



# Advies

## Slagkrachtige overheid (deel 2): aandachtspunten voor de nieuwe legislatuur

Brussel, 22 januari 2014

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 22 januari 2014

De heer Geert Bourgeois  
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en  
Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands  
Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

Arenbergstraat 7

1000 BRUSSEL

**contactpersoon**  
Peter Van Humbreeck  
[pvhumbreeck@serv.be](mailto:pvhumbreeck@serv.be)

**ons kenmerk**  
SERV\_BR\_20140122\_slagkrachtige\_overheid\_pvhit

**Brussel**  
22 januari 2014

Mijnheer de minister

Op 25 november 2013 bracht de SERV advies uit over het lopende meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. In dat advies werd aangekondigd dat de SERV in een apart advies zou ingaan op de prioriteiten voor het bestuurlijk beleid in de volgende legislatuur, zoals door u gevraagd. Het voorliggende advies geeft daar uitvoering aan. Het bevat, na een situering van de context, uitgangspunten en uitdagingen, de prioritaire werkterreinen die volgens de sociale partners bijzondere aandacht (blijven) behoeven.

De SERV vraagt dat met het oog op de nieuwe legislatuur het concept van een open, op de samenleving gerichte overheid, wordt gebruikt als leidraad en toetssteen voor bestuurlijke hervormingen. Daarmee bedoelt de SERV een overheid die tastbare outcomes en impacts voor de samenleving realiseert en dus oplossingsgericht werkt in functie van de noden van burgers en bedrijven. Dit veronderstelt primair een overheid die betrokken is op wat stakeholders en 'klanten' belangrijk vinden en met hen samenwerkt, en die zorgt voor een effectief beleid dat 'werkt' (en beleid dat niet werkt bijstuurt of stopzet). Dat veronderstelt op zijn beurt een overheid die over voldoende middelen beschikt om zijn kerntaken op te nemen en de beschikbare middelen in functie daarvan gericht en efficiënt inzet. Ook de overheidsorganisatie en -structuur moeten daarop afgestemd zijn, met inbegrip van een gepaste cultuur, competenties en incentives.

Deze uitgangspunten worden in het advies vertaald in een reeks prioritaire werkterreinen voor de nieuwe legislatuur.

Wij zijn, mijnheer de minister, uiteraard graag bereid tot nadere toelichting van dit advies indien u dat wenst.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Jo Libeer  
voorzitter

Kopie:

Dhr. Jan Peumans, voorzitter Vlaams Parlement

Dhr. Martin Ruebens, secretaris-generaal DAR

Prof. Geert Bouckaert, voorzitter CEEO

# Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| Krachtlijnen.....  | 5         |
| <b>Advies 9</b>  |           |
| <b>1. Inleiding .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>2. Context en uitgangspunten .....</b>  | <b>10</b> |
| <b>3. Een ‘open overheid’ als centrale uitdaging.....</b>                        | <b>12</b> |
| 3.1. Gericht op tastbare outcomes en impacts voor de samenleving.....            | 12        |
| 3.2. Betrokken op de ‘klanten’ en stakeholders in de ‘civil society’ .....       | 13        |
| 3.3. Effectief in de aanpak van maatschappelijke problemen .....                 | 13        |
| 3.4. Efficiënt en gericht in de inzet van de beschikbare middelen.....           | 13        |
| 3.5. Ingebed in een gepaste bestuurlijke organisatie en ambtelijk apparaat ..... | 14        |
| <b>4. Prioritaire werkterreinen .....</b>  | <b>15</b> |
| 4.1. De beleidsonderbouwing versterken .....                                     | 15        |
| 4.2. De strategische planning verbeteren .....                                   | 16        |
| 4.3. Betere informatie en effectieve evaluaties garanderen .....                 | 18        |
| 4.4. Voor meer transparantie, inspraak en betrokkenheid zorgen.....              | 19        |
| 4.5. De verkokering doorbreken .....   | 22        |
| 4.6. De bestuurlijke organisatie verbeteren .....                                | 25        |
| 4.7. Outcomegerichte doelstellingen en prestatie-indicatoren hanteren .....      | 28        |
| 4.8. Hervormingen faciliteren en innovatie stimuleren .....                      | 32        |
| 4.9. Meer op de Europese besluitvorming wegen.....                               | 36        |
| <b>5. Verdere stappen.....</b>   | <b>38</b> |

# Krachtlijnen

In dit advies formuleert de SERV zijn prioriteiten voor het bestuurlijk beleid in de volgende legislatuur.

De **ambitie** moet blijven om ook op het vlak van de efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de overheid tegen 2020 tot de top te behoren (cf. Pact 2020). De rol van de overheid is in heel wat domeinen immers cruciaal voor het verzekeren van een kwalitatieve dienstverlening, het benutten van kansen en het effectief oplossen van problemen.

De Vlaamse overheid heeft hierin op sommige vlakken resultaten behaald en verbetering geboekt. De behoefte aan een slagkrachtige overheid is echter ondanks de geleverde inspanningen alleen maar toegenomen. Door **ontwikkelingen** in de omgeving wijzigen ook de verwachtingen ten aanzien van de overheid. Men verwacht meer openheid, een betere dienstverlening, een grotere klantgerichtheid, betere oplossingen voor complexe problemen, een efficiënte en oordeelkundige besteding van belastingmiddelen, een grotere productiviteit enz.

Al die verwachtingen zijn legitiem. Ze realiseren vereist **hervormingen**. Dat is geen eenmalige opdracht maar een volgehouden voortschrijdend proces gericht op het verbeteren van de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit. Daarvoor zijn leiderschap en innovaties nodig.

## Een 'open overheid' als centrale uitdaging

De SERV vraagt dat met het oog op de nieuwe legislatuur het concept van een open, op de samenleving gerichte overheid, wordt gebruikt als leidraad en toetssteen voor bestuurlijke hervormingen. Een 'open overheid' is:

1. *gericht op tastbare outcomes en impacts voor de samenleving*. Een open overheid werkt oplossingsgericht in functie van de noden van burgers en bedrijven.
2. *betrokken op de 'klanten' en stakeholders in de 'civil society'*. Een open overheid speelt in op maatschappelijke behoeften door beter te luisteren naar en samen te werken met maatschappelijke actoren om het beleid en de dienstverlening te verbeteren.
3. *effectief in de aanpak van maatschappelijke problemen*. Een open overheid zorgt voor een beleid dat 'werkt' en dus de gewenste beleidsresultaten oplevert zonder onnodige kosten of ongewenste effecten (en zorgt voor bijsturing of stopzetting van beleid dat niet werkt).
4. *efficiënt en gericht in de inzet van de beschikbare middelen*. Een open overheid neemt de taken op die de samenleving van de overheid verwacht (doet de goede dingen), beschikt over voldoende middelen om die taken kwalitatief uit te voeren, en gaat zuinig en efficiënt met die middelen om (doet de dingen goed).
5. *ingebed in een gepaste bestuurlijke organisatie en ambtelijk apparaat*. Een open overheid is 'FAST': vlak ('Flat') in de zin van een korte afstand met burgers/bedrijven en een beperkt aantal hiërarchische lagen (open netwerkorganisatie); wendbaar ('Agile') in de zin van veerkrachtig om voldoende snel met veranderingen in de omgeving om te gaan en zich aan te passen in functie van nieuwe kerntaken, prioriteiten en noden; gestroomlijnd ('Streamlined') in de zin van trans-

parant, coherent en doelmatig ingericht; en bijdetijds ('Tech-enabled') in de zin van optimaal gebruik makend van de mogelijkheden van moderne technologieën en andere innovaties.

### Prioritaire werkterreinen voor de volgende legislatuur

De SERV formuleert de onderstaande prioritaire werkterreinen voor de nieuwe legislatuur:

#### 1. De beleidsonderbouwing versterken

- ▀ De beleidsondersteunende capaciteit van de Vlaamse overheid moet worden versterkt zodat de besluitvorming kan steunen op degelijke, evidence based input en analyses.
- ▀ Er is een sterk en volgehouden politiek signaal nodig dat aangeeft dat kwaliteitsvolle beleidsvoorbereidende processen en regelgevingsprocessen cruciaal zijn.
- ▀ Beleids- en regelgevingsprocessen zouden zoveel mogelijk gestructureerd en transparant moeten verlopen. Het goed gebruik van regelgevingsagenda's, roadmaps, RIA's, conceptnota's is belangrijk.

#### 2. De strategische planning verbeteren

- ▀ Visievorming en lange termijn strategieontwikkeling moeten professioneler gebeuren en bijdragen aan een stabiel, toekomstgericht beleid.
- ▀ Er is nood aan rationalisering en meer coherentie in de veelheid aan strategische plannen om dubbel werk, inhoudelijke overlap en divergerende prioriteiten met uiteenlopende planhorizon te vermijden.
- ▀ De praktijk van de beleidsnota's en beleidsbrieven moet verbeteren, door de eventuele input van adviesraden transparanter en zichtbaarder mee te nemen, de koppeling met de begroting explicieter te leggen, de onderlinge afstemming beter te organiseren en de verhouding en samenhang met andere strategische beleidsplannen duidelijker aan te geven.

#### 3. Betere informatie en effectieve evaluaties garanderen

- ▀ Een strategische benadering van vraag en aanbod van informatie is nodig om (tijdig) de benodigde specifieke informatie te ontwikkelen voor het beleid en de dienstverlening.
- ▀ Er zou meer aandacht moeten zijn voor echte evaluaties ('evidence based', 'what works'...) die goed ingebed zijn in de beleidscyclus. Elk beleidsveld of -domein zou in samenspraak met de stakeholders een onderzoeksprogramma en evaluatieagenda moeten vastleggen.
- ▀ Ook een gestructureerde evaluatie van bestaande taken en structuren dringt zich op. Elk beleidsdomein zou een traject moeten doorlopen om na te gaan of de taken en structuren in overeenstemming zijn met de actuele kerntaken die van de Vlaamse overheid worden gevraagd.

#### 4. Voor meer transparantie, inspraak en betrokkenheid zorgen

- ▀ Een meer transparante besluitvorming is nodig. Elk belangrijk beleids- en regelgevingsdossier moet goed worden voorbereid, met een duidelijke planning van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten. Die procesplan-

ning (zgn. 'roadmap') zou publiek moeten worden gemaakt via een centrale webpagina.

- Het bestaande systeem van overleg en advies moet structureel verbeteren, zowel op het vlak van effectiviteit als efficiëntie. Er moet reële betrokkenheid zijn via een sterker samenwerkingsmodel waarbij het nut en de bruikbaarheid van de strategische adviesverlening voor het beleidsproces wordt gemaximaliseerd.
- Ook bij publieke dienstverlening is meer transparantie en betrokkenheid van het middenveld en de burgers, bedrijven (de 'klanten') noodzakelijk om de klantgerichtheid te verzekeren en de dienstverlening te verbeteren.

#### 5. *De verkokering doorbreken*

- Regering en ministers moeten de coördinatie beter organiseren en ambitie tonen om daadwerkelijk samen te werken over partij- en ambtelijke grenzen heen aan belangrijke projecten die een transversale aanpak vereisen.
- Instrumenten en incentives die samenwerking bevorderen moeten meer worden ingezet: projectmatige werking, opname van resultaten inzake samenwerking in de formele aansturingsinstrumenten, personeelsmobiliteit op top- en andere niveaus, bevorderen van samenwerkingsgerichte competenties, ...
- Een belangrijke hefboom om verkokering tegen te gaan is om vanuit het perspectief van de klant of doelgroep naar de bestaande organisatie en taakverdeling te kijken. Verwante diensten kunnen worden samengebracht in één frontoffice al dan niet met integratie van de backoffice.

#### 6. *De bestuurlijke organisatie verbeteren*

- De 6e staatshervorming is een opportuniteit voor een herdenking en modernisering van de bestaande structuren en sturingsinstrumenten.
- Belangrijke discussie- en werkpunten betreffen de verhouding tussen departement en agentschappen, de (flexibilisering van de) basisstructuur van de Vlaamse overheid, de verdere stroomlijning door fusies, de organisatie van ondersteunende diensten, de rol van horizontale beleidsdomeinen, de uitbouw van een geïntegreerde frontoffice en de sturingsinstrumenten.
- De mogelijke opties voor verbetering moeten grondig worden bekeken. Beslissingen moeten weloverwogen worden genomen, met inzicht in de voor- en nadelen

#### 7. *Outcomegerichte doelstellingen en prestatie-indicatoren hanteren*

- Doelstellingen en indicatoren voor een slagkrachtige overheid moeten zoveel mogelijk concreet (SMART) en outcome- en effectgericht worden geformuleerd, en dit voor alle belangrijke aspecten van het overheidsfunctioneren (efficiëntie, effectiviteit, kwaliteit).
- Een gerichte, gedifferentieerde aanpak is wenselijk waardoor rekening kan worden gehouden met het potentieel aan effectiviteits- en efficiëntiewinsten dat sterk kan verschillen tussen en binnen departementen en agentschappen.
- Dit vergt een transparant proces dat steunt op onderbouwing door betrouwbare cijfers. In dat verband is de invoering van een prestatiebegroting cruciaal. De opgelopen 'achterstand' mag echter geen alibi zijn om niet op basis van de beschikbare (benchmark)informatie concrete SMART geformuleerde doelstellingen te formuleren.

#### 8. Hervormingen faciliteren en innovatie stimuleren

- ▀ Personeel is een belangrijke hefboom voor een slagkrachtige overheid. Een modern HRM- en competentiebeleid is nodig dat ontwikkelingen faciliteert en ondersteunt. Het is cruciaal dat via overleg het noodzakelijke draagvlak voor veranderingen wordt gecreëerd.
- ▀ Een innovatiecultuur moet worden gecreëerd, met veel ruimte voor inbreng van het personeel op de ‘werkvloer’ en voor open innovatie en zelforganisatie. Experimenteerruimte, kennisdeling en informatie-uitwisseling maar ook opschaling van goede ideeën en praktijken zijn nodig.
- ▀ ICT maakt belangrijke verbeteringen mogelijk in de beleidsvoering en de dienstverlening. Een meer strategische benadering van het ICT- en informatiebeleid is nodig, uitgaande van ambitieuze doelstellingen voor een digitale overheid. Er moet verder ingezet worden op ‘open data’, in lijn met de internationale beste praktijken.

#### 9. Meer op de Europese besluitvorming wegen

- ▀ De Vlaamse overheid moet structureel en permanent aandacht besteden aan de Europese ontwikkelingen en besluitvorming, en vanuit een coherente, strategische visie zorgen voor een beter stroomlijnde inzet van het bestaande ‘instrumentarium’ (DiV, SOIA, PV-VV, VLEVA).
- ▀ Daadwerkelijk wegen op de Europese dossiers vergt dat dit meer gecoördineerd gebeurt, vanaf een vroege fase en doorheen het hele beleidsvormingsproces, en met onderbouwde standpunten op basis van concrete informatie.
- ▀ De informatievoorziening en tijdige betrokkenheid van stakeholders bij de interne Vlaamse (en Belgische) besluitvorming over Europese dossiers moeten worden versterkt.

