige andere lidstaten wordt erkend en gerespecteerd. Pas dan kan de bijdrage van Vlaanderen in onder andere de uitvoering van de Lissabonstrategie naar waarde geschat worden en kan Vlaanderen als een volwaardig aanspreekpunt fungeren bijvoorbeeld op het vlak van de aanlevering van statistische gegevens.
- Wat de samenwerking van Vlaanderen in het federale kader betreft, vroeg de SERV om een efficiënte regeling die waarborgt dat onenigheid tussen de regio's niet leidt tot een Belgische stemont-houding.

menwerkingsakkoord. De ervaring leert dat onderhandelingen daarover lang kunnen aanslepen voordat een akkoord tot stand komt. Mee daardoor zijn er slechts beperkte mogelijkheden voor inspraak van stakeholders voordat het akkoord definitief is en voor evaluatie achteraf met het oog op het verbeteren en actueel houden van de intergewestelijke regelgeving.

⁶⁵ Zie vooral SERV (2008).

- De SERV merkte ten derde op dat de interne Vlaamse besluitvorming over Europese dossiers en zaken sterk verbeterd is. Waar in 2001 de SERV nog moest aandringen op een blijvende aandacht en een versterking van de permanente vertegenwoordiging en de creatie van duurzame netwerken van de betrokken actoren, is er zeven jaar later een stevige structuur aanwezig. Niet alleen is de permanente vertegenwoordiging aanzienlijk uitgebreid maar is er ook een netwerkorganisatie als VLEVA actief.
- Tot slot heeft de raad er reeds meermaals op gewezen dat de betrokkenheid van de Vlaamse sociale partners en van andere maatschappelijke stakeholders bij de Vlaamse standpuntbepalingen rond Europese dossiers voor verbetering vatbaar is. Er is veel informatie, ook dankzij initiatieven van de permanente vertegenwoordiging, de Europacel van de Dienst Internationaal Vlaanderen, de dienst Europa van het Vlaams Parlement en VLEVA, maar nog te vaak de informatie pas uitgewisseld als het Europese beslissingsproces zich in een verregaande fase bevindt. Verder impliceert informatie nog geen effectieve betrokkenheid. Het aantal adviesvragen of publieke consultaties naar aanleiding van Europese dossiers is in Vlaanderen nog zeer beperkt. Initiatieven terzake kunnen volgens de SERV best worden gekoppeld aan de invoering van impactfiches en van een systeem van reguleringsimpactanalyse voor voorgenomen Europese regelgeving met een mogelijke belangrijke impact op Vlaanderen. Dergelijke RIA's moeten consultaties concreter en doelgerichter laten verlopen en de Vlaamse onderhandelaars in staat stellen om beter onderbouwd en geïnformeerd deel te nemen aan de Europese besluitvorming.

5.3. Een financieel beheer gericht op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit

Het domein 3 van het tussentijds verslag van de Commissie betreft het financieel beheer gericht op zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit. Het bevat zes doorbraken. De SERV kan zich voluit achter al deze doorbraken scharen. Dit belet niet dat de SERV nog enkele bemerkingen heeft.

Begroting als informatief instrument

De tussentijdse nota legt voornamelijk de nadruk op het aansturingskarakter van de begroting. Vanuit de doelstelling van een slagkrachtige overheid mag dit de belangrijkste component zijn, maar het is niet de enige component. De Vlaamse begroting is niet enkel een aansturingsinstrument, maar ook een belangrijk informatief instrument. Onder meer om op politiek niveau de juiste beslissingen te kunnen nemen, maar ook om het maatschappelijk middenveld zijn rol te kunnen laten spelen in het begrotingsproces, is het belangrijk dat de informatieve functie voldoende aandacht krijgt. In dit kader kan verwezen worden naar de voorstellen van het Rekenhof inzake begrotingsrapportering⁶⁶. De SERV is dan ook van oordeel dat dit element ook moet worden meegenomen als doorbraak.

⁶⁶ Vlaams Parlement Stuk 40 (2008-2009) – Nr 1

Aansturingskarakter van de begroting

De doorbraken die zijn opgenomen in de tussentijdse conclusies hebben betrekking op het aansturingskarakter van de begroting. In dit verband zijn er drie functies te onderscheiden: macro-budgettair (de normen), allocatief (verdeling over de verschillende beleidsdomeinen) en micro-budgettair (effectieve en efficiënte aanwending binnen de beleidsdomeinen). In het recente verleden heeft de Vlaamse overheid vooral de nadruk gelegd op het macro-budgettair beleid, en met succes. Wat de allocatieve en micro-budgettaire functies betreft, stelde de minister in zijn beleidsnota 2004 Financiën en Begroting vast dat er nog een aantal lacunes waren.

Voor de allocatieve functie zou de link tussen begroting(suitvoering), beleidsevaluatie en beleidsdoelstellingen moeten verhogen. Het comptabiliteitsdecreet voorziet hiervoor een aantal belangrijke instrumenten waaronder beleidseffectenrapportering. Hierdoor zou de overstap van de huidige inputbegrotingen naar output- of prestatiebegrotingen kunnen vergemakkelijkt worden door de beleidsdoelstellingen op te volgen en op basis hiervan de begroting aan te sturen.

Daarnaast voorziet het comptabiliteitsdecreet in het voeren van een volwaardige economische boekhouding, hetgeen toelaat op termijn te evolueren naar een kosten-analytische boekhouding. Hierdoor kan het “productieproces” geëvalueerd worden op zijn effectiviteit en vervolgens op zijn efficiëntie. Dit laat ook toe om het beleid te beoordelen op hetgeen gerealiseerd wordt eerder dan op de financiële inspanning die men levert om iets te realiseren⁶⁷.

De uitvoering van het comptabiliteitsdecreet zoals gevraagd door de Commissie kan op dit punt dus een belangrijke stap in de goede richting zijn. Hierbij lijkt het wel cruciaal om bij de betrokkenen een voldoende groot draagvlak te creëren voor de invoering ervan, bijvoorbeeld via een graduele invoering waarbij telkens voldoende aandacht wordt besteed aan de relevantie en meerwaarden in de specifieke context.

Meerjarenbegroting

Doorbraak 3.6 betreft de meerjarenbegroting. De SERV heeft op dit punt al herhaaldelijk gewezen op de beleidsmatige relevantie van een meerjarenbegroting (een “rollende” meerjarenbegroting die over de legislatuur heen loopt). Momenteel is er een meerjarenbegroting, maar de bruikbaarheid ervan om de begrotingen bij te sturen is momenteel te beperkt, onder meer omwille van de timing. Ook hier zou de uitvoering van het comptabiliteitsdecreet een stap vooruit kunnen betekenen. Het doel moet echter zijn om een stap verder te gaan dan het louter vooropstellen van prognoses. De meerjarenbegroting zou moeten evolueren in de richting van een stabiliteitsprogramma waarbij wordt aangegeven hoe de uitgaven kunnen evolueren binnen de grenzen van de geraamde inkomstendynamiek. Hierbij zou een duidelijk onder-

⁶⁷ Of er sprake is van een toename van het investeringsniveau bijvoorbeeld zou dan kunnen beoordeeld worden op basis van de effectieve investeringen in plaats van louter te kijken naar de investeringsuitgaven zoals momenteel gebeurt.

scheid moeten gemaakt worden tussen de evoluties bij ongewijzigd beleid enerzijds en de initiatieven voor nieuw beleid anderzijds, zowel aan inkomsten- als aan uitgavenzijde.

Deze meerjarenbegroting zou de basis vormen van de jaarlijkse begrotingsopmaak, waarbij de meerjarenbegroting moet aangeven wat de weerslag is van ongewijzigd beleid, van nieuwe beleidsinitiatieven en van beleidsombuigingen (heroriënteringen)⁶⁸. Afwijkingen ten opzichte van de meerjarenbegroting moeten mogelijk blijven, maar binnen bepaalde grenzen die nog moeten uitgewerkt worden. Zo dienen er duidelijke regels vastgelegd te worden met betrekking tot de manier waarop conjunctuurschommelingen worden opgevangen in de jaarlijkse begrotingen.

Tenslotte moet de meerjarenbegroting ook een duidelijk overzicht geven van de alternatieve financieringsprojecten evenals van andere (mogelijke) verbintenissen die niet in hun totaliteit terug te vinden zijn in de meerjarenbegrotingen.

5.4. Personeel als hefboom

Domein 4 van het tussentijds verslag van de CEEO heeft betrekking op “personeel als hefboom voor een slagkrachtige overheid”. Onderzoek bevestigt dat de personeelsfactor een cruciaal element is voor de effectiviteit en efficiëntie van de overheid, en dan vooral aspecten zoals motivatie, tevredenheid, attitude, kennis en competenties⁶⁹.