#### Verdere stappen

Naast de SERV hebben ook andere actoren en instanties aanbevelingen voor de nieuwe legislatuur geformuleerd of zullen die dat op korte termijn doen (Vlaamse administratie, VLABEST, SBOV, CEEO...). Het lijkt wenselijk om de verschillende ideeën en visies samen te brengen en **de dialoog te organiseren** zodat een breed gedragen consensus kan groeien tussen alle betrokkenen.

Dat moet het mogelijk maken om de noodzakelijke hervormingen sneller vorm te geven zonder daarbij halsoverkop tewerk te gaan. Hervormingen moeten immers weloverwogen gebeuren, kunnen rekenen op een ruim draagvlak en gepaard gaan met de nodige continuïteit in de werking en dienstverlening van de overheid.

De SERV wijst erop dat er belangrijke discussies zijn op het vlak van een slagkrachtige overheid die niet in dit advies aan bod zijn gekomen, maar in reeds uitgebrachte of nog uit te brengen **andere adviezen**. Het betreft respectievelijk enerzijds de evaluatie van het lopende meerjarenprogramma slagkrachtige overheid en de hervorming van de strategische adviesraden, en anderzijds de implicaties van de 6e staatshervorming voor de organisatie van de Vlaamse overheid, het begrotingsbeleid in de volgende legislatuur, het Vlaamse beleid richting lokale besturen en de vragen en verwachtingen van de sociale partners naar concrete, inhoudelijke resultaten in de verschillende beleidsdomeinen in de volgende legislatuur.



# Advies

## 1. Inleiding

Op 25 november 2013 bracht de SERV advies uit over het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Dat advies gaf vooral feedback op het lopende meerjarenprogramma slagkrachtige overheid en bevatte aanbevelingen voor verbetering van zowel de inhoud en de uitvoering als de aansturing en het beheer ervan. Er werden tevens enkele thema's opgelijst waarrond op korte termijn, tijdens deze legislatuur, verder gewerkt zou moeten worden.

In dat advies werd aangekondigd dat de SERV in een apart advies zou ingaan op de prioriteiten voor het bestuurlijk beleid in de **volgende legislatuur**. Het voorliggende advies geeft daar uitvoering aan.

Het advies bevat, na een situering van de context, uitgangspunten en uitdagingen, de prioritaire werkerterreinen die volgens de sociale partners bijzondere aandacht (blijven) behoeven. Het betreft met name vragen en verwachtingen op **bestuursmatig vlak**. Het inhoudelijk-beleidsmatige komt aan bod in de algemene bijdrage voor de volgende legislatuur die de sociale partners voorbereiden.

De invalshoek van de SERV in dit advies is '**extern**'. Dat wil zeggen dat vooral aspecten worden belicht die van belang zijn vanuit het perspectief van de SERV als advies- en overlegorgaan en vanuit het standpunt van de sociale partners en hun leden als klanten en stakeholders van de Vlaamse overheid. Het advies gaat niet (in detail) in op aspecten van de interne werking van de Vlaamse overheid, tenzij dit 'externe' repercussies heeft. De SERV wil zo met dit advies tevens complementair zijn aan andere insteken vanuit bv. de CEEO, SBOV of VLABEST.

De focus van het advies ligt op de **Vlaamse administratie**. Dat neemt niet weg dat voor het functioneren van de overheid het geheel belangrijk is ('whole of the government'). Het gaat dan om alle bestuursniveaus (van internationaal tot lokaal) en alle onderdelen (politiek, administratie, samenleving; wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) en hun onderlinge interactie en die met de 'omgeving'.

Op de implicaties van de **6e staatshervorming** voor de organisatie van de Vlaamse overheid zal de SERV ingaan in de geplande concretisering van het eerdere SERV-akkoord, begin 2014.

De SERV bereidt tevens een apart advies voor over het **begrotingsbeleid** in de volgende legislatuur waardoor het voorliggende advies niet ingaat op het belangrijke thema van een financieel gezonde overheid.

## 2. Context en uitgangspunten

Het Pact 2020 bevat een strategie gericht op structurele verandering in vier prioritaire thema's<sup>1</sup>. Een van die thema's is een efficiënt en doeltreffend bestuur. Efficiënte en effectieve overheden zijn immers van groot belang voor de creatie en het behoud van welvaart en welzijn in Vlaanderen. Een **slagkrachtige overheid** blijft nodig om de essentiële kaders en diensten te verzekeren die de doelgroepen verlangen. De rol van de overheid is in heel wat maatschappelijke domeinen cruciaal voor het verzekeren van een kwalitatieve dienstverlening, het benutten van kansen en het effectief oplossen van problemen. De Vlaamse overheid heeft hierin op sommige vlakken goede resultaten behaald en verbetering geboekt<sup>2</sup>. De behoefte aan een slagkrachtige overheid is echter ondanks de geleverde inspanningen alleen maar toegenomen de laatste jaren.

De **maatschappelijke omgeving** wordt immers turbulenter, met meer kans op schokken en meer impact in Vlaanderen van ontwikkelingen en gebeurtenissen buiten Vlaanderen. Belangrijke uitdagingen zoals globalisering, concurrentievermogen, werkloosheid, vergrijzing, uitsluiting, armoede, klimaatverandering... zijn in toenemende mate complex en verweven. Er is daarom steeds meer nood aan robuuste lange termijnvisie ('strategic state'), risicobeheer ('risk governance'), wendbaarheid ('agile government') en capaciteit om te 'verbinden' (multi-sectoraal, multi-level, multi-actor), ook omdat de overheid alleen niet bij machte is om complexe maatschappelijke problemen voldoende aan te pakken ('network government')<sup>3</sup>.

Daarbij komt dat de bevolking **kritischer** aankijkt tegen de overheid. Ondernemingen en zelfstandigen streven naar efficiëntie, effectiviteit en snelheid van werken en verwachten van de overheid hetzelfde om hun concurrentiekracht te ondersteunen. De steeds mondiger wordende burger is dienstverlening op hoog niveau gewend, steeds vaker ook digitaal en op maat ('e-government'). Dat is ook meer en meer het referentieniveau voor burgers en bedrijven in hun relatie met de overheid. Ze verwachten een dienstverlening en communicatie die klantvriendelijk en snel is, en waar het gebruiksgemak voorop staat. Ze willen échte inspraak en betrokkenheid en willen geen onnodige bureaucratie en administratieve lasten ondervinden. Ze vragen een overheid die extern georiënteerd is op de noden van de burgers en bedrijven en ten dienste staat van de samenleving ('open government').

Tegelijk staat het overheidsapparaat **onder druk** om 'meer te doen met minder'. Er is al langer het besef dat demografische veranderingen een enorme druk zullen uitoefenen om de kosten van de vergrijzing op te vangen. De financieel-economische crisis en de overheidstekorten vergroten de aandacht voor de efficiënte benutting van de overheidsmiddelen (financieel, personeel...). De besparingen die als gevolg van de crisis worden doorgevoerd, verscherpen het debat. De Europese Unie kijkt strenger toe op het begrotingsbeleid en de aanwending van de middelen. De lidstaten worden gedwongen om het functioneren van de overheid door te lichten en structurele maatregelen

<sup>1</sup> Pact 2020. Brussel, 19 januari 2009. <http://www3.vlaanderen.be/vlaanderen-in-actie>.

<sup>2</sup> Zie SERV (2013). Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Brussel, 25 november 2013.

<sup>3</sup> Zie o.a. OECD (2010). Public Administration after 'New Public Management'; OECD (2012). Towards a strategic state. GOV/PGC(2012)11; OECD (2013). Strategic Insights from the Public Governance Reviews GOV/PGC(2013)4.

len te nemen. De financieel-economische crisis heeft bovendien geleid tot een hernieuwde vraag naar meer daadkracht in het overheidsoptreden en naar het terugwinnen van het vertrouwen in de overheid<sup>4</sup>. Daarenboven zal de 6e staatshervorming een zeer aanzienlijke impact hebben op de bevoegdheden, de structuren, het personeelsbestand en de beschikbare middelen van de Vlaamse overheid.

De maatschappij verandert dus, en daarmee ook verwachtingen ten aanzien van de overheid. Men verwacht meer openheid, een betere dienstverlening, een grotere klantgerichtheid, betere oplossingen voor complexe problemen, een efficiënte en oordeelkundige besteding van belastingmiddelen, een grotere productiviteit, enz.

Al deze verwachtingen zijn legitiem. Ze realiseren vereist **hervormingen**, ondersteund door **leiderschap en innovatie**.

Dit is geen eenmalige opdracht. De overheid hervormen is een continue opdracht en een iteratief proces, waarin volgehouden inspanningen, dialoog en differentiatie binnen een gezamenlijk raamwerk nodig zijn. Er moet regelmatig sprake zijn van impulsen, afgewisseld door de noodzakelijke rustpunten voor daadwerkelijke implementatie en voor leren en verbeteren. De focus en finaliteit van hervormingen moeten extern georiënteerd zijn, gericht op tastbare outcomes en impacts voor de samenleving. Ze worden best steeds en tegelijk gericht op het verbeteren van de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit<sup>5</sup>.

De voorbij jaren werden heel wat initiatieven genomen om de werking van de Vlaamse overheid verder te verbeteren<sup>6</sup>. Op sommige vlakken werden goede resultaten behaald. Op andere vlakken is de situatie niet (voldoende) verbeterd<sup>7</sup>. Ook de beschikbare indicatoren over een slagkrachtige overheid geven een gemengd beeld. Algemeen wijzen ze echter op een (te) trage vooruitgang in Vlaanderen<sup>8</sup>. Het vertrouwen en de algemene tevredenheid in de Vlaamse overheid liggen vrij laag. VRIND 2013 stelt dat “er op dit ogenblik een gebrek aan efficiëntie is door versnippering, een gebrekkige afstemming, dubbel werk op verschillende bestuursniveaus, verkokering, een te bureaucratische verantwoordingsstructuur en een kluwen van overleg- en beslissingsstructuren op het intermediaire niveau”. De regelgeving is niet altijd effectief en gaat nog vaak gepaard met onnodige kosten en administratieve lasten om de met die regelgeving beoogde doelstellingen te bereiken. Deze vaststellingen hebben een directe

---

<sup>4</sup> OECD (2012). *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*; OECD (2013). *Trust in government: assessing the evidence, understanding the policies*.

<sup>5</sup> SERV (2009). *Advies over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid*, 20 maart 2009; SERV (2010). *Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid*, 06 juli 2010; SERV (2013). *Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid*. Brussel, 25 november 2013.

<sup>6</sup> Voor een overzicht en toelichting van deze andere initiatieven kan worden verwezen naar de recente beleidsbrieven 2013-2014, vnl. inzake bestuurszaken en algemeen regeringsbeleid.

<sup>7</sup> Zie bv. VRIND 2013. 21ste editie van de Vlaamse Regionale Indicatoren;

<sup>8</sup> Voortgangsrapportages Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid (incl. bijlagen) van oktober 2011, oktober 2012 en maart 2013; .Zie terzake tevens SERV (2013). *Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid*. Brussel, 25 november 2013.

impact op de concurrentiekracht van de economie en op de effectieve en efficiënte realisatie van tal van andere economisch, sociale en maatschappelijke doelstellingen<sup>9</sup>.

De **ambitie** moet dan ook blijven om ook op het vlak van de efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de overheid tegen 2020 tot de top te behoren (cf. Pact 2020).

### 3. Een ‘open overheid’ als centrale uitdaging

De nieuwe legislatuur vanaf midden 2014 is een belangrijk momentum om opnieuw stappen vooruit te zetten in de slagkracht van de Vlaamse overheid.

De SERV vraagt dat het concept van een ‘**open overheid**’ centraal daarin staat. Daarmee bedoelt de SERV een overheid die tastbare outcomes en impacts voor de samenleving realiseert en dus oplossingsgericht werkt in functie van de noden van burgers en bedrijven (1). Dit veronderstelt primair een overheid die betrokken is op wat stakeholders en ‘klanten’ belangrijk vinden en met hen samenwerkt (2), en die zorgt voor een effectief beleid dat ‘werkt’ (en beleid dat niet werkt bijstuurt of stopzet) (3). Dat veronderstelt op zijn beurt een overheid die over voldoende middelen beschikt om zijn kerntaken op te nemen en de beschikbare middelen in functie daarvan gericht en efficiënt inzet (4). Ook de overheidsorganisatie en -structuur moeten daarop afgestemd zijn, met inbegrip van een gepaste cultuur, competenties en incentives (5).

#### 3.1. Gericht op tastbare outcomes en impacts voor de samenleving

Het finale doel en de finale toetssteen van de performantie van de overheid is de mate waarin die meerwaarde levert/verschilt maakt voor de maatschappij. Overheden staan ten dienste van de samenleving. Ze moeten oplossingsgericht werken in functie van de noden van burgers en bedrijven en gericht zijn op het realiseren van tastbare outcomes en impacts voor de samenleving. Zo’n open, ‘naar buiten’ gerichte houding vergt een mentaliteitswijziging die in de eerste plaats moet worden uitgedragen door de politieke en ambtelijke top<sup>10</sup>. Ze moet worden ondersteund door o.a. SMART-geformuleerde doelstellingen, outputgerichte indicatoren en prestatiemetingen en voldoende aandacht voor de implementatiefase in de beleidscyclus.

<sup>9</sup> SERV (2010). Advies betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn, 10 maart 2010; SERV (2010). Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen, Rapport, 10 maart 2010.

<sup>10</sup> Uit de bevraging van de kabinetten en administraties in het kader van de evaluatie van het charter politiek-ambtelijke samenwerking, komt als belangrijke prioriteit naar voor: “de cultuuromslag die nodig is om afstand te nemen van de belangen van de eigen entiteit, en te denken in functie van de Vlaamse overheid, het beleid, de klant” (Van den Bossche, Ivo en Dries Verlet. Tweede evaluatie van het charter politiek-ambtelijke samenwerking. CAG/13/13.06/DOC.056 – bijlage bis). Een andere illustratie van een intern gerichte logica die aantoont dat niet steeds wordt gedacht vanuit een externe, klantgerichte benadering maar vanuit interne structuren en belangen, is de conceptnota omtrent beperking van het aantal entiteiten waarin de mogelijkheid van fusies van entiteiten wordt gekoppeld aan het feit of de topambtenaar van een entiteit binnen afzienbare tijd al dan niet met pensioen gaat...

### 3.2. Betrokken op de ‘klanten’ en stakeholders in de ‘civil society’

Stakeholders en gebruikers van publieke diensten vragen een overheid die ‘responsief’ inspeelt op maatschappelijke behoeften door beter te luisteren naar en samen te werken met maatschappelijke actoren, die met hen in interactie gaat en feedback vraagt om het beleid en de dienstverlening te verbeteren (zonder te vervallen in cliëntelisme). Het middenveld en de burgers, bedrijven en klanten van overheidsdiensten zijn immers een belangrijke bron van ideeën om het beleid en de dienstverlening te vernieuwen. Open communicatie, toegang tot informatie, transparantie, participatie en verantwoording zijn basisinstrumenten om kwaliteitsvol beleid en diensten te ontwerpen en uit te voeren. Het zijn centrale determinanten van institutionele kwaliteit en vertrouwen in de overheid. Ze brengen het beleid ook dichterbij de burger en versterken individuen en gemeenschappen om een rol te spelen in de samenleving.

### 3.3. Effectief in de aanpak van maatschappelijke problemen

Tastbare outcomes en impacts voor de samenleving realiseren kan enkel met een effectief beleid dat ‘werkt’. Dit impliceert een overheid die maatschappelijke uitdagingen tijdig onderkent, de juiste strategie ontwikkelt en doelstellingen kiest, de juiste rol opneemt en instrumenten inzet, de correcte uitvoering realiseert, de effecten opvolgt en bewaakt en het beleid evalueert en waar nodig bijstuurt, stroomlijnt of afschaft, om daadwerkelijk te zorgen voor de gewenste beleidsresultaten, zonder onnodige kosten of ongewenste effecten voor burgers, organisaties en bedrijven te veroorzaken. Dit vergt een uitgebouwde beleids capaciteit en open beleidsprocessen om de ‘juiste’ keuzes te maken op basis van onderbouwde analyses en systematische beleidsevaluaties, gelinkt aan budgettaire keuzes en beheersmatige processen.

### 3.4. Efficiënt en gericht in de inzet van de beschikbare middelen

De overheid moet over voldoende middelen beschikken om de taken die men van die overheid verwacht kwalitatief te kunnen uitvoeren, en moet zuinig met die middelen omgaan. Elk inefficiënt gebruik van overheidsmiddelen drukt, via collectieve lasten en belastingen, op de economie als geheel en vermindert de mogelijkheden om het hoofd te bieden aan belangrijke uitdagingen in de samenleving. Indien bestaande taken en dezelfde kwaliteit sneller en tegen lagere kosten kunnen worden geleverd<sup>11</sup>, moet dat gebeuren. Naast de efficiëntievraag (doen we de dingen goed?) moeten steeds ook de effectiviteitsvraag (doen we de goede dingen? m.a.w. neemt de overheid de juiste taken op, welke taken zijn niet meer prioritair of niet meer noodzakelijk, en welke nieuwe taken moeten worden vervuld?) en de kwaliteit van de dienstverlening worden meegenomen. Beste praktijken en benchmarkinformatie op het vlak van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit moeten mee toelaten om concrete doelstellingen voorop te stellen en verbeteringen te realiseren.

---

<sup>11</sup> bv. door vereenvoudiging van procedures en processen, minder interne planlasten, informatisering en digitalisering, betere uitwisseling van informatie, vermijden van dubbel werk, benutten van synergiën, hervorming van structuren enz.,

### 3.5. Ingebed in een gepaste bestuurlijke organisatie en ambtelijk apparaat

De organisatie en structuur van de overheid moeten 'FAST' zijn<sup>12</sup>.

Vlak ('Flat') in de zin van een korte afstand met burgers/bedrijven en een beperkt aantal hiërarchische lagen. Een open netwerkorganisatie is nodig om kennis, competenties en creativiteit aan te spreken. Sociale innovaties in de arbeidsorganisatie en bedrijfsvoering moeten de klemtoon leggen op dialoog met en creativiteit van de medewerkers. Het zijn immers niet zozeer de structuren maar vooral de mensen in de structuren die het verschil maken. Het personeel en de leidinggevenden zijn een cruciaal element, en dan vooral aspecten zoals motivatie, tevredenheid, integriteit, attitude, kennis en competenties.

Wendbaar of lenig ('Agile') in de zin van veerkracht om voldoende snel met veranderingen in de omgeving om te gaan en (mensen, middelen) te verschuiven in functie van nieuwe kerntaken, prioriteiten en noden. Een innovatiegerichte cultuur is nodig om het leer- en aanpassingsvermogen van de overheid (en alle andere actoren) te stimuleren en open te staan voor veranderingen, nieuwe ideeën en nieuwe realiteiten.

Gestroomlijnd ('Streamlined') in de zin van transparant, coherent en doelmatig ingericht. De organisatiestructuur moet toelaten om effectief, efficiënt en kwaliteitsvol (samen) te werken. Ze moet adequate sturing mogelijk maken, schaal- en netwerkeffecten benutten, overlappingsen en dubbel werk vermijden. Effectieve coördinatiemechanismen moeten coherentie verzekeren binnen en tussen de verschillende bestuurslagen. Goede ondersteunende systemen en processen moeten entiteiten toelaten om zich te focussen op hun kerntaken en om die kerntaken goed uit te voeren.

Bijdetijds ('Tech-enabled') in de zin van optimaal gebruik maken van de mogelijkheden van moderne technologieën. Informatie- en communicatietechnologieën maken belangrijke verbeteringen mogelijk in de beleidsvoering en de dienstverlening (bv. administratieve vereenvoudiging, versnelling van procedures, automatische toekenning van rechten, ...). Nieuwe sociale media en ICT-toepassingen creëren mogelijkheden voor meer en betere interactie met burgers en bedrijven, voor meer transparantie en betere verantwoording en voor dienstverlening op maat. 'Open data' kan leiden tot innovaties en nieuwe toepassingen en diensten.

---

<sup>12</sup> World Economic Forum (2011). The future of government. Lessons learned from around the world; OECD (2012). Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation; EC-DG Connect (2013). A vision for public services.

## 4. Prioritaire werkterreinen

Vanuit de voorgaande afbakening, uitgangspunten en centrale uitdagingen formuleert de SERV de onderstaande prioritaire werkterreinen voor de nieuwe legislatuur.

### 4.1. De beleidsonderbouwing versterken

#### Kernboodschappen

- De beleidsondersteunende capaciteit van de Vlaamse overheid moet worden versterkt zodat de besluitvorming kan steunen op degelijke, *evidence based*, input en analyses.
- Een sterk en volgehouden politiek signaal is nodig dat kwaliteitsvolle beleidsvoorbereidende processen en regelgevingsprocessen cruciaal zijn.
- Beleids- en regelgevingsprocessen zouden zoveel mogelijk gestructureerd en transparant moeten verlopen. Het goed gebruik van regelgevingsagenda's, roadmaps, RIA's, conceptnota's is belangrijk.

Van de overheid wordt verwacht dat ze maatschappelijke problemen effectief en efficiënt aanpakt en oplost. Dit is 'corebusiness' van een slagkrachtige overheid en vergt een goed samenspel tussen politiek, administratie en stakeholders.

Beleidskeuzes maken is bij uitstek het terrein van politici. Maar zij moeten worden ondersteund om goed geïnformeerde, onderbouwde en overlegde beslissingen te kunnen nemen. De politieke besluitvorming moet kunnen steunen op degelijke, *evidence based*, input en analyses en transparante, kwaliteitsvolle beleidsvoorbereidende processen. De beleidsondersteunende capaciteit van de Vlaamse overheid en de kwaliteit van de beleidsprocessen moeten daarom worden versterkt<sup>13</sup>.

Onderzoek in o.a. Nederland leert bovendien dat in het wetgevingsproces is de meeste tijdswinst te halen is in de beleidsvoorbereidende fase, voordat een dossier op de regering wordt geagendeerd. Een betere en transparantere 'voorfase' is noodzakelijk om beleid en wetgeving te behoeden voor onvolkomenheden en niet goed onderbouwde veronderstellingen. In een later stadium kost herstel daarvan via reparatieregelgeving altijd meer tijd en energie. Gestructureerde en transparante beleidsvoorbereidende processen zijn een investering in de doorlooptijd van de volgende fasen<sup>14</sup>.

Specifieke elementen waar volgens de SERV nog (veel) kan gebeuren zijn:

- De rationele, analytische basis van beslissingen (o.m. op basis van effectbeoordelingen);
- De transparantie en planning van besluitvormingsprocessen;
- De horizontale of integrale benadering van beleidsvraagstukken;

<sup>13</sup> Aan de traditionele beleidscyclus specifieke elementen van beleids capaciteit worden verbonden: agendasetting vergt een adequate informatie- en kennisbasis voor het beleid; beleidsvoorbereiding een goede strategieontwikkeling met inbegrip van de lange termijn visievorming; beleidsformulering onderbouwing van beleidsmaatregelen door ex ante evaluatie en consultatie; beleidsimplementatie aandacht voor de handhaving en uitvoering door de overheid en de doelgroepen; beleidsevaluatie een goede monitoring van de resultaten en analyse van de effecten van het beleid met het oog op beleidsleren en -verbetering. Op elk van die elementen kan de Vlaamse overheid nog stevige vooruitgang boeken.

<sup>14</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2013). Advies Beleidscontinuïteit in tijden van discontinuïteit. Zie tevens SERV (2010). Advies versnelling investeringsprojecten, 26 mei 2010.

- ▀ De keuze van de aangewezen (mix van) beleidsinstrumenten;
- ▀ De betrokkenheid van stakeholders, uitvoeringsinstanties, inspectiediensten en andere beleidsdomeinen in beleids- en regelgevingsprocessen;
- ▀ De motivering en communicatie van beleidsbeslissingen;
- ▀ De aandacht, reeds vooraf, voor de latere uitvoering, handhaving en evaluatie.

Een kernpunt is dat beleids- en regelgevingsprocessen best zoveel mogelijk logisch worden opgebouwd rond ‘de juiste vragen, op het juiste moment, in de juiste volgorde’. Dit komt neer op het doorlopen van een transparant analyse- en interactieproces dat minstens een degelijke probleemanalyse en een gestructureerde vergelijking van (de effecten van) relevante beleidsopties omvat.

Het is aangewezen dat hiervoor nodige handvesten of ‘modellen’ worden aangereikt. Het model van de RIA (reguleringsimpactanalyse) is zo’n model dat internationaal gevalideerd is en zijn nut heeft bewezen<sup>15</sup>. Het wordt ook in Vlaanderen gepromoot via regels, handleidingen en opleidingen. De aandacht is terecht verschoven van formalisme naar meer flexibiliteit, al heeft dit nog niet echt geleid tot een drastische verbetering van de reguleringsprocessen. Het potentieel van RIA’s blijft sterk onderbenut<sup>16</sup>. Het gebruik van groen- en witboeken (of conceptnota’s) zijn een ander voorbeeld<sup>17</sup>.

Dat neemt niet weg er volgens de SERV ook nood is aan meer ‘harde’ kwaliteitseisen en proceswaarborgen. Het gebruik van de regelgevingsagenda’s met bijbehorende roadmaps en het respecteren van bepaalde transparantie- en consultatieprincipes (zie verder onder punt 4.4) zou moeten worden verplicht<sup>18</sup>. Finaal is een sterk en volgehouden politiek signaal vanuit de regering richting administratie (en eigen kabinetten) dat men de kwaliteit van de beleidsvoorbereidende processen cruciaal vindt, wellicht de belangrijkste voorwaarde om hier de nodige vooruitgang te boeken.

## 4.2. De strategische planning verbeteren

### Kernboodschappen

- ▀ Visievorming en lange termijn strategieontwikkeling moeten professioneler gebeuren en bijdragen aan een stabiel, toekomstgericht beleid.
- ▀ Er is nood aan rationalisering en meer coherentie in de veelheid aan strategische plannen om dubbel werk, inhoudelijke overlap en divergerende prioriteiten met uiteenlopende planhorizon te vermijden.

<sup>15</sup> De toepassing van RIA is daarom een van de centrale aanbevelingen van de OESO aan de lidstaten met het oog op betere regelgeving: “Integrate Regulatory Impact Assessment (RIA) into the early stages of the policy process for the formulation of new regulatory proposals” (...) “Improving the evidence base for regulation through an ex ante (prospective) impact assessment of new regulations is one of the most important regulatory tools available to governments.” OECD (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

<sup>16</sup> SERV (2007). Maken we goede wetten? Benchmarking van Vlaanderen. In SERA 2007. Sociaal-Economisch Rapport 2007. Gent, Academia Press; SERV (2010); SERV (2010). Wetgevingsprocedures, -structuren en -instrumenten in Vlaanderen: een evaluatie van 10 jaar wetgevingsbeleid in Vlaanderen, Rapport, 10 maart 2010. Advies betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn, 10 maart 2010; SERV, VLABEST (2011). Advies Strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014, 30 april 2011.

<sup>17</sup> SERV (2011). Advies Wit- en groenboeken, 01 juni 2011.

<sup>18</sup> SERV (2006). Advies over de invoering van een Vlaamse regelgevingsagenda, 22 november 2006.



- De praktijk van de beleidsnota's en beleidsbrieven moet verbeteren door de eventuele input van adviesraden transparanter en zichtbaarder mee te nemen, de koppeling met de begroting explicieter te leggen, de onderlinge afstemming beter te organiseren en de verhouding en samenhang met andere strategische beleidsplannen duidelijker aan te geven..

Visievorming en lange termijn strategieontwikkeling zijn belangrijk om voldoende vooruit te zien en te zorgen voor een stabiel, toekomstgericht beleid. Het kan zorgen voor een overheid die minder reactief werkt en meer proactief op basis van inzicht in de maatschappelijke uitdagingen die zich aandienen, en die in functie daarvan prioriteiten stelt.

In de huidige praktijk is er meestal een gebrek aan tijd en ruimte voor visievorming. Er is daardoor zelden sprake van een grondig en diepgaand participatief reflectieproces gebaseerd op kwalitatieve toekomstverkenningen ('forward-' en 'outward' looking), scenariodenken (wat als...), beleidsevaluaties en daadwerkelijke dialoog en interactie (wat de stakeholders betreft: ruimer dan formeel advies en openbaar onderzoek; wat de overheid zelf betreft: ruimer dan input vragen van een andere entiteit). Meer inspanningen zijn nodig voor goede visievorming en lange termijn strategieontwikkeling.

Dit moet gepaard gaan met een grondige bezinning van de strategische beleidsplanning in Vlaanderen<sup>19</sup>. Er is nood aan rationalisering en meer coherentie in de veelheid van strategische beleidsdocumenten, -plannen en -programma's<sup>20</sup>. De vaststelling is immers dat beleidsnota's en beleidsbrieven vandaag vaak de belangrijkste instrumenten zijn van strategische (meerjaren)planning en voor de aansturing van de administratie, aangezien ze politiek sterk gedragen zijn door de bevoegde minister en doorwerken in andere aansturingsinstrumenten zoals de begroting en beleids- en managementovereenkomsten. Bovenop die beleidsnota's zijn er evenwel diverse overheidsbrede en beleidsdomeinspecifieke plannen. Maar die zijn onderling niet altijd even samenhangend qua inhoud, aansturing en timing. Er is ook geen duidelijke hiërarchie wat leidt tot verwarring over wat werkelijk telt. Ze zijn bovendien grotendeels losgekoppeld van de reguliere sturingsinstrumenten (beleidsnota's, beleidsbrieven, beheersovereenkomsten) en verantwoordingslijnen, waardoor reële impact meestal beperkt is. De veelheid aan plannen met vaak elk een afzonderlijke timing en deadlines zorgt ook voor grote plan- en rapporteringslasten binnen de overheid.