De SERV onderschrijft dat veranderingen nodig zijn op personeelsvlak. Voor de raad is het evenwel cruciaal dat het noodzakelijke draagvlak voor die veranderingen wordt gecreëerd. Daarvoor is overleg noodzakelijk. Elk succesvol personeelsbeleid steunt immers op informatie, communicatie en overleg met het personeel en zijn vertegenwoordigers.

Volgens de SERV moet een overlegde visie op ‘personeel als hefboom’ aandacht besteden aan onderstaande aspecten.

Vergrijzing van het personeelskader

De grote uitstroom die de vergrijzing van het personeelskader met zich mee zal brengen, is een belangrijk element in de discussie over de efficiëntie van de overheid. Door het grote aantal ambtenaren dat de overheid zal verlaten de komende jaren⁷⁰, is er een verlies aan knowhow en rijst de vraag naar of en hoe deze groep ambtenaren zal worden vervangen. Dat is niet alleen een kwestie van 'willen' vervangen. Door de krapte op de arbeidsmarkt is er ook

⁶⁸ Cf. de achterliggende doelstellingen van zero base budgetting.

⁶⁹ Van Dooren, Lonti ea (2007).

⁷⁰ Een recente studie wijst uit dat de vergrijzing concreet tot gevolg zal hebben dat in de Vlaamse overheid binnen dit en 15 jaar (uitgaande van een gemiddelde pensioensleeftijd van 60 jaar) bijna de helft van het ambtenarenkorps op pensioen gaat (zie Delbeke ea 2009)

de vraag naar het 'kunnen' vervangen van dit personeel. De te verwachten uitstroom, gekoppeld aan de globale evoluties op de arbeidsmarkt (krapte als gevolg van hoge uitstroom en ontgroening) noopt de overheid tot het voeren van een personeelbeleid dat gericht is op het in stand houden van de nodige competenties via een doordacht instroom- en retentiebeleid.

In dat verband wijst de raad op het belang van een verhoging van de algemene arbeidsparticipatie, zowel voor het bedrijfsleven als voor de publieke dienstverlening. Wanneer er onvoldoende nieuwe mensen de hoge uitstroom kunnen opvangen, kan de beschikbaarheid en kwaliteit van de voorzieningen in het gedrang komen⁷¹. Het is van belang dat zowel het bedrijfsleven als de publieke voorzieningen over een voldoende potentieel aan werkkrachten beschikken en dit potentieel op een optimale wijze benutten.

Strategisch competentiebeleid

De uitbouw van een strategisch competentiebeleid moet aandacht hebben voor een loopbaan- en leeftijdsbewustpersoneelsbeleid, de erkenning van verworven competenties, het bieden van kansen tot leermogelijkheden en het in het eigen personeelsbeleid integreren van een persoonlijk ontwikkelingsplan en de plicht tot permanente ontwikkeling. De raad wijst in dat verband op het belang van het instrument personeelsplanning.

Werkbaarheid

De werkbaarheid wordt bepaald door het welbevinden in het werk (werkbetrokkenheid, motivatie), de leermogelijkheden (kansen op blijven en competentieontwikkeling) de werk-privé-balans (combinatie van arbeid met gezin en sociaal leven) en de psychische vermoeidheid (werkstress). Deze vormen de vier aspecten van kwaliteit van de arbeid die gemeten worden in de Vlaamse werkbaarheidsmonitor. Uit de bevraging in 2007 bleek dat in de sector van de openbare besturen het aandeel werknemers met een problematische score voor elk van de vier aspecten lager ligt dan het Vlaamse gemiddelde⁷². Psychische vermoeidheid blijkt het belangrijkste werkbaarheidsknelpunt voor deze sector⁷³. In termen van werkbaarheidsrisico's vormen 'emotioneel belastend werk' en 'onvoldoende steun van de direct leiding' voorname sectorale aandachtspunten⁷⁴.

⁷¹ De Nederlandse commissie Bakker bijvoorbeeld wijst op de hoge uitstroom in de zorg en het onderwijs die men in Nederland verwacht en die een kwaliteitsvolle dienstverlening kan hypothekeren. Zie Commissie Arbeidsparticipatie (2008).

⁷² Vlaamse werkbaarheidsmonitor, 2007.

⁷³ Het is duidelijk dat de werkbaarheidsmonitor enkel die aspecten in kaart brengt die rechtstreeks gebonden zijn aan de werkplek of functie. De SERV is er zich van bewust dat ook andere arbeids- en niet-arbeidsgebonden factoren een rol kunnen spelen. Zo wordt bijvoorbeeld de werk-privé-balans ook beïnvloed door de persoonlijke thuissituatie, de vrijetijdsbesteding, of is het welbevinden op het werk ook afhankelijk van loon- en arbeidsvoorwaarden. Maar deze factoren vallen buiten het bereik van de monitor.

⁷⁴ Er zijn in vergelijking met Vlaanderen verhoudingsgewijs meer werknemers met emotioneel belastend werk (25% versus 20,7%, wellicht als gevolg van het aandeel zgn. 'contactberoepen' waar werknemers in direct contact staan met klanten) en onvoldoende steun van de directe leiding (18,5% versus 16%).

Diversiteit

De realisatie van diversiteit binnen het personeelskader is wenselijk, zowel omwille van economische en maatschappelijke redenen als omwille van de voorbeeldfunctie die de Vlaamse overheid heeft. Voor personen met een arbeidshandicap, personen van allochtone afkomst en vrouwen moet gestreefd worden naar evenredige vertegenwoordiging in de verschillende functies en op de verschillende niveaus, inclusief leidinggevende functies. 50-plussers en kort geschoolden moeten specifieke aandacht krijgen in het personeelsbeleid.

Interne en externe jobmobiliteit

Zowel de mobiliteit intern in de Vlaamse overheid, tussen de verschillende overheidsdepartementen en -niveaus (onder meer tussen de lokale en regionale besturen en de Vlaamse overheid), als tussen de overheden en de privésector moet worden bevorderd. Als een eerste stap moeten de drempels voor mobiliteit in de diverse richtingen worden gedetecteerd en geconcretiseerd⁷⁵.

Optimalisering van de bevoegdheden en personeelsstatuten

De optimalisering van de verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende overheden moet ervoor zorgen dat de gewesten op een volwaardige manier hun eigen personeelsbeleid kunnen uitbouwen, rekening houdende met de specifieke uitdagingen waar ze voorstaan. Hierbij moet bekeken worden welke gemeenschappelijke stam voor het overheidspersoneel behouden dient te blijven, onder meer in het licht van de hierboven geschetste wenselijkheid van meer interne mobiliteit. De personeelsstatuten dienen, waar aangewezen, vereenvoudigd te worden. Dit moet toelaten een optimaal personeelsbeleid te voeren met het oog op het realiseren van de hierboven beschreven doelstellingen.

Integrale personeelskostprijs

De problematiek van de integrale personeelskostprijs van het overheidspersoneel en de manier waarop die in rekening gebracht wordt, betreft onder meer de impact op de federale sociale zekerheid van de activiteitsgraad en de pensionering van de medewerkers van de regionale overheden.

5.5. Een open overheid met nieuwe en vernieuwde partnerschappen

Domein 5 betreft "een open overheid met nieuwe en vernieuwde partnerschappen". De inhoud en geformuleerde doorbraken zijn evenwel beperkter dan de titel doet vermoeden. Het gaat immers

⁷⁵ Zie OECD (2007).

niet over open overheid (multi-actor) maar over afstemming en samenwerking met andere overheden (multi-level) en binnen de Vlaamse overheid (coördinatie).

Open overheid

Meer inspraak voor burgers/gebruikers, bedrijven en organisaties, en andere overheden is terecht één van de vijf centrale doelstellingen die de Commissie voorop stelt. Maar deze doelstelling is nadien nergens in het verslag goed uitgewerkt of vertaald in doorbraken. Dit is volgens de SERV een belangrijk hiaat (cf. supra voor een meer uitgebreide bespreking).

Benchlearning

De Commissie schrijft: *“Het Europese beleid zoals de Lissabon-strategie biedt enorme mogelijkheden om de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsoptreden te optimaliseren. Het moet daartoe strategisch slimme partnerschappen op uiteenlopende beleidsniveaus (met alle instellingen van de Europese Unie, het federaal niveau, andere lidstaten,...) aangaan”*. Doorbraak 5.1 luidt: *“Met het oog op benchlearning meer partnerschappen aangaan, ook internationaal en met de Europese Unie”*.