Om hieraan te verhelpen, suggereert de SERV dat in elk geval de praktijk van de beleidsnota's en beleidsbrieven wordt herbekeken, met name op de volgende punten:

- **Inpraak/feedback.** Beleidsnota's en beleidsbrieven worden vandaag besproken in het parlement en de strategische adviesraden kunnen er op eigen initiatief over adviseren (cf. SAR-decreet). De Vlaamse regering zou die input transparanter en zichtbaarder moeten meenemen.
- **Koppeling met de begroting.** De opmaak en behandeling van de beleidsnota's en beleidsbrieven is formeel gekoppeld aan de begroting. Maar de onderlinge linken

<sup>19</sup> SERV (2010). Advies Vlaams hervormingsprogramma Europa 2020-strategie, 15 september 2010.

<sup>20</sup> cf. Pact 2020, Via, Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, Vlaams hervormingsprogramma 2020, beleidsnota's en beleidsbrieven, meerjarenprogramma slagkrachtige overheid, milieubeleidsplan, klimaatplan, waterbeleidsnota, mobiliteitsplan, actieplan armoede ...

worden zelden expliciet gelegd. Beleidsnota's en beleidsbrieven bevatten weinig financiële informatie (zie ook deel 4.7).

- Onderlinge afstemming. De coördinatie tussen de beleidsnota's onderling is vandaag nauwelijks uitgebouwd<sup>21</sup>. Dat geldt in het bijzonder ook voor de uitvoering ervan, waarvoor enkel het 'bevoegde' beleidsdomein of entiteit aangesproken wordt of zich gebonden voelt. Ook beleidsthemaoverschrijdend werken aan transversale thema's komt nauwelijks aan bod. Door de toenemende complexiteit van de samenleving neemt de nood hieraan nochtans toe (zie ook punt 4.5).
- Afstemming met andere strategische plannen. De beleidsnota's en beleidsbrieven staan vaak naast specifieke (beleidsdomeingerichte of beleidsdomeinoverschrijdende) beleidsplannen<sup>22</sup>. De onderlinge verhouding en samenhang zouden duidelijker moeten zijn. Dat moet dubbel werk, inhoudelijke overlap en divergerende prioriteiten met uiteenlopende planhorizon vermijden.

### 4.3. Betere informatie en effectieve evaluaties garanderen

#### Kernboodschappen

- Een strategische benadering van vraag en aanbod van informatie is nodig om (tijdig) de benodigde specifieke informatie te ontwikkelen voor het beleid en de dienstverlening.
- Er zou meer aandacht moeten zijn voor echte evaluaties ('evidence based', 'what works'...) die goed ingebed zijn in de beleidscyclus. Elk beleidsveld of -domein zou in samenspraak met de stakeholders een onderzoeksprogramma en evaluatie-agenda moeten vastleggen.
- Ook een gestructureerde evaluatie van bestaande taken en structuren dringt zich op. Elk beleidsdomein zou een traject moeten doorlopen om na te gaan of de taken en structuren in overeenstemming zijn met de actuele kerntaken die van de Vlaamse overheid worden gevraagd.

Beleidsvorming en dienstverlening moeten in belangrijke mate kunnen steunen op relevante **informatie**. Er moet beslist worden welke informatie nodig is (en welke niet, gelet op de kosten en administratieve lasten van informatieverzameling), hoe die best wordt verzameld, wanneer dat moet gebeuren, en hoe die kan worden ontsloten en hergebruikt (om dubbele gegevensopvraging te vermijden). Een overheid die meer met stakeholders wil samenwerken en de vitaliteit in de samenleving wil bevorderen, moet bovendien zorgen dat basisinformatie die zij zelf gebruikt ook voor de samenleving beschikbaar is (open data), uiteraard met respect voor de privacy en commercieel gevoelige informatie. Vandaag ontbreekt zulke strategische benadering van vraag en aanbod van informatie grotendeels.

Verder zijn data, indicatoren en meetsystemen een belangrijke bron van informatie. Maar om ook outcomes en effecten van maatregelen te meten en het beleid of de dienstverlening in functie daarvan bij te sturen zijn evaluaties en inbreng van de doel-

<sup>21</sup> Beleidsnota's worden wel meegedeeld aan de Vlaamse regering, maar vormen geen voorwerp van collegiale besluitvorming.

<sup>22</sup> Bv. Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, meerjarenprogramma slagkrachtige overheid, milieubeleidsplan, klimaatplan, waterbeleidsnota, mobiliteitsplan, actieplan armoede ...

groepen noodzakelijk voor het aanleveren van informatie, feiten en terreinkennis. Er is daarom meer aandacht of ruimte nodig voor echte **evaluaties** ('evidence based', 'what works'...) die goed ingebed zijn in de beleidscyclus.

Bovendien is een globale aanpak in de **wetenschappelijke beleidsondersteuning** nodig, waarbij voor een periode van vijf jaar per beleidsveld/-domein een onderzoeksprogramma en evaluatieagenda wordt vastgelegd<sup>23</sup>. Die agenda zou moeten slaan op het beleidsondersteunend onderzoek dat zowel intern gebeurt binnen de Vlaamse overheid zelf als op het onderzoek door de wetenschappelijke steunpunten beleidsrelevant onderzoek en door andere instanties (academici, consultants, ...). Ook beleidsdomeinoverschrijdend onderzoek zou daarin een plaats moeten krijgen. De stakeholders zouden (via de adviesraden) inspraak moeten krijgen bij de bepaling van de onderzoeksthema's en de formulering van de relevante belevragen. Ook betere ontsluiting van de onderzoeksresultaten en kwaliteitscontrole op uitgevoerde onderzoeken en evaluaties zijn wenselijk.

(Goede) evaluaties moeten doorwerken in het beleid en ook aanleiding geven tot beëindiging van voorbijgestreefd **beleid** en tot verdwijnen van niet langer aangepaste beleidsmaatregelen en wetgeving.

Dat geldt ook voor **taken, entiteiten en structuren**. De SERV vraagt daarom dat in de beleidsdomeinen waar dat nog niet gebeurt is<sup>24</sup>, in samenspraak met de stakeholders een traject zou worden opgestart om na te gaan of de organisatiestructuur en de invulling daarvan in overeenstemming is met de actuele kerntaken die van de Vlaamse overheid worden gevraagd, en waar er effectiviteits- en efficiëntiewinsten kunnen worden bereikt door synergieën of door het wegwerken van overlappingsen in taken en diensten (fusie, clustering of intensere samenwerking, ...). Dit moet leiden tot mogelijke scenario's voor de toekomst, mede gelet op de nieuwe bevoegdheden in het kader van de 6<sup>e</sup> staatshervorming. De volgende evaluatievragen moeten daarbij de leidraad zijn: (a) *wat?* zijn al de activiteiten die worden uitgevoerd nog steeds even noodzakelijk en welke nieuwe of andere activiteiten zijn nodig; (b) *wie?* is de entiteit die ze uitvoert het best geplaatst om die activiteiten uit te voeren, of bij activiteiten die werden uitbesteed, is deze andere organisatie in de publieke of private sector (profit en/of non-profit) het best geplaatst; (c) *hoe?* worden de activiteiten op een zo efficiënt mogelijke manier uitgevoerd (zijn er bv. synergieën mogelijk door het wegwerken van overlappingsen in taken en diensten?).

#### 4.4. Voor meer transparantie, inspraak en betrokkenheid zorgen

##### Kernboodschappen

- Een meer transparante besluitvorming is nodig. Elk belangrijk beleids- en regelgevingsdossier moet goed worden voorbereid, met een duidelijke planning van de belangrijkste processtappen en participatiemomenten. Die procesplanning (zgn. 'roadmap') zou publiek moeten worden gemaakt via een centrale webpagina.

<sup>23</sup> SERV (2011). Advies Evaluatie Steunpunten Beleidsrelevant Onderzoek, 10 juni 2011; SERV (2011). Advies Steunpunten beleidsrelevant onderzoek, 16 februari 2011.

<sup>24</sup> Zie terzake bv. SERV (2011). Advies hervorming beleidsveld Ruimtelijke Ordening. 16 november 2011.

- Het bestaande systeem van overleg en advies moet structureel verbeteren, zowel op het vlak van effectiviteit als efficiëntie. Er moet reële betrokkenheid zijn via een sterker samenwerkingsmodel waarbij het nut en de bruikbaarheid van de strategische adviesverlening voor het beleidsproces wordt gemaximaliseerd.
- Ook bij publieke dienstverlening is meer transparantie en betrokkenheid van het middenveld en de burgers, bedrijven (de ‘klanten’) noodzakelijk om de klantgerichtheid te verzekeren en de dienstverlening te verbeteren.

Transparantie, inspraak en samenwerking met stakeholders zijn essentiële kenmerken van moderne overheden<sup>25</sup>. Zij hebben de stap gezet van een passieve en reactieve vorm van openheid en transparantie naar een actieve en proactieve houding richting burgers, bedrijven, middenveld en gebruikers van overheidsdiensten. Die worden gepland en bewust betrokken bij alle fasen van een beleidscyclus en de dienstverlening (voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie). Dit is een kwestie van draagvlak en kwaliteit maar ook van noodzaak omdat partnerschappen steeds meer aangegeven zijn. Participatie van het brede maatschappelijk middenveld is bovendien een onderdeel van een transparante en democratische besluitvorming.

Tijdens de huidige legislatuur werden verschillende positieve initiatieven genomen om de transparantie, consultatie, adviespraktijk en verantwoording in **beleidsprocessen** te vergroten<sup>26</sup>. Helaas zijn de goede voorbeelden nog geen vaste praktijk. Er blijven belangrijke knelpunten waardoor de basisvoorwaarden voor een effectieve en efficiënte participatiepraktijk (cf. de minimumnormen uit de Vlaamse consultatiecode) vandaag zelden zijn vervuld. Ingeburgerde instrumenten, zoals adviesraden, openbaar onderzoek en klassieke inspraakmomenten in besluitvormingsprocedures, blijken geen garantie op echte betrokkenheid. Inspraak wordt immers nog te vaak ingevuld als een formalistische verplichting om liefst bevestiging te verkrijgen voor wat al werd beslist, in plaats van als een hulpmiddel om beter te beslissen. Daardoor laten ook de kwaliteit en het draagvlak van beleidsbeslissingen soms te wensen over, hetgeen zich dan vertaalt in ineffectief en instabiel beleid, hoge nalevingskosten en andere problemen in de implementatie- en handhavingfase.

Er blijft dus grote nood aan een daadwerkelijke en fundamentele verbetering<sup>27</sup>. Een meer **transparante besluitvorming** is daarbij van belang. Elk belangrijk beleids- en regelgevingsdossier moet goed worden voorbereid, met een duidelijke planning van de

<sup>25</sup> Ook consultatie is een van de centrale aanbevelingen van de OESO aan de lidstaten met het oog op betere regelgeving “Adhere to principles of open government, including transparency and participation in the regulatory process to ensure that regulation serves the public interest and is informed by the legitimate needs of those interested in and affected by regulation. This includes providing meaningful opportunities (including online) for the public to contribute to the process of preparing draft regulatory proposals and to the quality of the supporting analysis. OECD (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

<sup>26</sup> Het gebruik van conceptnota's, groen- en witboeken is meer ingeburgerd geraakt, de feedback aan het parlement over de adviezen is verbeterd, de bewustwording van het belang van goede procesvoering en tijdige participatie nam toe (vnl. door het debat rond versnelling van investeringsprojecten), er werd een consultatiecode met kwaliteitscriteria en richtlijnen voor consultaties opgemaakt, er werden initiatieven genomen rond stakeholdersmanagement, enz. De SERV zelf heeft ook enkele goede ervaringen van tijdige betrokkenheid, informatie-uitwisseling, overleg, advisering en feedback.

<sup>27</sup> Cf. het engagement van het Pact 2020 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.”

belangrijkste processtappen en participatiemomenten. Die procesplanning (zgn. ‘roadmap’) zou publiek moeten worden gemaakt via één webpagina waarop alle informatie met inbegrip van de relevante documenten wordt gecentraliseerd<sup>28</sup>. Gebruik van nieuwe media kan de informatieverspreiding over voorgenomen regelgeving en nieuwe wetgeving verbeteren (e-participatie)<sup>29</sup>.

De SERV vraagt ook structureel **betere procedures en processen van inspraak, overleg en advies**. Dit moet leiden tot een grotere impact van de doelgroepen op het beleid en tot efficiëntere advies- en overlegprocessen. Er moet reële betrokkenheid zijn via een sterker samenwerkingsmodel waarbij het nut en de bruikbaarheid van de strategische adviesverlening voor het beleidsproces wordt gemaximaliseerd. Dit vergt maatwerk, politiek commitment en een afsprakenkader waarbij in de onderscheiden beleidsdomeinen en voor de onderscheiden beleidsvraagstukken duidelijkheid wordt verschaft over het tijdstip, de rol en plaats van de verschillende participatiemogelijkheden in de verschillende fases van het beleidsproces. Belangrijk is dat adviesraden optimaal kunnen worden ingezet om de inhoudelijke keuzes in het beleidsproces te versterken en te verbreden. Een essentieel punt is om de betrokkenheid op (strategische) beleidsdossiers te kunnen afspreken en organiseren, en dit in een stadium waarin de bijdrage vanuit de raden in het besluitvormingsproces kan worden meegenomen. Overleg, consultatie en advies moeten tijdig gebeuren om de nuttige inbreng in de beleidskeuzes te waarborgen. Er moet tevens voldoende tijd zijn om adviezen te onderbouwen en intern te overleggen. Verder is er transparante feedback nodig over het gevolg dat aan adviezen werd gegeven. De SERV heeft terzake recent samen met de SAR’s een vijfpuntenprogramma voorgesteld dat de effectiviteit en efficiëntie van de advies- en consultatieprocessen sterk zou verbeteren<sup>30</sup>.