De raad wenst dit te onderschrijven. Voor Vlaanderen is het, als kleine regio, inderdaad raadzaam en efficiënt om via “benchlearning” en netwerken op Europees en OESO-niveau kennis af te tappen en bruikbaar te maken voor het beleid. De Europese Commissie en andere lidstaten lopen bovendien op heel wat ‘good governance’ terreinen voorop op Vlaanderen, zodat er kan worden geleerd uit de ervaringen en praktijken en er sneller vorderingen kunnen worden gemaakt (‘leap frogging’).

5.6. Vlaamse overheden zijn digitale overheden

Domein 6 heeft betrekking op de digitale overheid. De SERV onderschrijft de keuze om radicaal te kiezen voor digitale overheid, zonder dat evenwel het contact met de burgers, bedrijven en organisaties mag worden verwaarloosd. De dynamiek die ervan kan uitgaan is niet enkel voor de effectiviteit en efficiëntie van de overheid zelf van belang, maar ook voor de economie en werkgelegenheid als geheel.

De visie op waar we willen staan tegen 2020 en de voorstellen en doorbraken die daartoe moeten leiden, moeten volgens de raad ambitieuzer worden ingevuld. Vandaag zijn immers veel van de voorgestelde maatregelen al in Europese en Vlaamse regelgeving opgenomen⁷⁶. Een digitale overheid vraagt beduidend meer dan enkel databanken installeren zoals gesuggereerd in de essentiële doorbraken voor 2020. In 2020 moet Vlaanderen veel verder staan.

⁷⁶ Zie bv. de INSPIRE-richtlijn en het decreet bestuurlijk elektronisch gegevensverkeer.

Digitale overheid

Voor de SERV zijn de eenmalige gegevensopvraging, de authentieke gegevensbronnen en de maximale gegevensdeling tussen administraties belangrijke principes die moeten toelaten om de effectiviteit en efficiëntie van de overheid te verhogen door de administratieve lasten te verminderen en de risico's op fouten en dubbel werk te vermijden. De raad meent dan ook moet worden gestreefd naar een constante verbetering en uitbreiding naar alle domeinen van de digitale instrumenten en –dienstverlening. Ook de lokale besturen moeten daarin worden gestimuleerd.

De radicale keuze voor een digitale overheid impliceert wel een aantal belangrijke verantwoordelijkheden. Niet iedereen is even digitaal vaardig in het omgaan met en het gebruik van digitale communicatie voor contacten met de overheid. In die zin zijn bij verdere digitalisering omkaderende maatregelen nodig. Er moeten niet enkel goed functionerende maar ook gebruiksvriendelijke platformen worden aangeleverd. Bovendien moet de overheid erover waken dat een permanente ondersteuning voor gebruikers gewaarborgd is.

De digitale overheid moet tevens leiden tot een drastische verlaging van de duurtijd van administratieve procedures, een vereenvoudiging van informatiestromen en een automatische toekenning van rechten. Afstemmen van databanken en verbeteren van de kwaliteit en werking ervan kan inderdaad leiden tot een snellere afhandeling van administratieve dossiers en het verbeteren van de dienstverlening. De raad wijst er evenwel op dat de procedures zelf moeten worden vereenvoudigd.

Vlaanderen Geoland

De SERV ondersteunt de voorgestelde doorbraak "Vlaanderen Geoland". Recent identificeerde het US Department of Labor geotechnologie nog als één van de drie meest beloftevolle technologieën voor de creatie van nieuwe werkgelegenheid (naast biotechnologie en nanotechnologie). De raad wenst dan ook dat dit voorstel van de Commissie verder zou worden bekeken en uitgewerkt⁷⁷.

5.7. Procesmatig denken en processen efficiënt afwikkelen

Domein 7 is getiteld "procesmatig denken en processen efficiënt afwikkelen". Het gaat deels over interne beheersprocessen binnen de overheid (aankoopprocedures, administratieve processen, onderlinge uitwisseling van data, interne controle...) en deels over beleidsprocessen (overleg en advies, beleidsgericht onderzoek, instrumentenkeuze, beleidseffectenrapportage...).

⁷⁷ Momenteel loopt daarover een interdisciplinaire onderzoek (2007 – 2011) gefinancierd door het IWT "Spatial Data Infrastructure and Public Sector Innovation". Zie tevens <http://www.spatialist.be/>

Interne processen op orde

De SERV wenst te wijzen op het belang van het verder op orde stellen van de interne processen binnen de overheid. Dit lijkt een evidentie, maar uit onderzoek blijkt dat de aandacht veelal uitgaat naar de deelprocessen van 'toezicht' en 'verantwoorden', gevolgd door het 'sturen' en dat de aandacht voor het deelproces 'beheersen' veelal achterblijft. De fase van beheersing (of de implementatiefase indien we het over de beleidscyclus hebben) blijkt de zwakste schakel⁷⁸. Om te weten waar de overheid beter kan doen, is informatie op microniveau nodig die concrete processen in de overheid blootlegt. Efficiëntie moet hierbij een belangrijke plaats krijgen in de analyse en verbeteracties. De SERV ondersteunt in dat verband tevens de voorstellen van het CAG om een bechmarking en audit uit te voeren van de managementondersteunende diensten⁷⁹.

De raad wenst daarnaast ook te wijzen op de rol van het Rekenhof voor het uitvoeren van zgn. 'performance audits'. Zij vormen samen met de interne audits een basis voor het optimaliseren van beleids- en administratieve processen.

Overleg en advies

De SERV vindt de teneur in het verslag van de Commissie over overleg, consultatie en advies te negatief. Er wordt gesuggereerd dat het gaat om een belemmering voor een effectief en efficiënt beleid⁸⁰. Volgens de SERV kan overleg en raadpleging van publiek en adviesraden nooit op zich als een overbodige administratieve formaliteit of vertragende stap in de besluitvorming worden gezien. Het is integendeel een onmisbare schakel in een goed beleids- en regelgevingsproces. In het pact 2020 worden maatschappelijke betrokkenheid, dialoog, consultatie, transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen alsook het gestructureerd sociaaleconomisch overleg beschouwd als centrale waarden en instrumenten voor een effectief en efficiënt beleid.

Dat neemt niet weg dat, zoals elke procedure, ook de beleids- en regelgevingsprocedures efficiënt moeten zijn en geen overbodige of overmatig tijdrovende stappen mogen bevatten. Lange doorlooptijden kennen echter dikwijls heel andere oorzaken dan de verplichte raadpleging van adviesraden, waaronder overheidsinterne procedures en politieke processen⁸¹. Door een betere *organisatie* van de procedures kan de effectiviteit en efficiëntie wellicht in belangrijke mate vergroten. De SERV heeft daar in het verleden al concrete voorstellen voor gefor-

⁷⁸ Bossert (2002), geciteerd in Verlet (2008).

⁷⁹ Vlaamse overheid (2007).

⁸⁰ Er wordt immers enkel gesteld: "Een volgend onderdeel betreft de noodzaak om functionele overlegstructuren te hebben. Processen worden sterk belast door niet-functioneel overleg. Overleg wordt door verschillende actoren gevoed: kabinetten, departementen en agentschappen, strategische adviesraden, steunpunten en raadgevende comités, enz. Overleg is noodzakelijk maar moet een zichtbare toegevoegde waarde leveren".

⁸¹ De Vlaamse administratie heeft dat enige tijd geldenook toegegeven voor de omzetting van Europese richtlijnen: "Doordat de coördinatiemechanismen veel te laat in werking treden, vaak pas als de omzettingstermijn van de richtlijn al overschreden is, wordt de duur van de adviesprocedure geregeld onterecht als een van de redenen van laattijdige omzettingen aangehaald". Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2005).

muleerd⁸². Een echte doorbraak op dit vlak zou zijn dat overleg, consultatie en advies tijdig gebeuren, en niet pas nadat de beslissingen de facto al zijn genomen (cf. supra). De overleg- en adviesprocedures moeten dus beter worden afgestemd op het besluitvormingsproces.

Onderzoeksstructuren

De Commissie stelt tevens een optimalisering van de onderzoeksstructuren voor zodat de toegevoegde waarde gegarandeerd is. De kans op toegevoegde waarde hangt volgens de SERV in belangrijke mate af van de capaciteit die voorhanden is. Net zoals voor adviesraden, is ook voor onderzoek de omkadering van belang. Onderzoeksinstituten moeten kunnen garanderen dat onderzoeksprojecten daadwerkelijk door senior medewerkers of professoren gebeuren of opgevolgd worden. Bovendien is ook hier de timing belangrijk. Nu komt onderzoek – net zoals advies – vaak te laat. Het zou nuttig zijn moest de regering proberen om meer te anticiperen op de beleidsagenda en om het onderzoek gericht op te zetten. Dit past in de noodzakelijke professionalisering van de beleidsprocessen.

Beleidsinstrumenten

Doorbraak 7.3 vraagt “een kritische evaluatie van de geldende beleidsinstrumentenmix die door de overheid wordt gebruikt. Telkens nieuw beleid wordt gevormd moet deze analyse vooraf worden gemaakt”. De SERV heeft er eerder in dit advies al op gewezen dat daarvoor sinds 1 januari 2005 R)IA is ingevoerd in Vlaanderen. Het feit dat desondanks het door de Commissie geschetste probleem blijft bestaan, heeft volgens de raad vooral te maken met de manier van werken en met het gebrek aan politieke steun (cf. supra). Een wijziging van de werkwijze en cultuur vergt volgens de SERV politiek en ambtelijk leiderschap, ondersteund door instrumenten zoals regelgevingsagenda's, witboeken en conceptnota's die zorgen voor een betere planning en transparantie van de beleidsprocessen⁸³.

5.8. Een goed geïnformeerde overheid voor tevreden burgers en gebruikers

Domein 8 betreft de 'geïnformeerde overheid'. Volgens de Commissie is er een zeer groot kennisdeficit. Vlaanderen beschikt vandaag over weinig gevalideerde data en indicatoren op basis waarvan de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van het overheidsoptreden kan opgevolgd worden en kan vergeleken worden met andere landen of regio's. De SERV onderschrijft deze vaststelling en het belang dat de Commissie hecht aan het opzetten van een meet- en opvolgingsstelsel en aan de daaraan gekoppelde systematische uitvoering van de beleidseffectenrapportages bedoeld in het comptabiliteitsdecreet. De voorstellen van de Commissie kun-

⁸² Zie SERV (2005).

⁸³ SERV (2006, 2007b) en Van Humbeeck (2004, 2006, 2007a, 2007b).

nen bijdragen tot het cyclusdenken en het daadwerkelijk integreren en sluiten van de beleids-cyclus, contractcyclus en financiële cyclus met het oog op prestatieverbetering.

Effectiviteit- en efficiëntiemeting

Voor de SERV moet er in het voorgestelde meet- en opvolgingsstelsel voldoende aandacht gaan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de overheid. Dit sluit aan bij de doelstelling van het Pact 2020 dat *“de overheden, elk op hun niveau, in 2020 substantiële efficiëntiewinsten realiseren, vergelijkbaar met de topregio’s die een vergelijkbaar overheidsaanbod realiseren, wat hen toelaat de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en ondernemingen sterk te verbeteren. 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”*.

Beleidsvaluatie

Indicatoren zijn maar zinvol als er ook ‘professional judgement’ mogelijk is. Bovendien hebben indicatoren hun beperkingen, zeker wanneer het de bedoeling is om niet enkel inputs, processen en outputs te meten maar ook outcomes en effecten van beleidsmaatregelen. Voor dat laatste is beleidsevaluatief onderzoek en betrokkenheid van de doelgroepen zelf noodzakelijk⁸⁴. Een goed geïnformeerde overheid steunt dus niet enkel op data, indicatoren en meetsystemen, maar ook op onderzoek en op consultatie van adviesraden en doelgroepen voor het aanleveren van data, feiten en terreinkennis.

Visievorming en strategieontwikkeling

Volgens de SERV is het niet enkel een kerntaak van de overheid om de juiste instrumenten in te zetten, een goede dienstverlening te realiseren en de prestaties op te volgen, maar ook en misschien vooral om de juiste strategie en doelstellingen te kiezen. Visievorming en strategieontwikkeling zijn daarom basistaken van een effectieve en efficiënte overheid⁸⁵.

Vandaag is de ‘strategische intelligentie’ die daarvoor nodig is, sterk versnipperd aanwezig. Tussen de beleidsdomeinen is er een zeer ongelijk niveau van strategische analyse en -

⁸⁴ Zie bv. Van der Knaap (2006) en andere literatuur beschikbaar op de website van het Vlaams evaluatieplatform (VEP).

⁸⁵ De raad heeft de indruk dat dit misschien ook werd bedoeld in domein 8 (een goed geïnformeerde overheid), al lijkt het daar uitsluitend te gaan om data en indicatoren om prestaties op te volgen (doen we de dingen goed?) en niet om strategische besluitvorming (doen we de goede dingen?).

Een effectieve en efficiënte overheid veronderstelt institutionele capaciteit op verschillende dimensies, componenten en niveaus (zie bv. Vancoppenolle en Brans, 2005 of Van Humbeeck, 2006b). In het verslag van de Commissie komen meerdere dimensies en componenten aan bod. Veel doorbraken situeren zich op het vlak van structuren, processen, procedures en competenties (minder of niet op cultuur, cf. supra). Onderbouwing/ex ante evaluatie komt aan bod (domein 7), evenals implementatie/uitvoering (domein 3, domein 4, domein 6, domein 7), monitoring/ex-ante evaluatie/informatie-/kennisbasis (domein 3, domein 7, domein 8) coördinatie-samenwerking (domein 1, domein 5), transparantie-consultatie (beperkt in domein 7) en kennismanagement-beleidsleren (domein 9). Wat echter grotendeels of zelfs volledig ontbreekt in de doelstellingen en doorbraken van de Commissie, zijn voorstellen gericht op strategievorming/lange termijn visie.

besluitvorming (hetgeen ook een barrière vormt voor beleidsintegratie en interactie). Naast data en indicatoren om prestaties op te volgen (doen we de dingen goed?), moet er volgens de SERV dus ook werk gemaakt worden van informatie en capaciteit voor strategische besluitvorming (doen we de goede dingen?)⁸⁶. In dat verband wordt in het Pact 2020 beklemtoond dat *“de visievorming en samenhang in strategieontwikkeling en strategische beleidsvoering (binnen beleidsdomeinen en tussen beleidsvelden) moeten worden versterkt, met het oog op langere termijnplanning, beleidsconsistentie, standvastigheid en een meer integraal beleid”*. De raad suggereert dan ook dat de Commissie meer aandacht zou schenken aan instrumenten en processen voor visievorming en strategieontwikkeling.

5.9. De overheden in Vlaanderen zijn innoverende en lerende organisaties

De raad onderschrijft het belang dat de Commissie hecht aan de overheid als een innoverende en lerende organisatie. Overheden moeten inderdaad zelf innoveren om relevant te blijven en om een toegevoegde waarde te blijven garanderen voor welvaart en welzijn. Snelle, ingrijpende veranderingen door trends als globalisering, liberalisering, demografische verschuivingen, migratie en klimaatverandering vergen een groot aanpassing- en reactievermogen van de samenleving, en bijgevolg ook van de overheid. Daarom is in het Pact 2020 voorzien dat de werking van de overheden continu zou moeten verbeteren en het leer- en aanpassingsvermogen van de overheid (en alle andere actoren) moet worden gestimuleerd, om op alle domeinen een veranderingsgerichte, flexibele houding aan te nemen en open te staan voor veranderingen, nieuwe ideeën en nieuwe realiteiten. De raad meent evenwel dat de analyse en voorstellen in het verslag van de CEEO nog verder kunnen worden uitgewerkt.

Overheidsinnovatieplatform

De SERV vindt het opzetten van een Vlaams overheidsinnovatieplatform (doorbraak 9.1) een goed idee. Het moet al ruim voor 2020 tot tastbare resultaten leiden. Het platform moet dan ook snel worden opgericht en worden belast met de formulering op relatief korte termijn van een visie en strategie over het innovatiebeleid van de overheid als organisatie, en de vertaling van deze strategie in een beleidsplan en concrete actielijnen. Gelet op de complexiteit van de thematiek en de raakvlakken tussen de diverse expertisedomeinen, is het voor de raad evident dat het platform breed en deskundig wordt samengesteld.

⁸⁶ Gedacht kan worden aan analytische instrumenten zoals toekomstverkenning, scenario analyse, benchmarking, optie- en impactanalyse, technology assessment, backcasting etc. en aan competentie op het vlak van procesmanagement, participatieve consultatie- en coördinatiemethoden, samenstelling van een ‘policy mix’, systeem innovatie en transitie management, enz.

Ruimte voor experimenteren en leren

De SERV suggereert om parallel daarmee ook concrete projecten en coöperatie-initiatieven op te zetten en te ondersteunen. Die kunnen op kortere termijn resultaat opleveren en fungeren als voedingsbodem voor experimenten en leereffecten en de basis leggen voor de verspreiding van goede praktijken⁸⁷.