Niet alleen in beleidsprocessen maar ook in de **publieke dienstverlening** is meer transparantie, inspraak en samenwerking met de doelgroepen nodig<sup>31</sup>. Het middenveld en de burgers, bedrijven en klanten van overheidsdiensten zijn een belangrijke bron van ideeën om de dienstverlening te verbeteren. Het betrekken van ‘gebruikers’ bij de dienstverlening door meer mogelijkheden voor interactie en feedback blijkt een belangrijke succesfactor voor vernieuwing en voor meer gepersonaliseerde, gebruiksvriende-

<sup>28</sup> In feite bestaat zo’n platform al, in de vorm van de [regelgevingsagenda’s](#). Die regelgevingsagenda’s moeten dan wel opgewaarderd en beter ontsloten worden. In het lukraak gekozen voorbeeld in deze voetnoot (zie [link](#)) wordt bv. de opgemaakte conceptnota niet vermeld (er staat nvt terwijl er wel een gemaakt is), zijn geen documenten beschikbaar (terwijl vooral dat relevant is voor gebruikers), is de timing slechts beschikbaar vanaf de 1e principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet door de Vlaamse regering (terwijl er al eerder beslissingen zijn genomen, cf. conceptnota). Terzake is de vergelijking met <http://www.volgdewet.nl> illustratief. De regelgevingsagenda moet regelmatig geactualiseerd worden en de relevantie, transparantie en gebruiksvriendelijkheid van de opgenomen informatie moeten vergroten

<sup>29</sup> Bv. de ‘[nieuwe-wetten-app](#)’, een gratis app van de Nederlandse Rijksoverheid met een alertfunctie waarmee ingesteld kan worden van welke wetswijzigingen en nieuwe regels men op de hoogte gehouden wil worden.

<sup>30</sup> Zie de brief van de voorzitters van de strategische adviesraden van 18 november 2013, het gezamenlijke advies van de SERV en de SAR’s van 20 december 2013 over de hervorming van de strategische adviesraden, en het SERV-advies van 15 januari 2014 over de hervorming van strategische adviesraden en overlegfora.

<sup>31</sup> OECD (2009). Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policies and Services; OECD (2011). Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society; OECD (2013). Innovation for Better Public Services. GOV/PGC(2013)3

lijke en toegankelijke dienstverlening op maat. Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van participatief ontwerp en ontwikkeling van beleid en diensten, tot en met zgn. co-productie waarbij intensief gebruik wordt gemaakt van de input van middenveldorganisaties en gebruikers om publieke diensten te ontwerpen, te evalueren en te verbeteren. De interactie kan gaan van (meer en betere) mogelijkheden voor (georganiseerde) feedback over de dienstverlening<sup>32</sup> over gezamenlijk ontwerp<sup>33</sup> tot intensieve en duurzame relaties en partnerschappen met gebruikers<sup>34</sup>. De rol van de overheid wordt ook meer verscheiden, met diverse vormen van partnerschappen: van burger naar overheid (C2G), van overheid naar burger (G2C) en ondersteuning door de overheid van partnerschappen tussen burgers (C2C)<sup>35</sup>.

Succesvolle participatie van gebruikers vereist commitment, bereidheid en capaciteit bij de overheid om dit goed te organiseren, en in een aantal gevallen verandering van de organisatiecultuur. Een **klantgerichte houding** kan worden bevorderd door het tot stand brengen en publiek maken van onafhankelijke vergelijkingen, benchmarks en evaluaties van het aanbod aan dienstverlening.

#### 4.5. De verkokering doorbreken

##### Kernboodschappen

- Regering en ministers moeten de coördinatie beter organiseren en ambitie tonen om daadwerkelijk samen te werken over partij- en ambtelijke grenzen heen aan belangrijke projecten die een transversale aanpak vereisen.
- Instrumenten en incentives die samenwerking bevorderen moeten meer worden ingezet: projectmatige werking, opname van resultaten inzake samenwerking in de formele aansturingsinstrumenten, personeelsmobiliteit op top- en andere niveaus, bevorderen van samenwerkingsgerichte competenties, ...
- Een belangrijke hefboom om verkokering tegen te gaan is tevens om vanuit het perspectief van de klant of doelgroep naar de bestaande organisatie en taakverdeling te kijken. Verwante diensten kunnen worden samengebracht in één frontoffice al dan niet met integratie van de backoffice.

Veel beleidsvraagstukken vragen in toenemende mate een entiteitsoverschrijdende aanpak. Ze kunnen nooit effectief en efficiënt door één entiteit, één beleidsdomein en

<sup>32</sup> bv. meldpunten, bevragingen en interviews, web 2.0 toepassingen, focusgroepen, workshops, overleg...

<sup>33</sup> bv. in zgn. 'policy labs' waar publieke diensten niet enkel ontwikkeld worden voor maar ook met de eindgebruikers, en mensen met een verschillende achtergrond en deskundigheid samen zitten om ideeën en behoeften uit te wisselen en samen te zoeken naar nieuwe oplossingen

<sup>34</sup> De advies- en gebruikerscomités die al bestaan bij een aantal agentschappen zijn een voorbeeld van dat laatste, die beter gebruikt zouden kunnen worden.

<sup>35</sup> Voorbeelden van 'citizen to government' zijn participatie, crowdsourcing en meldpunten. In Vlaanderen kan [www.meldpuntfietspaden.be](http://www.meldpuntfietspaden.be) en [www.meldpuntwegen.be](http://www.meldpuntwegen.be) worden vermeld, van waar de informatie automatisch wordt doorgespeeld aan de bevoegde wegbeheerder. Dat moet aanleiding geven tot een snellere oplossing van het probleem en een betere dienstverlening van de overheid. Voorbeelden van 'government to citizen' zijn transparante informatie en communicatie (bv. publicatie van doorlichtingen en inspectieverslagen van overheidsdiensten zoals in Vlaanderen o.a. voor onderwijsinstellingen <http://www.ond.vlaanderen.be/doorlichtingsverslagen/>) en open data (zie verder punt 4.8). Voorbeelden van 'citizen to citizen' initiatieven van overheden zijn ter beschikking stellen van infrastructuur (bv. faciliteiten voor carpooling en autodelen) of de organisatie van netwerken en zgn. transitiearena's.

soms zelfs door één bestuursniveau worden opgelost. Hetzelfde geldt voor een klant-vriendelijke dienstverlening. Burgers en bedrijven hebben baat bij een Vlaamse overheid die transparant is en met één stem spreekt. Dit vergt een overheid die vanuit maatschappelijke vraagstukken en vanuit de klant redeneert en niet vanuit de indeling van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie in beleidsdomeinen en beleidsvelden. 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 geïntegreerd worden aangestuurd door de Vlaamse overheid.

Tegen die achtergrond worden de nadelige gevolgen van een verkokerde en soms versnipperde Vlaamse administratie en een gebrek aan samenwerking binnen en tussen entiteiten steeds meer zichtbaar. Er zijn specifieke **knelpunten** op diverse terreinen<sup>36</sup>, waaronder:

- De beleidsplanning (cf. supra onder punt 4.2).
- De organisatiestructuur. Die is vandaag niet steeds bevorderlijk voor de coherentie en samenwerking. Er zijn duidelijk mogelijkheden om door stroomlijning, fusies en beperking van het aantal entiteiten verkokering, overlapping en fragmentatie te vermijden en inhoudelijke synergieën, schaalvoordelen, efficiëntiewinsten en meer transparantie te realiseren (zie ook punt 4.6).
- De bedrijfscultuur. Er is niet echt een cultuur van samenwerking. Entiteiten opereren vaak als eilanden, met soms een protectionistische reflex op het bewaken en verdedigen van hun 'belang', in plaats van openheid voor andere invalshoeken en belangen en gerichtheid op gezamenlijke doelstellingen in functie van het algemeen belang. Een gedeelde strategische visie op het beleidsdomein is er meestal niet. Informatieuitwisseling tussen departement en agentschappen is weinig gesystematiseerd en duidelijke taakverdelingen ontbreken soms.
- De beleidsprocessen. Informatie-uitwisseling en inhoudelijk overleg over beleidsdossiers is vaak nauwelijks uitgebouwd tussen en soms zelfs binnen beleidsdomeinen (bv. betrokkenheid inspectiediensten/doorstroming van informatie over de handhaving). Beleidsraden en managementcomités concentreren zich vaak op louter beheerstaken. Hun beleidsmatige, coördinerende rol is beperkt. Als er beleidsafstemming is, ligt de klemtoon meestal op formele en hiërarchische vormen van coördinatie. Coördinatie vanuit de professionaliteit van de inhoudelijke medewerkers krijgt weinig ruimte.
- De beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie. De beleidsdomeinoverschrijdende afstemmingsstructuren (overlegfora en ambtelijke werkgroepen) zijn toegenomen de afgelopen jaren, maar dit heeft er niet toe geleid dat de afstemming verbeterd is. Het eigenaarschap van beleidsdomeinoverschrijdende opdrachten is soms onduidelijk. De coördinerende fora, eenheden en programmastructuren missen veelal middelen en gezag. Ook een professionele (project)managementaanpak ontbreekt soms. De rol van het CAG ten opzichte van andere fora is deels onduidelijk. Er is een moeizame samenwerking en informatiedoorstroming tussen de lijnentiteiten en

---

<sup>36</sup> Zie de recente bevraging van kabinetten, departementshoofden en leidinggevende ambtenaren van de agentschappen in het kader van het Charter politiek-ambtelijke samenwerking en onderzoek van o.a. SBOV en IAVA.

de horizontale beleidsdomeinen. Lijntiteiten klagen over de hoeveelheid initiatieven die vanuit diverse interne overlegorganen en horizontale departementen geïnitieerd worden. Ze klagen ook over een hoge rapporteringslast.

Het doorbreken van die verkokering is cruciaal. Er moet blijvend werk worden gemaakt van:

- ▀ de opname van doelstellingen en resultaten inzake samenwerking in de formele aansturingsinstrumenten (beheersovereenkomsten, managementovereenkomsten, persoonlijke doelstellingen van leidend ambtenaren...);
- ▀ sterk projectmatig werken, met een functionele betrokkenheid van andere relevante beleidsvelden en van de diensten belast met uitvoerings- of handhavingstaken binnen het eigen beleidsveld ('cross-agency teams');
- ▀ de efficiënte inhoudelijke, beleidsmatige werking van de managementcomités, beleidsraden en beleidsdomeinoverschrijdende overlegfora;
- ▀ functioneel, professioneel en oplossingsgericht entiteitsoverschrijdend overleg;
- ▀ instrumenten en praktijken die samenwerking ondersteunen en stimuleren (bv. RIA, gezamenlijke toekomstverkenningen, personeelsmobiliteit op top- en andere niveaus, uitwisseling van ambtenaren, bevorderen van samenwerkingsgerichte competenties, ...);
- ▀ de gestructureerde uitwisseling van informatie tussen de verschillende entiteiten;
- ▀ een samenwerkingscultuur binnen de Vlaamse administratie binnen een klantgerichte focus.

In elk geval zijn **politieke sturing en betrokkenheid** erg belangrijk. De sleutel ligt voor een groot deel bij de regering en de ministers. Zij moeten de onderlinge coördinatie beter organiseren en moeten ambitie tonen om daadwerkelijk samen te werken over partij- en ambtelijke grenzen heen aan belangrijke projecten die een beleidsdomeinoverschrijdende aanpak vereisen. Transversale doelstellingen zouden minstens dezelfde aandacht en status moeten krijgen als domeinspecifieke doelstellingen.

Een belangrijke hefboom om verkokering tegen te gaan is tevens om vanuit het perspectief van **de klant of doelgroep** of vanuit de (onderliggende) werkprocessen naar de bestaande organisatie en taakverdeling te kijken. Entiteiten zijn meestal met specifieke taken belast en worden vaak aangestuurd door "eigen" (sectorale) regelgeving, maar er zijn vaak wel sterke overeenkomsten in doelgroepen en (onderliggende) werkprocessen (bv. inspectie, vergunningen, subsidies...). Hier liggen mogelijkheden voor samenwerking en bundeling en voor betere afstemming van de dienstverlening en regelgeving, waardoor de beleidsvoering en kennisdeling effectiever kunnen worden, kosten kunnen worden bespaard en de dienstverlening aan burgers en bedrijven meer in samenhang kan worden vormgegeven. Verwante diensten kunnen bv. worden samengebracht om de toegankelijkheid voor de klant te vergroten en synergieën te benutten, in één frontoffice (bv. fysiek uniek loket, unieke online toegang tot bepaalde diensten, aanbod van diensten volgens de levenscyclus van een persoon of bedrijf...) al dan niet met integratie van de backoffice om een gezamenlijk aanbod, gedeelde informatie en infrastructuur en schaalvoordelen te realiseren.



#### 4.6. De bestuurlijke organisatie verbeteren

##### Kernboodschappen

- De 6e staatshervorming is een opportuniteit voor een herdenking en modernisering van de bestaande structuren en sturingsinstrumenten.
- Belangrijke discussie- en werkpunten betreffen de verhouding tussen departement en agentschappen, de (flexibilisering van de) basisstructuur van de Vlaamse overheid, de verdere stroomlijning door fusies, de organisatie van ondersteunende diensten, de rol van horizontale beleidsdomeinen, de uitbouw van een geïntegreerde frontoffice en de sturingsinstrumenten.
- De mogelijke opties voor verbetering moeten grondig worden bekeken. Beslissingen moeten weloverwogen worden genomen, met inzicht in de voor- en nadelen

De Vlaamse overheid is momenteel opgesplitst in 13 beleidsdomeinen en 88 entiteiten. Binnen deze entiteiten zijn er meerderen afdelingen of subentiteiten. Het geheel is weinig transparant en leidt tot versnippering. Dat is o.a. duidelijk door het aantal toepassingsgebieden van welke regelgeving voor welke entiteiten geldt of op welke interne dienstverlening welke entiteiten beroep kunnen doen<sup>37</sup>.

Vanuit verschillende hoek wordt de behoefte of opportuniteit gevoeld om binnen de Vlaamse overheid concreet werk te maken van:

- een vereenvoudiging en rationalisering van het Vlaamse bestuurlijke landschap, onder andere door samenvoeging of herschikking van entiteiten;
- het doorbreken van de verkokering en de gebrekkige samenwerking binnen en vooral tussen beleidsdomeinen (cf. supra);
- een meer doelgroepgeoriënteerde dienstverlening (cf. supra);
- een robuuste organisatiestructuur die tegelijk voldoende flexibel is;
- een meer waardengedreven i.p.v. instrumentele organisatiecultuur;
- een verbetering van de mechanismen voor politieke aansturing en monitoring van de entiteiten;
- een innovatieve arbeidsorganisatie.

Ook de 6e staatshervorming zal een zeer aanzienlijke impact hebben op de bevoegdheden, de structuren, het personeelsbestand en de beschikbare middelen van de Vlaamse overheid. Tegelijk is de 6e staatshervorming een grote opportuniteit voor een herdenking en modernisering van de bestaande organisatie en een hefboom voor meer coherent beleid. In die zin is er een belangrijk **momentum** om een aantal aspecten van de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse overheid te herbekijken. Belangrijke discussie- en werkpunten betreffen<sup>38</sup>:

- **De verhouding tussen departement en agentschappen.** De vraag is welke de toekomstige rol is van de departementen en van de agentschappen. Het BBB-criterium beleidsondersteuning versus beleidsuitvoering is duidelijk te eng en wordt in de praktijk zelden zo strikt toegepast. Combinatie van zowel beleidsvoorbereidende als

<sup>37</sup> <http://www.bestuurszaken.be/toepassingsgebieden>

<sup>38</sup> Zie SBOV. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. Diverse studies, te consulteren op <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/onderzoek/index.htm>. Zie tevens Verhoest, Koen, Chiara De Caluwé, Trui Steen en Astrid Molenveld (2013). Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie. Analyse en aanbevelingen. Brussel, VLABEST. Zie ook VLABEST (2013). Advies Naar een bestuurlijke renovatie.

beleidsuitvoerde taken heeft ook voordelen, naar inhoud, efficiëntie en transparantie. Er zijn in elk geval tal van agentschappen die beleidsvoorbereidende taken hebben en van departementen die uitvoerende naast coördinerende taken opnemen<sup>39</sup>.