Sturing van boven kan noodzakelijk zijn in gevallen waar vrije interactie van belanghebbenden onvoldoende is, bijvoorbeeld bij systeeminnovatie of innovaties op het institutionele niveau. Maar voor vernieuwing zijn in veel gevallen open innovatie en zelforganisatie effectiever⁸⁸. Zelforganisatie mobiliseert kennis en ervaring van alle betrokkenen. Open innovatie vindt plaats in netwerken, waarin kennis, competenties en creativiteit van buiten de eigen entiteit worden aangesproken. Bij zelforganisatie en open innovatie is er geen behoefte aan sturing, maar aan stimulering en ondersteuning van diverse decentrale initiatieven en van nieuwe mechanismen zoals platformorganisaties en open source gemeenschappen. In dat verband wijst de SERV tevens op de notie van sociale innovatie⁸⁹.

Leervermogen versterken

Leervermogen is de capaciteit om gegevens en informatie te verwerven en te benutten om bestaand beleid en beheer kritisch te bezien en te verbeteren. Daartoe zijn kennisuitwisseling, beleidsadvisering en beleidsevaluatie belangrijk. Ook hier is een 'open overheid' die bereid is om uit kritiek en 'fouten' te leren en die nieuwe partnerschappen sluit essentieel. Dat kan bijvoorbeeld door te participeren in professionele netwerken, door netwerk- en platformorganisaties op te richten of eraan te participeren, door inbreng van praktijkkennis van dienstverleners en uitvoerders en inbreng van ervaringskennis van burgers, ondernemingen of organisaties, enz.

Kennismanagement

Volgens de SERV is - net zoals personeelsmanagement of financieel management – ook kennismanagement nodig. Onderdelen daarvan zijn een personeelsbeleid dat aansluit bij de kennisintensiteit van het departement, een goede interne organisatie van de kennisfunctie(s), flexibilisering en ontkokering in en tussen departementen, interdepartementale afstemming van het kennisbeleid, het opzetten van databanken en informatiesystemen die kennis en informatie zoveel mogelijk persoonsonafhankelijk maken en loskoppelen van de oorspronkelijke dragers, enz.

⁸⁷ Cf. bijvoorbeeld de SPITS-innovatieprijs.

⁸⁸ Uit onderzoek blijkt dat decentralisatie en responsabilisering belangrijke drivers zijn voor prestaties en vernieuwing.

⁸⁹ Sociale innovatie omvat concepten en toepassingen met betrekking tot processen inzake arbeidsorganisatie en bedrijfsvoering. Doel is zowel de performantie als de kwaliteit ervan duurzaam te verhogen. Deze concepten en toepassingen vloeien voort uit de visie en missie van de organisatie en komen tot stand in overleg met de (rechtstreeks) betrokkenen. De uitbouw van sociale innovatie in Vlaanderen zal worden ondersteund door een subsidiebeleid dat onder meer netwerkvorming aanmoedigt. De Vlaamse overheid moet zich als werkgever zelf mee in dat proces van netwerkvorming inschrijven. Dit kan ook via de recent opgerichte Competentiepool Innovatieve Arbeidsorganisatie die zich richt tot alle organisaties in de Vlaamse economie en innovatie beoogt in de manier waarop het werk wordt georganiseerd.



Overheid als onderdeel van het innovatiesysteem

Naast het verzekeren van innovatie binnen de overheid zelf, is de overheid een belangrijke actor in het innovatiesysteem. De overheid dient hier verschillende rollen op zich te nemen, met name als innovatieve opdrachtgever (innovatief aanbesteden), promotor (financiële ondersteuning, opzetten van netwerken...) en regelgever (bv. innovatieimpacttoets als onderdeel van de reguleringssimpactanalyse).

6. Het natraject

In het verslag van de commissie wordt ook kort ingegaan op het geplande natraject. De commissie stelt dat nog te vervullen zijn:

- doelstellingen en KPI's formuleren bij elk domein;
- SWOT-analyse uitvoeren (betreft SWOT-analyse van de taken van de overheid);
- Verder onderzoek doen met betrekking tot en opvolging van de uitvoering van de doorbraken;
- het charter voor de kabinetten invullen.

De commissie zelf heeft zich voorgenomen om op korte termijn de doorbraken verder te operationaliseren en indicatoren toe te voegen. Zij wil ook een benchmark opstarten met een aantal regio's/landen.

De raad bevestigt dat deze activiteiten nodig zijn en op korte termijn moeten gebeuren. Tegelijk wenst de raad evenwel te wijzen op de noodzaak om de werkzaamheden en prioriteiten te kaderen in het Pact 2020 en om dringend verder na te denken over werkzame 'governance'-mechanismen die de noodzakelijke hervormingen kunnen sturen, begeleiden en opvolgen. Het begin van een nieuwe legislatuur, midden 2009, vormt immers een belangrijk referentiepunt omdat op dat moment de strategie voor een effectieve en efficiënte politiek en budgettair verankerd kan worden (al zullen uiteraard niet alle discussies op dat moment zijn gevoerd). Dat betekent dat de komende weken en maanden niet enkel door de Commissie maar ook door de Vlaamse overheid een hele reeks voorbereidende stappen moet worden gezet (zie verder onder 6.2).

6.1. Relatie met pact 2020

De SERV heeft eerder in dit advies al aangegeven dat de werking en voorstellen van de Commissie enerzijds en de analyse en afspraken van het Pact 2020 anderzijds moeten worden gezien als bouwstenen voor een maatschappelijk proces dat moet leiden tot convergentie van visies en ideeën en tot consensus over prioriteiten en te ondernemen acties. Het Pact 2020 is bovendien een uitgelezen kans om het programma gericht op een effectieve en efficiënte overheid te kaderen binnen een breder verhaal met een toekomstvisie. Daarom werd in dit advies een poging gedaan om de trajecten van de Commissie en van het Pact 2020 inhoudelijk meer te laten samenspreken. De SERV rekent er dan ook op dat de Commissie de bemerkingen en voorstellen van de raad in dit advies ter harte neemt in haar verdere werkzaamheden.

In het Pact 2020 is voorzien dat de strategie en doelstellingen verder worden geoperationaliseerd in een actieplan met indicatoren (KPI's), tussentijdse doelstellingen en concrete actielijnen. De voorstellen van de Commissie zullen daarbij ongetwijfeld een belangrijke rol spelen. Ook de sociale partners zijn uiteraard nauw betrokken bij de verdere operationalisering en zullen terzake voorstellen doen. In zijn werkprogramma voor 2009 heeft de SERV bovendien een aantal eigen initiatieven gepland rond de verdere operationalisering van het Pact 2020, en specifiek ook ten aanzien van een 'effectieve en efficiënte overheid'.

Uit de eerste analyses blijkt alvast dat zeker op het terrein van een effectieve en efficiënte overheid informatie die bruikbaar is voor indicatoren en benchmarking vandaag zeer beperkt is. Van de 83 indicatoren die de OESO voorop stelt in de in november 2009 te verschijnen publicatie "government at a glance" is slechts een beperkt aantal vandaag beschikbaar voor Vlaanderen⁹⁰. Het is dan ook duidelijk dat hier een groeiscenario nodig is om de nodige data en indicatoren te verzamelen.

Verder meent de SERV dat het Pact 2020 niet enkel relevant is omwille van de expliciete passages die het bevat over effectieve en efficiënte overheden. De inhoud van het Pact 2020 op andere terreinen is evenzeer van belang aangezien de daadwerkelijke realisatie van de opgenomen doelstellingen in veel gevallen repercussies heeft op of impliciet wijzigingen veronderstelt van de manier van werken van de overheid. De SERV meent dan ook dat het Pact 2020 mee de prioriteiten moet bepalen op het vlak van een effectieve en efficiënte overheid. Deze analyse is deels al gebeurd in het Pact 2020 zelf (zie bijlage) maar kan in de komende maanden nog worden verfijnd.

6.2. 'Governance' van hervormingen

De SERV heeft eerder in dit advies gepleit om een proces op te zetten en de dialoog te organiseren met alle betrokkenen (politici, administratie, sociale partners en andere maatschappelijke stakeholders, wetenschappers en andere deskundigen). Om effectief te zijn, moet de strategie gericht op een effectieve en efficiënte overheid immers breed gedragen zijn, binnen de overheid en daarbuiten. Draagvlak, dat ook op langere termijn standhoudt, impliceert een engagement op het hoogste politieke niveau, dialoog tussen overheid en stakeholders en overleg binnen de overheid, en inbreng van deskundigheid.

Zulke veranderingen in complexe systemen zoals een overheid kunnen niet succesvol verlopen zonder een aangepaste 'governance'.

⁹⁰ OECD (2008b).

Het is niet de ambitie van de SERV om hier een uitgewerkt governancemodel voor te stellen. De SERV wil veeleer wijzen op het enorme belang ervan en op de grote uitdagingen die zich op dit vlak stellen.

Op dit moment kan wellicht worden volstaan met een verwijzing naar eerste conclusies uit onderzoek door de OESO en door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Volgens de OESO hangen succesvolle hervormingen die daadwerkelijk tot veranderingen leiden af van vier factoren⁹¹: visie, leiderschap, netwerken en implementatiecapaciteit (zie kader). Vanuit het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen worden tien succesfactoren voor efficiëntieprojecten binnen de overheid vermeld⁹²: een duidelijke projecttiming, engagement van de betrokken beleidsdomeinen, een functionele governancestructuur, overeenstemming over de basisconcepten en het registratiesysteem, een investeringsbudget, een strategie voor communicatie en participatie, actief risicomanagement (om te vermijden dat belangrijke projecten niet zouden slagen), sluiten van achterpoortjes (vermijden van 'gaming'), een strategie voor het monitoren en rapporteren en audit en projectevaluatie.

**Governance van hervormingen:
enkele succesfactoren uit OESO-onderzoek⁹³**

Volgens de OESO hangen succesvolle hervormingen die daadwerkelijk tot veranderingen leiden af van vier factoren.

De eerste is *visie*. Er moet een strategische agenda zijn die coherent is. De strategie moet tevens samen sporen met bredere sociaal-economische hervormingen die lopen of worden ingezet zodat er wisselwerking is. Er moet ook een breed gedeelde overtuiging zijn dat de vooropgestelde veranderingen nodig en wenselijk zijn. De notie van visie verwijst daarmee tevens naar twee succesfactoren die ook in recent Vlaams onderzoek worden vermeld⁹⁴: aandacht voor een positieve visie geschraagd op gedeelde principes en een efficiëntieprogramma kaderen binnen een breder sociaal-economische programma met een toekomstvisie.

De tweede factor is *leiderschap*. Terwijl 'management' focust op formele systemen, instrumenten en processen, gaat 'leiderschap' over het beïnvloeden van mensen door waarden en visies. Leiderschap verwijst naar de capaciteit om de visie en ingesteldheid van mensen te veranderen en te richten op een gemeenschappelijk toekomstbeeld. Leiders bekomen 'commitment' in plaats van enkel 'compliance'. Ze zijn niet noodzakelijk de auteurs of managers van hervormingen, maar diegenen die mensen kunnen

⁹¹ De OESO (2008a) stelde op basis van deze vier factoren de volgende checklist met acht vragen op voor succesvolle hervormingen: 1. Was the need for change carefully established? How was it defined? 2. Is there a vision that gives direction to the reform efforts? Is it shared by everyone involved in the reform process and members of the community? 3. Have members of society (academics, trade union leaders, entrepreneurs, etc.) had the opportunity to express an opinion regarding the reform proposal? Do they see the same problem and agree with the proposed solution? 4. Is there a guiding coalition (leadership) with enough moral and political power to lead the reform effort? 5. Is the reform proposal implemented gradually to allow adaptation and improvement? Has the reform been piloted? 6. Are enough resources available to implement the reform and bring about the desired effects? 7. Have the side effects of the reform been considered? Are reform proponents aware of the limitations of the reform? 8. Is the reform programme assessed regularly to improve its technical aspects and see if it is producing the desired results?

⁹² Luts ea (2009).

⁹³ OECD (2008a).

⁹⁴ Luts ea (2009).

inspireren en overtuigen. Leaders kunnen individuen zijn, of een groep of een organisatie en kunnen zich op eender welk hiërarchisch niveau bevinden. De notie van leiderschap verwijst tevens naar de idee dat er in succesvolle hervormingen bij overheden geen scherp onderscheid is tussen 'strategen' (topmanagement), 'uitvoerders' en 'ontvangers' maar dat het noodzakelijk is dat iedereen tot op zekere hoogte de rol speelt van strateeg, uitvoerder en ontvanger van een hervorming.

De derde factor zijn *netwerken*. Deze netwerken ('advocacy coalitions') situeren zich overwegend binnen de overheid zelf maar hebben tevens linken/leden van buitenaf (stakeholders, wetenschap, media...). Ze functioneren als fora die een gemeenschappelijk streven hebben, die in verschillende beleidsarena's op verschillende beleidsniveaus actief zijn, die zorgen voor verspreiding van informatie en kennis en – vooral – die de noodzaak en mogelijkheden van hervormingen op de agenda houden. Peer reviews and benchmarking vormen in dat verband vaak externe 'drivers' voor verandering. De notie van netwerken verwijst tevens naar de wenselijkheid van betrokkenheid en participatie van verschillende groepen binnen en buiten te overheid en van communicatie en dialoog met werknemers en hun vertegenwoordigers vanaf de vroegste fasen in hervormingen om het noodzakelijke draagvlak te verkrijgen.

Een laatste factor is *implementatiecapaciteit*, capaciteit voor actie. Implementatiecapaciteit wijst op het belang van beschikbaarheid van vaardigheden en middelen (financieel, materieel, mensen, kennis, tijd) en het gebruik ervan. Financiële, materiële en menselijke middelen zijn onmisbaar om hervormingen succesvol door te voeren. Maar voor echte veranderingen blijken kennis en tijd nog meer van belang. Kennis komt voor uit de beschikbaarheid van informatie die alle betrokkenen toelaat om de noodzaak van verandering te begrijpen, de beweegredenen en de manieren om ze te realiseren. Beschikbaarheid van informatie vergemakkelijkt het tot stand komen van een leerproces en de productie van lokale kennis en lokale innovatie. Een wezenlijk onderdeel van succesvolle hervormingen bij overheden zijn leiders die mensen en diensten motiveren om te leren en om lokale kennis te ontwikkelen en te delen. Tijd is een andere kritische factor die vaak niet aanwezig is. Hervormingen bij de overheid duren vaak lang en resultaat zien duurt vaak nog langer. In zo'n situatie is het belangrijk om het momentum en de politieke steun voor hervormingen in de tijd te behouden en beleidsmakers te blijven overtuigen van de noodzaak en voordelen ervan. Zeker omdat in de meeste gevallen hervormingen gericht op een effectieve en efficiënte overheid moeten concurreren met andere thema's en onderwerpen die vaak hoger op de politieke agenda staan.

7. Referentielijst

- Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson (2004). "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth." P. Aghion and S. Durlauf, eds. Handbook of Economic Growth. Elsevier.
- Algemene Rekenkamer (2005). Essentialia van goed openbaar bestuur. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Alonso, A., Schuknecht, L. en V. Tanzi (2003). Public sector efficiency: an international comparison, European Central Bank, Working paper nr. 242.
- Bertok Janos, Jon Hall, Dirk-Jan Kraan, Jana Malinska, Nick Manning, Erica Matthews (2006). Issues in Outcome Measurement for "Government at a Glance" OECD GOV Technical Paper 3. GOV/PGC(2006)10/ANN3
- Beuselincx Eva en Koen Verhoest (2008). Coördinatie in een gefragmenteerd overheidslandschap: internationale trends en lessen voor Vlaamse en lokale besturen. Burger, bestuur en beleid: tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht. 5(1): 76-92.
- Beyers Jan en Peter Bursens (2006). Europa is geen buitenland. Leuven: Acco.
- Bouckaert Geert, Koen Verhoest en An Wauters (2000). Van effectiviteit van coordinatie naar coordinatie van effectiviteit. Overheidsmanagement nr. 10. Brugge: die Keure. 134 p.
- Centraal Planbureau (2007). Notitie: Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector: Kansen voor beleidsrenderend onderzoek. CPB.
- Cherchye, L. en W. Moesen (2003). Institutional infrastructure and economic performance: levels versus catching up and frontier shifts. Center for Economic Studies Discussion Paper Series DPS 03.14.
- Commissie Arbeidsparticipatie ("Commissie Bakker"). Naar een toekomst die werkt. Rotterdam, 2008.
- Cordova-Novion, Cesar en Scott Jacobs (2004). Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders. Washington DC, Jacobs&Associates / Brussel, Dienst Wetsmatiging.
- Crabbé Ann en Pieter Leroy (2008). The Handbook of Environmental Policy Evaluation. London: Earthscan.
- De Peuter Bart, De Smedt Joris, Bouckaert Geert (2007). Handleiding beleidsevaluatie. SBOV: Leuven.
- De Schepper Günter (2008). Krachtlijnen voor een strategisch en operationeel plan ten behoeve van een "efficiënte en effectieve (Vlaamse) overheid". Nota voor een werkconferentie op 8 september 2008, Kasteel Van Ham. Brussel, Vlaamse overheid.
- Delbeke Karlien, Luts Maarten, Hondeghe Annie, Bouckaert Geert (2009). De efficiënte overheid geanalyseerd. Situering van het debat. Leuven: SBOV.
- Eugène Bruno (2008). The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure: a Belgian case study. Working paper 138, september 2008. Brussel, Nationale Bank.