- ▀ **De (flexibilisering van de) basisstructuur van de Vlaamse overheid.** Ook het BBB-principe van de één-op-één relatie tussen een beleidsdomein en een minister wordt in de praktijk niet volledig gerealiseerd. Slechts 5 van de 13 beleidsdomeinen beschikken over een één-op-één relatie. Hierdoor werken de departementen en instrumenten zoals een beleidsraad vaak niet optimaal. Deze situatie heeft voor een deel te maken met een politieke realiteit bij de portefeuillevordering, maar ook met de inhoudelijke heterogeniteit binnen sommige beleidsdomeinen waardoor er niet altijd sprake is van een logische clustering in homogene pakketten. De vraag daarbij is echter of een herschikking van beleidsvelden in andere beleidsdomeinen veel soelaas zou brengen. Maatschappelijke vraagstukken zijn vaak interdependent en complex, evolueren en laten zich daardoor niet voor de 'eewigheid' opsluiten in een of andere indeling van de overheid. Een mogelijk alternatief zijn meer flexibele samenwerkingsverbanden (bv. projectteams) binnen een (evt. nieuwe) basisstructuur.
- ▀ **De verdere stroomlijning door fusies.** Met de conceptnota van de Vlaamse regering van september 2013 werd beslist tot een reeks fusies. De discussie is daarmee niet afgerond. Er zijn duidelijk nog opportuniteiten die kunnen worden benut om door stroomlijning, fusies en beperking van het aantal entiteiten verkokering, overlapping, fragmentatie en overheadkosten te vermijden en inhoudelijke synergieën, schaalvoordelen, efficiëntiewinsten en meer transparantie te realiseren. Een systematische benadering op basis van een goed afwegingskader is nodig om deze opportuniteiten te benutten (zie tevens deel 4.3). In het kader daarvan kan het ook aangewezen om zijn adviesorganen (strategische adviesraden en de vele andere adviesraden en adviescommissies die daarnaast bestaan) te herschikken, desgevallend samen te brengen of anders in te vullen. Essentieel is dat er sprake is van een duidelijke en robuuste achterliggende visie<sup>40</sup>.
- ▀ **De organisatie van ondersteunende diensten.** BBB heeft veel autonomie en bevoegdheden aan de entiteiten toegekend om een betere invulling van de opdrachten en een beter beheer van de middelen mogelijk te maken. Dit heeft echter geleid tot versnippering op het vlak van ondersteunende diensten zoals huisvesting en facilitair beheer, ICT, communicatie, personeelsbeheer, juridische zaken enz. Er kunnen duidelijk efficiëntiewinsten worden behaald door een meer gestandaardiseerde bedrijfsvoering (waar mogelijk), 'shared servicecentra' en gemeenschappelijke voorzieningen en tegelijk een betere, kwaliteitsvolle dienstverlening te realiseren.

<sup>39</sup> Een illustratief voorbeeld is de situatie bij LNE, waar de agentschappen VEA, OVAM, ANB, VMM en VLM de volledige beleidscyclus voor een specifiek beleid op zich nemen (m.n. resp. energie, afval/materialen/bodem, natuur, water, mest) en er op niveau van het departement voor deze beleidsthema's vrijwel geen beleidscapaciteit aanwezig is, en waar het departement ook een hele reeks uitvoerende taken op zich neemt (milieu-inspectie, vergunningen, uitbating educatieve centra, ...).

<sup>40</sup> Voor meer toelichting wordt verwezen naar de brief van de voorzitters van de strategische adviesraden van 18 november 2013, het gezamenlijke advies van de SERV en de SAR's van 20 december 2013 over de hervorming van de strategische adviesraden, en het SERV-advies van 15 januari 2014 over de hervorming van strategische adviesraden en overlegfora.

ren (bv. Vlaamse infolijn). In dat kader wees de SERV eerder al op het belang van het verder op orde stellen van de interne processen binnen de overheid<sup>41</sup>. De laatste maanden is hierin heel wat beweging en zijn transitietrajecten opgestart (cf. rationalisatie management ondersteunende diensten). Maar het debat is zeker nog niet ten einde. Onder andere de discussie over de aard en de kwaliteit van de centrale dienstverlening (meer en beter dan dat een beleidsdomein dat zelf kan) komen meer op de voorgrond.

- ▀ **De rol van horizontale beleidsdomeinen.** Een ander debat betreft de rol van horizontale beleidsdomeinen als bewaker van algemene beleidslijnen van de regering. De vaststelling is dat daar soms nood aan is (cf. bv. ervaring met RIA) en dat in heel wat andere landen die rol van ‘oversight’ van het ‘center of government’ sterk is uitgebouwd<sup>42</sup>. Dat betekent echter nog niet dat horizontale beleidsdomeinen in alle dossiers of projecten een trekkersrol moeten opnemen om de coördinatie te verzekeren. Hun eventuele betrokkenheid in projectteams moet functioneel zijn en toegevoegde waarde hebben.
- ▀ **De uitbouw van een geïntegreerde frontoffice.** Voor de verbetering van de transparantie van de overheidsorganisatie, is verdere integratie van de frontoffice wenselijk. Dit houdt een verdere uitbouw en integratie in van de afzonderlijke webpagina’s van de Vlaamse entiteiten naar één gemeenschappelijk online dienstverleningsplatform en een geïntegreerde benadering van de dienstverlening in functie van de processen en noden bij de doelgroepen (zie ook verder). Reeds lopende projecten zoals “Naar een geïntegreerde benadering van ondernemers” en “ontwikkeling geïntegreerde Vlaamse publieksbalie” spelen daar reeds op in, maar vergen versnelling en verdieping om de gewenste effecten voor de doelgroepen en voor de overheid zelf te genereren<sup>43</sup>.
- ▀ **De sturingsinstrumenten.** BBB voerde een hele reeks nieuwe sturingsinstrumenten in, waarvan achteraf blijkt dat ze geen veralgemeend, succesvol gebruik kennen. Er wordt ook geklaagd over overdreven plan- en rapporteringslasten en een te detaillistische controle, die gericht is op te veel doelstellingen en soms weinig relevante prestatie-indicatoren omvat. Het kernpunt is dat de plannings- en rapporteringsdocumenten hergebruikt, gekoppeld en/of geïntegreerd zouden moeten worden in beleids- en begrotingsdocumenten (koppeling van de ‘drie cycli’, zie deel 4.8). Daarnaast is het belangrijk om de beleidsmatige flexibiliteit van de beheersovereenkomsten te versterken door regelmatige actualisering en door te focussen

---

<sup>41</sup> De SERV vroeg met name om organisatiebreed te werken aan de bedrijfsvoering en zich meer te manifesteren en organiseren als één geheel waarbinnen verschillende processen plaats vinden. De SERV suggereerde om te vertrekken van een foto van de organisatie en van de processen, om vervolgens de synergiemogelijkheden tussen de organisaties (zowel departementen als agentschappen) met gelijkaardige processen en/of doelgroepen systematisch op te sporen en te realiseren. Dit moet leiden tot meer integratie van organisatiebrede ondersteunende diensten zoals personeelsdienst, audit, inkoopfunctie, gebouwenbeheer... enz.

<sup>42</sup> Zie bv. OECD (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

<sup>43</sup> Cf. voor de doelgroepen unieke gegevensvergaring, drastische daling aan ‘interacties’ tussen overheden aan de ene kant en burgers, bedrijven, organisaties, lokale en andere overheden aan de andere kant, gegevens en diensten die permanent beschikbaar zijn, sneller, op maat van de klant, met directe feedback klant, en nieuwe types van diensten zoals bijvoorbeeld het automatisch toekennen van voordelen, en voor overheid zelf minder planlasten, intern en voor de lokale besturen.

op strategische doelstellingen/kaders en procesmatige afspraken, eerder dan op gedetailleerde acties en plannen. Ook is standaardisering nodig van beleids- en beheersinformatiesystemen die de behoefte aan management- en beleidsinformatie sneller kunnen invullen tegen lagere kosten, zodat meer tijd vrijkomt voor de beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende kerntaken.

De SERV pleit ervoor om de mogelijke opties voor verbetering op de voorgaande vlakken grondig te onderzoeken. Beslissingen moeten **weloverwogen** worden genomen, met inzicht in de voor- en nadelen. Belangrijk daarbij is dat deze discussie niet los wordt gezien van de discussie over de ambtelijke inrichting van de nieuwe bevoegdheden in het kader van de 6e staatshervorming.

#### 4.7. Outcomegerichte doelstellingen en prestatie-indicatoren hanteren

##### Kernboodschappen

- Doelstellingen en indicatoren voor een slagkrachtige overheid moeten zoveel mogelijk concreet (SMART) en outcome- en effectgericht worden geformuleerd, en dit voor alle belangrijke aspecten van het overheidsfunctioneren (efficiëntie, effectiviteit, kwaliteit).
- Een gerichte, gedifferentieerde aanpak is wenselijk waardoor rekening kan worden gehouden met het potentieel aan effectiviteits- en efficiëntiewinsten dat sterk kan verschillen tussen en binnen departementen en agentschappen.
- Dit vergt een transparant proces dat steunt op onderbouwing door betrouwbare cijfers. In dat verband is de invoering van een prestatiebegroting cruciaal. De opgelopen ‘achterstand’ mag echter geen alibi zijn om niet op basis van de beschikbare (benchmark)informatie concrete doelstellingen te formuleren.

Om de externe focus op outcomes en impacts te verzekeren, is het nodig om **doelstellingen en indicatoren** zoveel mogelijk concreet en outcome- en effectgericht te formuleren, in termen van herkenbare en voelbare resultaten voor de doelgroepen, in aanvulling op algemene en meer abstracte doelstellingen en indicatoren (bv. inzake administratieve vereenvoudiging)<sup>44</sup>. Dit zal ook de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij initiatieven rond slagkrachtige overheid en de communicatie erover vereenvoudigen.

De formulering van zo concreet (SMART) mogelijke doelstellingen en indicatoren moet **voor alle belangrijke aspecten** van het overheidsfunctioneren (cf. punt 3) gebeuren. In het debat ligt de klemtoon vaak op efficiëntiedoelstellingen en de omvang van de overheid. Dit zijn belangrijke discussies, die volgens de SERV evenwel niet gevoerd kunnen worden zonder referentie naar andere belangrijke maatstaven voor het overheidspresteren. Verschillen tussen landen op het vlak van aantal ambtenaren bv. kunnen ook te maken hebben met beleidspreferenties, kwaliteitsverschillen, de mate van outsourcing, schaaleffecten, de graad van federalisering enz<sup>45</sup>. Zoals eerder in dit ad-

<sup>44</sup> Zie voor voorbeelden SERV (2013). Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Brussel, 25 november 2013.

<sup>45</sup> Zie SERV (2009). Advies over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid, 20 maart 2009; 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. Tijd-

vies al vermeld, is een bredere opvatting nodig waarbij ook de aspecten effectiviteit, dienstverlening en kwaliteit worden meegenomen.

In dat verband kan 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 topro regio's die een vergelijkbaar overheidsaanbod realiseren wat hen toelaat de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en ondernemingen sterk te verbeteren.*

Het opstellen en meten “op korte termijn van een set van outputgerichte indicatoren, 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.” zoals afgesproken in het Pact 2020 is echter nog lang geen feit. De Vlaamse overheid heeft met de barometer slagkrachtige overheid wel een aanzet gegeven. VRIND bevat in aanvulling daarop relevante informatie over zgn. ‘big picture goals’ (vertrouwen, tevredenheid, groei, concurrentie, gender, milieudoelen...). Ook in het kader van het Pact 2020, VIA en de opvolging van het regeerakkoord gebeuren belangrijke inspanningen om indicatoren te ontwikkelen en te meten. Maar er is nog geen goede doelstellingen- en indicatorenset<sup>46</sup>. Er is hier duidelijk **onvoldoende vooruitgang** geboekt.

De formulering van doelstellingen en indicatoren moet idealiter worden opgezet als een transparant proces dat kan steunen op onderbouwing door feiten en betrouwbare cijfers en vergt een goed werkend managementinformatiesysteem. Een gerichte, gedifferentieerde aanpak is wenselijk waardoor rekening kan worden gehouden met het potentieel aan effectiviteits- en efficiëntiewinsten dat sterk kan verschillen tussen en binnen departementen en agentschappen (en bestuurslagen). In dat verband is de invoering van een prestatiebegroting volgens de SERV cruciaal (zie kader). De opgelopen ‘achterstand’ (zie hierna) mag echter geen alibi zijn om niet op basis van de wel beschikbare (benchmark)informatie<sup>47</sup> concrete en ambitieuze doelstellingen te formuleren.

Een meer **prestatiegerichte begroting** maakt het mogelijk om de effectiviteit en efficiëntie van de overheid beter op te volgen. Door koppeling van input (kredieten) aan prestaties (output) en effecten (outcome) kan het beleid verbeteren doordat een beoordeling mogelijk wordt op hetgeen gerealiseerd wordt eerder dan op de financiële inspanning die men levert om iets te realiseren. Een efficiënte implementatie van deze principes vergt de koppeling van financiële en niet-financiële informatie, of de koppeling van beleidsdoelstellingen (effecten), organisatiedoelstellingen (prestaties) en middelen (inputs), en vergt een verdere integratie (en rationalisatie van de documenten) van de zgn. drie cycli: de beleidscyclus (beleidsplannen), de financiële cyclus (begroting) en de contractcyclus (management- en beheersovereenkomsten).

---

schrift voor Sociaal Recht 2007:4 en Van Roosbroek Steven en Wouter Van Dooren (2008). Opgepast met rankings van goed bestuur!. BinnenBand. 59: 38-41.

<sup>46</sup> Zie SERV (2013). Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Brussel, 25 november 2013..

<sup>47</sup> Bv. OECD (2013). Government at a Glance 2013. GOV/PGC(2013)13

Theoretisch is er reeds een koppeling van de verschillende cycli, zoals ook expliciet voorzien in het rekendecreet. De acties van departementen en agentschappen zijn zowel aan de begroting als aan de strategische doelstellingen gekoppeld. Sinds de begrotingsopmaak 2012 zet de Vlaamse overheid ook stappen in de richting van een prestatiebegroting. Er werd vooral toegespitst op het creëren van een formeel kader om tot een prestatiebegroting te komen, door een andere indeling van de begrotingsinformatie. De nadruk ligt in eerste instantie op de structuur van de begroting, om de begrotingscyclus en contractcyclus beter op elkaar af te stemmen en ook te verbinden met de beleidscyclus. De belangrijkste stappen tot nu toe zijn de invoering van de begrotingsartikelen ter vervanging van de basisallocaties, het toewijzen van de apparaatprogramma's aan entiteiten in plaats van aan beleidsdomeinen en het voorzien van extra informatie in de toelichtingen om de koppeling tussen begrotings- en beleidscyclus mogelijk te maken.