- Heene, A. (2005). Kunnen en moeten publieke organisaties “effectief” en “efficiënt” zijn? Inaugurale rede in het kader van de Belgische Francqui Leerstoel 2004-2005 aan de Universiteit Antwerpen. Antwerpen, 16 februari 2005.
- Huysse Luc (2002). Gullivers probleem – Essay over de toekomst van de politiek, Essays voor morgen, uitgeverij Van Halewyck – Forum 21, Leuven 2002.
- Jacobs, Scott (2003). South Asia FDI Roundtable. The importance of institutions in determining the investment environment, Maldives: FIAS.
- Janvier, Ria en Wouter Van Dooren, Wouter (2008). Iedereen statutair? Enkele wetenschappelijke kanttekeningen en kritische overwegingen. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement 2008:2
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2007). Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2007. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280.
- Lonti, Zsuzanna en Matthew Woods (2007). Towards Government at a Glance. Identification of core data and issues related to public sector efficiency. Working Paper, GOV/PGC(2007)16. OECD: Paris.
- Luts Maarten, Karlien Delbeke, Annie Hondeghem, Geert Bouckaert (2009). De efficiënte overheid Geanalyseerd. Synthese en aanbevelingen. Leuven: SBOV.
- Luts Maarten, Van Dooren Wouter, Bouckaert Geert (2008). Internationale vergelijkingen vergeleken: een meta-analyse van rangschikkingen van publieke sectoren. Leuven: SBOV.
- Manning Nick, Dirk-Jan Kraan and Jana Malinska (2006). How and Why should Government Activity be Measured in "Government at a Glance"? OECD GOV Technical Paper 1 GOV/PGC(2006)10/ANN3
- Ministerie van Justitie (2007). Naar een responsieve overheid. Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving. Rapport van de werkgroep Openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van regelgeving. Den Haag, Ministerie van Justitie, 5 juni 2007.
- Moesen, Wim (2004). Instelling, ligging en economische welvaart. Leuvense Economische Standpunten, Katholieke Universiteit Leuven.
- Moesen, Wim en L. Cherchye (2001). Trust in the public sector and economic performance: strengths and weaknesses of Belgium Inc. Center for Economic Studies, KULeuven.
- Nicoletti G. and S. Scarpetta (2005). Regulations and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD. Economics Department Working Papers No. 460, Paris: OECD.
- OECD (2005). Modernising Government. Paris, OECD.
- OECD (2006a). Economic Policy Reform, Going for Growth 2006. Paris, OECD.
- OECD (2006b). Towards Better Measurement of Government. Working Paper. GOV/PGC(2006)10. OECD: Paris.
- OECD (2006c). Policy Framework for Investment. A review of good practices. Paris, OECD.

- OECD (2007). OECD Reviews of Human Resource Management in Government. Belgium. Brussels Capital Region, Federal Government, Flemish Government, French Community, Walloon Region. OECD: Paris.
- OECD (2008a). Managing change in OECD governments: an introductory framework GOV/PGC/PEM(2008)3
- OECD (2008b). Towards government at a glance: detailed outline with identification of major themes and indicators. GOV/PGC(2008)17. OECD: Paris
- Pelgrims C., Hondeghem, A. & Steen, T. (2003). Coördinatie van beleid binnen een veranderende politiek-ambtelijke verhouding. Leuven: SBOV.
- Pelgrims Christophe (2008). Politieke actoren en bestuurlijke hervormingen. Een stakeholderbenadering van Beter Bestuurlijk Beleid en Copernicus. Leuven: K.U.Leuven - Faculteit Sociale Wetenschappen - Instituut voor de Overheid.
- Popelier, Patricia, Rob Van Gestel, Koen Van Aeken, Victoria Verlinden en Peter Van Humbeek (2007). Consulteren over ontwerp-regelgeving: Een zoektocht naar internationale best practices en een toepassing op de Nederlandse consultatiepraktijk als referentiekader voor Belgische beleidsmakers en Vlaamse RIA-ambtenaren. Sigma cahier, Politeia, 2007.
- SERV (2005). Voorstellen voor de vereenvoudiging en de verbetering van het Vlaamse regelgevingsproces: een alternatief voor de geplande wijziging van het decreet inzake strategische adviesraden. Brussel, SERV, 9 november 2005.
- SERV (2006). Advies over de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda, 22 november 2006. Brussel, SERV.
- SERV (2007a). *Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen*. In SERA 2007. Sociaal-Economisch Rapport 2007. Gent, Academia Press.
- SERV (2007b). Evaluatie en Aanbeveling ReguleringImpact Analyse (RIA), 22 november 2007. Brussel, SERV.
- SERV (2008). Advies Prioriteiten voor het Belgisch EU-voorzitterschap 2010, 15 december 2008. Brussel, SERV.
- SERV en Minaraad (2005). Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, 28 april 2005. Brussel, SERV/Minaraad.
- SERV/STV-innovatie&arbeid (2007). Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2007. Brussel, SERV/STV-innovatie&arbeid.
- Spanhove Jürgen en Koen Verhoest (2007). Themanummer rond Deugdelijk Bestuur en Government Governance VTOM-Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement. 12(4).
- Spanhove Jürgen, Verhoest Koen (2008). Deugdelijk Bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008: een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB. Leuven: SBOV.
- Thijs Nick, Steven Van Roosbroek en Theo Wijnen (2007). Netwerking en organisatieontwikkeling: Samenwerken om te verbeteren. Brussel: Politeia.
- Vallet Nathalie (2007). Strategisch management in publieke organisaties: de vlag die vele ladingen dekt. SIGMA-reeks voor social en public management. Brussel: Politeia.

- Van Damme Jan en Marleen Brans (2008). Interactief beleid van de Vlaamse overheid: optimalisering van participatie aan verschillende types van interactief beleid: een internationale verkenning naar visie, beleid & praktijken. Leuven: SBOV.
- Van der Knaap, Peter (2006). Beleidsevaluatie. Responsieve realiteit: niets is zo praktisch als een goede theorie. Bestuurskunde, 2006, nr. 4
- Van Dooren, Wouter (2007). Goed openbaar bestuur als kennisobject van de bestuurskunde. In Hondeghem 2007-2008 Bestuurskunde, V, 97-112.
- Van Dooren, Wouter en Ria Janvier (2007). Wat kosten onze ambtenaren? Een internationaal vergelijkende analyse van de kostprijs van het personeel in de publieke sector. Tijdschrift voor Sociaal Recht 2007:4
- Van Dooren, Wouter, Lonti Zsuzsanna, Sterck Miekatrien, Bouckaert Geert, Malinska Jana, Kraan Dirk-Jan, Sterck Miekatrien & Bouckaert Geert (2007). The institutional drivers of efficiency. OECD technical paper. OECD: Paris.
- Van Dooren, Wouter, Manning Nick, Malinska Jana, Kraan Dirk-Jan, Sterck Miekatrien & Bouckaert Geert (2006). Issues in Output Measurement for 'Government at a Glance', Paris, OECD.
- Van Humbeeck, Peter (2004). Betere Vlaamse regelgeving: voorstellen voor een slagvaardig beleid. In Tijdschrift voor Wetgeving, september 2004.
- Van Humbeeck, Peter (2006a). Wetgevingsbeleid in Vlaanderen: een update van de uitdagingen voor betere regelgeving. In Popelier, Patricia en Jeroen Van Nieuwenhove. Wie maakt de Wet? Brugge, Die Keure.
- Van Humbeeck, Peter (2006b). Beter Bestuur in Vlaanderen: boeken we voldoende vooruitgang? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement. Jg. 11, nr. 2, april-mei-juni 2006.
- Van Humbeeck, Peter (2007a) Best practices in regulatory impact analysis: a review of the Flemish Region in Belgium, Working paper for European Network for Better Regulation, Brussels, <http://www.enbr.org>.
- Van Humbeeck, Peter (2007b). Drie vliegen in één klap: meer coördinatie, planning en transparantie van beleid door invoering van een regelgevingsagenda. In Burger, bestuur en beleid. Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht. Jg. 4, 2007 – nr. 1, blz. 22-40.
- Van Loenen, B. and Cromptvoets, J. (2008). De staat van de geo-informatie infrastructuur: stilte voor de storm. In VI-Matrix 16(2): 48-51 (in Dutch).
- Van Roosbroek Steven en Wouter Van Dooren (2008). Opgepast met rankings van goed bestuur!. BinnenBand. 59: 38-41.
- Vancoppenolle Diederik (2006). De ambtelijke beleidsvormingsrol verkend en getoetst in meervoudig vergelijkend perspectief. Een two-level analyse van de rol van Vlaamse ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming. Leuven, K.U.Leuven.
- Vancoppenolle, Diederik en Marleen Brans (2005). De Vlaamse beleidsvormingscapaciteit: een (zelf)evaluatie. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaamse overheid.
- Verhoest Koen en Geert Bouckaert, G. (2004). Beter Bestuurlijk Beleid. De integratie van de beleids-, contract- en financiële cyclus. Het macroperspectief: de koppeling van de cycli als de noodzakelijke volgende stap. Leuven: Steunpunt voor Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