Elk van deze stappen is zinvol, maar er valt nog veel te doen. De “*substantiële stappen naar een prestatiegerichte begroting*” die als doelstelling in Pact 2020 is opgenomen, zijn duidelijk nog onvoldoende gezet<sup>48</sup>. Er is volgehouden inspanning en vastberadenheid nodig om te komen tot een volledige implementatie van een prestatiebegroting. Zaken waaraan moet worden gewerkt zijn o.a. de rationalisering van de beleidscyclus (cf. punt 4.2), de rationalisering van de contractcyclus (cf. punt 4.6) en de interactie tussen de drie cycli. Door het ontbreken van een feedbacksysteem tussen de opvolging van de begrotingsresultaten of de uitvoering van management- en beheersovereenkomsten en de geformuleerde beleidsdoelstellingen is het vandaag immers niet goed mogelijk om na te gaan of de financiële cyclus en contractcyclus optimaal bijdragen tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

Bij de verdere stappen moet de nadruk liggen op nuttige informatie over kernprestaties en niet louter op het aanleveren van zoveel mogelijk cijfers. Het proces richting prestatiebegroting mag niet formalistisch worden opgevat, zeker wanneer de vooruitgang wordt afgemeten aan de OESO-score zoals Vlaanderen doet. Voor de SERV is het essentieel dat niet alleen de kenmerken maar ook de filosofie van een prestatiebegroting wordt ingevoerd. Een wezenlijk onderdeel van een prestatiebegroting is dat er een zinvolle link kan gemaakt worden tussen de input van de begroting en de outcome en dus dat er een feedbackmechanisme geïnstalleerd wordt waardoor de gerealiseerde outcome kan geëvalueerd worden met het oog op het aanpassen van de beleidsdoelstellingen. De beleidsdoelstellingen moeten de centrale plaats krijgen die ze in een echte prestatiebegroting behoren te hebben. Zolang dat niet het geval is, blijft een begroting zeer inputgericht, en zullen de hervormingen weinig opleveren<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> De score voor Vlaanderen op de OESO-index met betrekking tot prestatiegerichte begroten (22%) ligt laag in vergelijking met voorbeeldlanden zoals Nederland (57%), het Verenigd Koninkrijk (57%) en Finland (58%).

<sup>49</sup> OECD (2008). Performance Budgeting: A User's Guide, OECD Policy Brief; OECD (2013). Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries.

### Prestatiebegroting: wat, waarom en hoe<sup>50</sup>

Een inputbegroting maakt gebruik van kredieten (input) om een beleid te voeren (output) dat een bepaald effect (outcome) teweegbrengt. Er worden bv. middelen (input) gereserveerd om meer mensen uit een bepaalde kansengroep aan het werk te krijgen (outcome). Om dat resultaat te bereiken worden de middelen bv. aangewend om subsidies aan werkgevers te geven of opleidingen voor werknemers te voorzien. Hieraan zijn bovendien drie processen of cycli verbonden. In de beleidscyclus worden de doelstellingen geformuleerd en geëvalueerd, in de begrotingscyclus worden de kredieten toegewezen aan de verschillende begrotingsposten, en in de contractcyclus wordt aangegeven welke entiteiten verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van het beleid en het halen van de doelstellingen.

Ook bij een prestatiebegroting zijn de elementen input, output en outcome aanwezig, net als de drie cycli. Het verschil zit vooral in de koppelingen die worden gemaakt. Bij een zuivere inputbegroting bestaat er geen koppeling tussen de kredieten uit de begroting en de doelstellingen van het beleid. Het toewijzen van de kredieten aan de verschillende begrotingsposten (begrotingscyclus) wordt niet afgestemd op de doelstellingen die werden geformuleerd (beleidscyclus). Beide cycli hebben een andere indeling waardoor het onmogelijk is om te bepalen welke kredieten precies gekoppeld zijn aan een doelstelling. Een prestatiebegroting voorziet deze koppeling wel. Er is een strikte en exclusieve relatie tussen kredieten (input), beleid (output) en effect (outcome). Daardoor wordt duidelijk welke kredieten precies hebben bijgedragen tot een doelstelling en is er ook een terugkoppeling mogelijk. Stel dat het effect (outcome) van de subsidies zeer gering is, dan kunnen (na evaluatie<sup>51</sup>) de kredieten in kwestie bv. worden teruggeschroefd, kan het beleid worden bijgesteld<sup>52</sup> en kunnen de opdrachten van de betrokken entiteit worden bijgestuurd.

In vergelijking met een inputbegroting kan een prestatiebegroting dus meer informatie opleveren over zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de aangewende kredieten. Ze bevordert ook de responsabilisering van entiteiten en zorgt voor meer transparantie over keuzes en resultaten. In een traditionele inputbegroting is het bv. niet (altijd) duidelijk op welke manier besparingen en nieuwe beleid effect hebben op de beleidsdoelstellingen die voorop werden gesteld. Er worden zeker keuzes gemaakt en accenten gelegd, maar de link met de beleidsdoelstellingen wordt meestal niet geëxpliciteerd.

Een besparingsmaatregel als de kaasschaafmethode kan misschien rechtvaardig lijken omdat alle beleidsdomeinen (ongeveer) evenveel worden getroffen, maar vanuit het oogpunt van een maximale realisatie van de beleidsdoelstellingen is het waarschijnlijk niet de beste maatregel. Sommige doelstellingen zullen inderdaad nog steeds gerealiseerd kunnen worden met iets minder middelen, maar voor andere doelstellingen kan een kleine daling al onoverkomelijk zijn. Voor sommige doelstellingen kunnen de kredieten wellicht best wat sterker verlaagd worden (doelstellingen die gemakkelijk kunnen gehaald worden) en kunnen die middelen ingezet worden om kredieten te verhogen die gekoppeld zijn aan doelstellingen die niet worden gehaald. De kaasschaafmethode is dan ook typisch een besparingsmaatregel die past bij een inputbegroting<sup>53</sup>. Vanuit het perspectief van een inputbegroting is het logisch dat er vooral veel belang

<sup>50</sup> SERV (2013). Evaluatie begroting 2013. Brussel, 16 januari 2013.

<sup>51</sup> Het is immers wel opletten met conclusies. Het feit dat een doelstelling wordt gehaald, wil nog niet zeggen dat de inzet van de kredieten hiervoor verantwoordelijk is. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat de tewerkstellingsgraad van een bepaalde kansengroep niet door de subsidies maar door externe omstandigheden (bv. een aantrekkende economie) werd verhoogd. De doelstelling werd dan wel gerealiseerd, terwijl de middelen toch niet effectief werden ingezet. Omgekeerd kan het zijn dat de kredieten net fors verhoogd moeten worden om de doelstelling een eerlijke kans te geven. Bovendien is er een gevaar dat de beleidsuitvoering zich op een welbepaald (kwantitatief goed meetbaar) objectief gaat toespitsen, ten koste van andere (moeilijker meetbare) objectieven.

<sup>52</sup> Een hogere tewerkstellingsgraad kan bijvoorbeeld worden bekomen via subsidies aan werkgevers, maar ook door gerichte opleiding voor de doelgroep. Beide beleidsmaatregelen zullen een effect hebben op de tewerkstelling, maar er kan worden nagegaan welke kredieten het meest efficiënt werken.

<sup>53</sup> Deze stelling verdient enige nuance. De kaasschaafmethode op zich is zeer inputgericht omdat ze een algemene verlaging van de kredieten doorvoert, zonder keuzes te maken. De manier waarop deze me-

wordt gehecht aan een 'evenwichtige' verdeling van de kredieten. Er bestaat immers geen objectief criterium om af te stappen van dit evenwicht en het anders te doen. De middelen lijken evenwichtig te worden verdeeld, maar er is geen koppeling of terugkoppeling met het effect van deze verdeling op de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Een prestatiebegroting biedt nieuwe mogelijkheden, precies door de objectieve basis die ze biedt om ingrepen te toetsen. Het criterium wordt dan de mate waarin de ingrepen bijdragen tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Zo zou het te verantwoorden zijn om bij een bepaalde entiteit of beleidsdomein extra veel te besparen als uit de prestatie-informatie blijkt dat de doelstellingen daar gemakkelijk gehaald worden. De informatie die de prestatiebegroting biedt, laat toe om dit soort keuzes te kunnen maken, en geeft tegelijkertijd de mogelijkheid om de keuzes te verantwoorden.

Er kunnen drie fasen worden onderscheiden in het omvormingsproces van inputbegroting naar prestatiebegroting<sup>54</sup>. In een eerste fase worden aan de begroting prestatiegegevens toegevoegd, bijvoorbeeld om doelstellingen en resultaten te verduidelijken. Deze informatie dient vooral als achtergrond bij wat de facto nog steeds een inputbegroting is. In een tweede fase wordt de begrotingsstructuur zelf gewijzigd en worden er prestatie-indicatoren toegevoegd. In de derde fase wordt ook de procedure en de timing van de begroting veranderd met als doel de allocatie van middelen zoveel mogelijk te kunnen afstemmen op de doelstellingen. Vlaanderen bevindt zich op dit moment ergens tussen fase 1 en fase 2. Enerzijds is de toevoeging van prestatie-informatie nog niet volledig. Anderzijds werd de begrotingsstructuur al wel gewijzigd en duiken er hier en daar ook al prestatie-indicatoren op die toelaten om realisaties van beleidsdoelstellingen op te volgen.

#### 4.8. Hervormingen faciliteren en innovatie stimuleren

##### Kernboodschappen

- Personeel is een belangrijke hefboom voor een slagkrachtige overheid. Een modern HRM- en competentiebeleid is nodig dat ontwikkelingen faciliteert en ondersteunt. Het is cruciaal dat via overleg het noodzakelijke draagvlak voor veranderingen wordt gecreëerd.
- Een innovatiecultuur moet worden gecreëerd, met veel ruimte voor inbreng van het personeel op de 'werkvloer' en voor open innovatie en zelforganisatie. Experimenteerterruimte, kennisdeling en informatie-uitwisseling maar ook opschaling van goede ideeën en praktijken zijn nodig, ondersteund door een expliciet innovatiebeleid.
- ICT maakt belangrijke verbeteringen mogelijk in de beleidsvoering en de dienstverlening. Een meer strategische benadering van het ICT- en informatiebeleid is nodig, uitgaande van ambitieuze doelstellingen voor een digitale overheid. Er moet verder ingezet worden op 'open data', in lijn met de internationale beste praktijken.

De SERV is in zijn advies van 25 november 2013 al uitgebreid ingegaan op het belang en de kenmerken van een **goede 'governance'** om hervormingen binnen de overheid vorm te geven en daadwerkelijk resultaat te boeken<sup>55</sup>. Met name werd ingegaan op het belang van een goede aansturing, leiderschap en incentives, van draagvlak en betrokkenheid van het personeel, de stakeholders en andere besturen, van een duidelijke

---

thode werd geïmplementeerd bevat echter ook elementen van responsabilisering. Ministers konden immers binnen de eigen beleidsdomeinen ervoor opteren om wel keuzes te maken en sommige kredieten meer te verlagen dan anderen.

<sup>54</sup> Joris Willem en Geert Bouckaert (2011). Effecten van een prestatiebegroting. Vanuit een internationaal perspectief. Leuven: Steunpunt Fiscaliteit & Begroting.

<sup>55</sup> SERV (2013). Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid. Brussel, 25 november 2013.



ambitie en een gestructureerde aanpak, van ruimte voor nieuwe ideeën en inbreng van expertise en van een goede implementatie en communicatie<sup>56</sup>.

In aanvulling hierop wil de SERV in dit advies enkele specifieke punten extra beklemtonen: het belang van een uitgebouwd HRM- en competentiebeleid, innovatie, ICT en open data.

Een uitgebouwd **HRM- en competentiebeleid** is nodig dat ontwikkelingen faciliteert en ondersteunt. Het personeel is immers een belangrijke 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, werkbaarheid, attitude, kennis en competenties (zie ook verder). De Vlaamse overheid staat als werkgever bovendien voor grote uitdagingen als gevolg van de vergrijzing, de toenemende krapte op de arbeidsmarkt en de financieel-economische situatie. In het sleutelproject MJP SO “Modern HR-beleid binnen de Vlaamse overheid” werd hierrond een visie uitgewerkt. Er werd ook reeds een aanzet gegeven om deze strategie uit te voeren (actieplan).

De SERV onderschrijft dat een modern HRM-beleid en veranderingen nodig zijn op personeelsvlak. Voor de raad is het evenwel cruciaal dat het noodzakelijke draagvlak voor die veranderingen wordt gecreëerd. Daarvoor is en blijft overleg noodzakelijk. Elk succesvol personeelsbeleid steunt immers op informatie, communicatie en overleg met het personeel en hun vertegenwoordigers. De SERV vraagt dat het debat voldoende aandacht blijft uitgaan naar de onderstaande aspecten, die al in een eerdere advies<sup>57</sup> werden uitgewerkt en bijgevolg hier niet verder worden toegelicht:

- ▀ Vergrijzing van het personeelskader
- ▀ Strategisch competentiebeleid
- ▀ Werkbaarheid
- ▀ Diversiteit
- ▀ Interne en externe jobmobiliteit
- ▀ Optimalisering van de bevoegdheden en personeelsstatuten
- ▀ Integrale personeelskostprijs

Een tweede aandachtspunt is het bevorderen van **innovatie**. Innovatie is nodig om de performantie, kwaliteit en klantentevredenheid te verhogen, in het bijzonder tegen de achtergrond van wijzigende externe behoeften om beleid en diensten anders in te vullen en van beperkte middelen.

Vaak zijn er decentraal, binnen de entiteiten zelf, heel wat ideeën over hoe de effectiviteit en efficiëntie van hun activiteiten en diensten kunnen worden verbeterd<sup>58</sup>. Veel innovaties vinden plaats op de werkvloer. Van belang is daarom om die de nodige ruimte te geven (experimenteeruimte, kennisdeling, informatie-uitwisseling...) en te delen of

---

<sup>56</sup> Zie tevens OECD (2008). Managing change in OECD governments. GOV/PGC/PEM(2008)3; OECD (2010). Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries.

<sup>57</sup> SERV (2009). Advies over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid, 20 maart 2009; SERV (2010). Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid, 6 juli 2010.

<sup>58</sup> Ook het middenveld en de burgers, bedrijven en klanten van overheidsdiensten zijn een belangrijke bron van ideeën om het beleid en de dienstverlening te verbeteren. Zie hierover punt 4.4.

op te schalen. Hiervan zijn er al verschillende voorbeelden binnen de Vlaamse overheid (bv. proeftuinen, kennisnetwerk slimme subsidies). Ook bij andere overheden (lokale besturen, federaal, andere landen...) gebeuren innovaties waarvan kan worden geleerd of waarop verder kan worden ingespeeld<sup>59</sup>.