- Verlet Dries (2008). Good governance, corporate governance, government governance: what's in a name? Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid. Brussel, Studiedienst Vlaamse regering, SVR-rapport 2008/4.
- Vlaams Parlement (2008). Parlementen klaar voor de 21e eeuw. Verslagboek van het colloquium van 8 mei 2008. Brussel, Vlaams parlement, 2008.
- Vlaamse overheid (2007). De overheid uitgedaagd... 10 Sporen naar een efficiëntere en effectievere Vlaamse overheid. Brussel, nota College van Ambtenaren-Generaal.
- Wayenberg Ellen en Filip De Rynck (2007). Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen. Exploratie van een aparte bestuurlijke wereld. VTOM - Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement. 12(3):21-30.

8. Bijlage: Pact 2020 over efficiënt bestuur

Effectieve en efficiënte overheden

Vlaanderen ontwikkelt tegen 2020 een *performant apparaat op politiek en administratief niveau* dat toegankelijke en kwaliteitsvolle diensten aanbiedt. 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. Per regeerperiode worden in overleg met de belangrijkste stakeholders, op alle betrokken niveaus, realistische doelstellingen opgesteld voor de te bekomen efficiëntiewinsten en beleidsresultaten, die in gedifferentieerde doelstellingen per beleidsdomein en beleidsniveau vertaald worden. De visievorming en samenhang in strategieontwikkeling en strategische beleidsvoering (binnen beleidsdomeinen en tussen beleidsvelden) worden versterkt, met het oog op langere termijnplanning, beleidsconsistentie, standvastigheid en een meer integraal beleid.

De aandacht voor de uitvoering van beleid en de kwaliteit van publieke diensten wordt verhoogd. Waar nodig zorgen we met behulp van nieuwe technologieën voor een betere dienstverlening op maat van de 'klant'. Het concept "uniek loket" is hierbij essentieel. Het lokale beleidsniveau wordt meer geïntegreerd aangestuurd, met verduidelijking van hun rol en takenpakket.

Beter beleid en regelgeving

Vlaanderen voert tegen 2020 een *ambitieuw programma uit voor betere regelgeving*, dat bureaucratie, belemmeringen, administratieve lasten en onnodig zware nalevingskosten van regelgeving vermijdt en wegneemt. We nemen maatregelen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen. We zorgen voor systematische evaluatie van het gevoerde beleid. Vlaanderen vergroot op proactieve en gemandateerde wijze zijn bijdrage aan de Europese beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en bewaakt de omzetting ervan in intern recht. De transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding wordt verzekerd, zodat het maatschappelijke draagvlak en de kwaliteit van het beleid worden versterkt. De informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk worden verbeterd, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie worden ontwikkeld.

Nutssectoren

In nutssectoren zorgt Vlaanderen via regulering en marktordening voor een *optimale benutting van de infrastructuur*, voor *juiste prijzen*, voor een *kwaliteitsvolle dienstverlening* en voor de *realisatie van publieke belangen*, in het bijzonder van de universele dienstverlening en de openbare dienstverplichtingen (bescherming van de gebonden afnemers, leveringszekerheid, milieubescherming, veiligheid en gezondheid). Vlaanderen versterkt de positie van onafhankelijke regulatoren (elektriciteit, gas, water, transport...) die toezien op de marktwerking en de prijsvorming, de mededinging bevorderen, de toegang tot netwerken en netwerkinfrastructuur reguleren en publieke belangen bewaken.

Gezonde openbare financiën

De Vlaamse overheid blijft in het volgende decennium financieel gezond, en voert een *strikt begrotingsbeleid* dat mee de macro-economische stabiliteit garandeert, zodat doelstellingen op economisch en maatschappelijk vlak ook op langere termijn gevrijwaard blijven. De Vlaamse regering hanteert in de jaren tot 2020 een groeipad op de begroting dat ook op langere termijn kan aangehouden worden, zonder de schuldenvrije positie van de Vlaamse overheid in het gedrang te brengen. De Vlaamse overheid bewaakt billijkheid in de spreiding van inkomsten en uitgaven.

Sociaal overleg en stakeholderschap

De essentie van het gestructureerd sociaaleconomisch overleg tussen sociale partners is de *continue dialoog*. Het versterken van deze continue dialoog draagt bij tot afstemming en overeenstemming tussen sociale partners en tot een *breed en noodzakelijk draagvlak voor een doeltreffend sociaaleconomisch beleid*. De Vlaamse overheid biedt alle ruimte voor het sociaaleconomisch overleg, en de sociale partners investeren blijvend in hun onderlinge continue dialoog. Vanuit eenzelfde bekommernis voor een efficiënt sociaaleconomisch beleid wordt het gestructureerd overleg over het volledige sociaaleconomische spectrum tussen de Vlaamse sociale partners en de Vlaamse overheid in VESOC verder uitgediept.

De *actieve en gestructureerde betrokkenheid van het middenveld op alle beleidsniveaus* versterkt het draagvlak en verhoogt de efficiëntie van het overheidsbeleid. Het middenveld en de doelgroepen nemen daartoe ook zelf verantwoordelijkheid op. De mate waarin maatschappelijke uitdagingen tijdig worden opgepikt en afdoende worden aangepakt, wordt immers niet enkel bepaald door het functioneren van de overheid, maar in belangrijke mate ook door andere maatschappelijke actoren: middenveld, organisaties, bedrijven, burgers, media... .

Het *leer- en aanpassingsvermogen van de overheid* en van *alle andere maatschappelijke actoren* wordt gestimuleerd, om op alle domeinen een veranderingsgerichte, flexibele houding aan te nemen en open te staan voor veranderingen, nieuwe ideeën en nieuwe realiteiten.

Doelstelling 18. Overheid

Een efficiënte en kwaliteitsvolle overheid en regelgeving draagt op structurele wijze bij tot het welzijn en de welvaart van de bevolking. 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.

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.

Doelstelling 19. Maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid

Alle maatschappelijke actoren worden meer actief bij het beleid betrokken. Dit bevordert het gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en de gemeenschappelijke actieve oplossingsgerichtheid van de overheid en het middenveld voor belangrijke maatschappelijke uitdagingen, zoals duurzame ontwikkeling.

Meer organisaties en ondernemingen nemen maatschappelijke verantwoordelijkheid op en MVO is algemeen verspreid. Organisaties en ondernemingen worden daarbij ondersteund door de sociale partners en door de overheid. Het Vlaams sociaaleconomische overleg - zowel tussen de sociale partners onderling als met de overheid - over het volledige sociaaleconomische spectrum ondersteunt in 2020 in sterkere mate het maatschappelijk draagvlak en verhoogt de efficiëntie van het overheidsbeleid.

Ook het overleg tussen de Verenigde Verenigingen en de overheid in het kader van hun charter draagt daartoe bij.

Doelstelling 20. Begroting

De Vlaamse overheid blijft volgend decennium financieel gezond.

Het uitgangspunt is de eind 2008 verworven schuldenvrije positie te behouden.

De begrotingsdoelstellingen worden gewaarborgd door een eigen Vlaams stabiliteitsprogramma dat binnen het kader van een meerjarenbegroting de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen vastlegt in functie van de conjunctuur en de verwachte toekomstige uitdagingen. De Vlaamse overheid zet in de komende jaren substantiële stappen om te komen tot een meer prestatiegerichte begroting.