In veel gevallen zijn open innovatie en zelforganisatie effectiever dan sturing van bovenaf. 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. Daarbij kan het ook nuttig zijn kennis en beste praktijken uit andere (publieke, private of non-profit) sectoren in de bedrijfsvoering aan te wenden. 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 open source gemeenschappen. In dat verband wijst de SERV tevens op het belang van sociale innovatie binnen de overheid, waardoor nieuwe concepten en toepassingen met betrekking tot processen inzake arbeidsorganisatie en bedrijfsvoering kunnen worden ingevoerd op basis van dialoog, het stimuleren van de creativiteit van de medewerkers en het combineren van de strategische kennis van de leidinggevenden met de praktische kennis van uitvoerende medewerkers.

De overheid heeft ook een belangrijke impact en rol buiten de overheid, via o.a. consumptieve bestedingen en investeringen. Als dienstverlener, investeerder, inkoper en aanbesteder kan de overheid innovatie (technologisch, organisatorisch...) uitlokken en ondersteunen, zowel binnen de overheid als in de economie en samenleving. Naast traditionele criteria zoals kostprijs en kwaliteit zou ook innovatiebevordering meer als criterium moeten gehanteerd worden (cf. **innovatief aanbesteden**, de overheid als 'launching customer').

Ten derde is **ICT** een cruciale 'driver' voor verandering in de publieke sector. ICT-toepassingen en informatie-infrastructuren vergemakkelijken het verzamelen, verwerken, managen, gebruiken, beschermen en delen van informatie, steunen efficiënte en effectieve processen van beleid en dienstverlening, en maken nieuwe manieren van denken, werken en wisselwerking mogelijk. ICT vormt daardoor niet zelden de noodzakelijke onderbouw voor slagkrachtige hervormingsprojecten, zorgt voor een nieuwe 'interface' met burgers en bedrijven (bv. digitaal loket) en is een belangrijke hefboom voor innovaties, nieuwe diensten en meer betrokkenheid van gebruikers. De eenmalige gegevensopvraging, de authentieke gegevensbronnen, de maximale gegevensdeling tussen administraties en de digitalisering van procedures (bv. e-notification, e-tendering) zijn 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 digitale overheid moet (samen met vereenvoudiging van de procedures zelf) tevens kunnen leiden tot een drastische verlaging van de duurtijd van administratieve procedures, een vereenvoudiging van informatiestromen en een automatische toekenning van rechten.

Dit alles vergt een **meer strategische benadering** van het ICT- en informatiebeleid dan vandaag het geval is. De SERV meent dat moet worden gestreefd naar een con-

<sup>59</sup> De OECD volgt dit op via een recent opgericht 'Observatory of Public Sector Innovation' (OPSI)

stante verbetering en uitbreiding naar alle domeinen van de digitale instrumenten en – dienstverlening. Nauwe samenwerking met het federale niveau en met de lokale besturen is hierbij noodzakelijk. Concrete doelstellingen kunnen daarbij als drijvende kracht fungeren, zoals de centralisering van alle informatie en dienstverlening (incl. applicaties) in functie van de doelgroep. Door toekenningsvoorwaarden en gehanteerde definities van begrippen in regelgeving en subsidies te harmoniseren kunnen schaafeffecten, een terugdringing van de complexiteit en meer transparantie voor de eindgebruiker gerealiseerd worden. De SERV wijst er wel op dat niet iedereen even digitaal vaardig is in het omgaan met en het gebruik van digitale communicatie voor contacten met de overheid. In die zin blijven bij verdere digitalisering omkaderende maatregelen nodig, en permanente aandacht voor de gebruiksvriendelijkheid.

Tot slot kan het belang van ‘**open data**’ worden onderstreept<sup>60</sup>. Open data houdt in dat overheidsdiensten hun data vrij toegankelijk maken in een vorm die de data direct bruikbaar maakt voor gebruikers (burgers, onderzoeksinstituten, bedrijven...). Het gaat om gegevens die door de overheid verzameld worden in het kader van haar publieke taken en waar geen beperkingen op rusten in verband met privacy, beveiliging, patenten, copyright, tijdslimieten of andere. Voorbeelden zijn geografische gegevens, zorg- en onderwijsdata, sociale en economische data, data over mobiliteit en ruimte, milieu- en meteorologische informatie... Bij open data zijn die gegevens openbaar en elektronisch beschikbaar en maken ze gebruik van open standaarden.

Die data openstellen zorgt voor grotere transparantie over de werking van de overheid. Het grote publiek krijgt meer gegevens ter beschikking om te raadplegen. Open data kan ook zorgen voor effectiviteits- en efficiëntiewinsten, innovaties, nieuwe samenwerkingsverbanden en het ontstaan van vernieuwende producten en diensten met interessante gebruiks- en marktopportunities bij zowel overheden als andere actoren. Het laat immers toe om de data te hergebruiken en te koppelen met andere data, en om de creativiteit, deskundigheid en het ondernemerschap in de samenleving te benutten. Op die manier kan informatie veel rijker worden en veel meer meerwaarde worden gecreëerd dan wat één overheidsorganisatie met één databron ooit zou kunnen doen. Overheden kunnen ook burgers, bedrijven en organisaties stimuleren om voorstellen te formuleren over toepassingen die daarmee kunnen gebouwd worden (door overheid of hen zelf) (cf. crowdsourcing).

De Vlaamse Regering keurde reeds een conceptnota en een actieplan Open Data goed “om van open data binnen de Vlaamse overheid de norm te maken”. De Vlaamse overheid zorgt voor de publicatie van enkele Vlaamse datasets (weliswaar nog niet steeds in bruikbare formats) op het open data portaal van FEDICT<sup>61</sup>, voor de ondersteuning van een netwerk voor kennisuitwisseling over open data tussen partners binnen en buiten de Vlaamse overheid<sup>62</sup> en voor de uitwerking van gestandaardiseerde

<sup>60</sup> Zie ook Vlaanderen in Actie - i-vlaanderen: de Vlaamse overheid interactief (2011) en ViA-rondetafel i-Vlaanderen: eindrapport (2011).

<sup>61</sup> [data.gov.be](http://data.gov.be). Zie <http://data.gov.be/nl/dataset/statistieken-energie-en-gasmarkt-vlaanderen>: de informatie is enkel beschikbaar in het voor gebruikers onhandige pdf formaat; idem voor diverse andere datasets.

<sup>62</sup> [www.opendataforum.be](http://www.opendataforum.be)

licentiemodellen voor open data. Ook lokale besturen worden gestimuleerd om mee te werken (cf. 'Citadel Statement', 'Citadel on the Move'). Ook Europa is hier sterk mee bezig (cf. Digitale Agenda).

De SERV vraagt om verder in te zetten op 'open data', met respect voor privacy, veiligheid en bescherming van vertrouwelijke of commercieel gevoelige informatie. De toegang tot data is immers niet enkel een basisrecht van de burger. Het kan ook een katalysator voor innovatie en groei zijn. Het is essentieel dat de hoeveelheid gedeelde data een kritische massa bereikt en dat het hergebruik van deze data gemakkelijker wordt gemaakt in lijn met de internationale beste praktijken<sup>63</sup>.

#### 4.9. Meer op de Europese besluitvorming wegen

##### Kernboodschappen

- De Vlaamse overheid moet structureel en permanent aandacht besteden aan de Europese ontwikkelingen en besluitvorming, en vanuit een coherente, strategische visie zorgen voor een beter stroomlijnde inzet van het bestaande 'instrumentarium' (DiV, SOIA, PV-VV, VLEVA).
- Daadwerkelijk wegen op de Europese dossiers vergt dat dit meer gecoördineerd gebeurt, vanaf een vroege fase en doorheen het hele beleidsvormingsproces, en met onderbouwde standpunten op basis van concrete informatie.
- De informatievoorziening en tijdige betrokkenheid van stakeholders bij de interne Vlaamse (en Belgische) besluitvorming over Europese dossiers moeten worden versterkt.

Het EU-beleid en de impact ervan op de Vlaamse samenleving zijn van fundamenteel belang. Heel wat EU-beleid is direct voelbaar en veel Vlaamse regelgeving kent zijn oorsprong in Europese richtlijnen. De Europese Unie kijkt, binnen de Europese bevoegdheden, ook strenger toe op het beleid van de lidstaten en roept lidstaten steeds meer ter verantwoording.

Dat belang vereist dan ook een permanente aandacht voor en deelname aan de Europese besluitvorming. Het is essentieel dat de Vlaamse overheid de ontwikkelingen in de Europese Unie binnen alle sectoren goed opvolgt, zoveel mogelijk op de Europese besluitvorming tracht te wegen, het Europese beleid consequent, tijdig en volledig uitvoert, optimaal gebruik maakt van de programma's en instrumenten die de Europese Unie aanbiedt, en de kwaliteit van de eigen besluitvorming binnen Vlaanderen opkrikt (cf. supra, 2.1) aangezien Europa voor eventuele afwijkingen of vrijstellingen stevige onderbouwing met feiten en cijfers vraagt.

Dit veronderstelt in de eerste plaats een verzekerde interesse/inzicht in het belang van het Europese niveau zodat voldoende capaciteit en een juiste prioritering mogelijk is en ad hoc toestanden, gebrek aan strategie, coördinatie en informatie, en laattijdigheid en/of afwezigheid op het Europese niveau worden vermeden. Het vergt ook een beter stroomlijnde inzet van het bestaande 'instrumentarium' (DiV, SOIA, PV-VV, VLEVA) dat vandaag geregeld nog te dispaaraat werkt met bijgevolg een te beperkte impact.

<sup>63</sup> OECD (2012). Open government data. GOV/PGC/EGOV(2012)7; Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing.

Men moet trachten te wegen op de Europese besluitvorming vanuit een coherente, strategische visie. Ook hier is het dus voor een groot deel een kwestie van cultuur en leiderschap.

Voor de positie van de regio's in de Europese besluitvorming is het belangrijk dat de interne bevoegdheidsverdeling in België (en in sommige andere lidstaten) wordt erkend en gerespecteerd, en dat de onderlinge samenwerking in het federale kader efficiënt verloopt. De Europese instellingen zelf hebben zich ook bereid getoond om te luisteren naar de stem van regio's in het Europese beleidsvormingsproces. De ervaring (op dossierniveau) is dat hoe vroeger men actief is, hoe meer invloed men heeft<sup>64</sup>. Zolang er nog geen formele documenten worden gepubliceerd kunnen voorstellen nog gemakkelijk worden beïnvloed. Een tweede vaststelling is dat informele regels en normen de sleutel vormen tot effectieve participatie in de EU-besluitvorming. Men komt het verste met kwaliteitsvolle en bruikbare informatie (data). Niet onderbouwde beweringen en meningen maken weinig indruk. Ten derde moet de concrete beleidsbeïnvloeding (vorm, argumenten, tactieken) afhangen van het stadium waarin het beleidsvormingsproces zich bevindt en de Europese instelling waar in dat stadium het meeste gewicht ligt.

Een belangrijk aandachtspunt is tevens de interne Vlaamse (en Belgische) besluitvorming over Europese dossiers. De transparantie daarover kan nog worden verbeterd. Nog te vaak wordt informatie pas uitgewisseld als het Europese beslissingsproces zich al in een verregaande fase bevindt. Bovendien impliceert informatie nog geen effectieve betrokkenheid. De consultatie van sociale partners en andere maatschappelijke stakeholders (en van het Vlaams parlement) bij de Vlaamse inbreng en standpuntbepalingen rond Europese dossiers is weinig uitgebouwd<sup>65</sup>. Initiatieven terzake kunnen best worden gekoppeld aan het systeem van impactfiches. Die moeten consultaties concreter en doelgerichter laten verlopen en de Vlaamse onderhandelaars ook in staat stellen om beter onderbouwd en geïnformeerd deel te nemen aan de Europese besluitvorming.

Naast informatie over en betrokkenheid bij de Europese besluitvorming, is de tijdige terugkoppeling over Europese programma's en instrumenten van belang. Ook hier zou de Vlaamse overheid zich niet mogen beperken tot het verstrekken van informatie, maar zouden de betrokken stakeholders actief moeten worden benaderd, zoals dat soms reeds via VESOC gebeurt.

---

<sup>64</sup> Van Hecke Matti, Peter Bursens en Jan Beyers (2013). Regionale beïnvloeding in de Europese Unie: kennis & kennissen. [www.steunpuntiv.eu](http://www.steunpuntiv.eu)

<sup>65</sup> Het aantal adviesvragen of publieke consultaties naar aanleiding van Europese dossiers bv. is in Vlaanderen nog zeer beperkt.

## 5. Verdere stappen

Naast de SERV hebben ook andere actoren en instanties aanbevelingen voor de nieuwe legislatuur geformuleerd of zullen die dat op korte termijn doen (Vlaamse administratie, VLABEST, SBOV, CEEO...). Het lijkt wenselijk om de verschillende ideeën en visies samen te brengen en **de dialoog te organiseren** zodat een breed gedragen consensus kan groeien tussen alle betrokkenen. Dat moet het mogelijk maken om de noodzakelijke hervormingen sneller vorm te geven zonder daarbij halsoverkop tewerk te gaan. Hervormingen moeten immers weloverwogen gebeuren, kunnen rekenen op een ruim draagvlak en gepaard gaan met de nodige continuïteit in de werking en dienstverlening van de overheid.

De SERV wijst er verder op dat er belangrijke discussies zijn op het vlak van een slagkrachtige overheid die niet in het advies van 25 november of in het voorliggende advies aan bod zijn gekomen, maar waarop hij **later** in andere adviezen zal ingaan. Het betreft:

- ▀ De implicaties van de 6e staatshervorming voor de organisatie van de Vlaamse overheid. Hierop zal de SERV ingaan in de geplande concretisering van het eerdere SERV-akkoord, begin 2014.
- ▀ De concrete voorstellen van de Vlaamse regering voor de hervorming van het stelsel van strategische adviesraden. Hiervoor wordt verwezen naar het advies dat de SERV hierover heeft uitgebracht samen met de SAR's op 20 december 2013 en naar het eigen advies van 15 januari 2014.
- ▀ Het begrotingsbeleid in de volgende legislatuur. Hierop zal de SERV in een apart advies ingaan.
- ▀ Het Vlaamse beleid richting lokale besturen. De SERV neemt zich voor om hierrond te werken. Intussen wordt verwezen naar het SERV-advies over interne staatshervorming van 14 oktober 2010.
- ▀ De vragen en verwachtingen van de sociale partners naar concrete, inhoudelijke resultaten in de verschillende beleidsdomeinen in de volgende legislatuur. Het voorliggende advies beperkt zich immers tot het bestuursmatige. Het inhoudelijk-beleidsmatige komt aan bod in de bijdrage voor de volgende legislatuur die de sociale partners voorbereiden.