

Werkgroep II (Zaal ‘De Schelp’)

Taakafbakening tussen ‘een heilige Drievuldigheid’: Departement, Agentschap en Minister

Samenstelling panel

Werkgroepvoorzitter: Prof. Dr. Koen Verhoest
Instituut voor de Overheid (KULeuven)

Spreker 1: Dhr. Dirk Vanderpoorten
Secretaris-Generaal Departement Werken Sociale Economie.

Spreker 2: Mevr. Henny De Baets
Administrateur-Generaal, Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij.

Discussant 1: Dhr. Kurt De Loor
*Voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken,
Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie.*

Discussant 2: Dhr. Martin Ruebens
Adjunct-kabinetchef kabinet van de Minister-President

Verloop

De Werkgroep begint om 11u en duurt tot 12u30.

11u-11u15: Verwelkoming en inleiding door werkgroepvoorzitter.

11u15-11u30: Toelichting Dhr. Dirk Vanderpoorten

11u30-11u45: Toelichting Mevr. Henny De Baets

11u45-12u15: Dhr. Kurt De Loor en dhr. Martin Ruebens geven hun mening over de visies van de twee sprekers en reflecteren kort naar hun eigen situatie. Het panel gaat in onderling debat.

12u15-12u30: Vraagstelling uit publiek mogelijk

12u30: Afsluiten van de werkgroep door de werkgroepvoorzitter

Inhoud van werkgroep II

Kader

Alhoewel volgens het organisatiemodel van de Vlaamse overheid een duidelijke taakverdeling en tussen departementen, agentschappen en kabinetten wordt nagestreefd, blijkt het in de praktijk niet zo evident om een homogene consistente taakafbakening in alle beleidsdomeinen te realiseren.

Volgens het BB-kaderdecreet heeft het departement in essentie de taak om de minister te ondersteunen:

- bij het uitwerken van diens beleid; daartoe heeft het departement een beleidsvoorbereidende en beleidsevaluerende opdracht;
- bij de aansturing en de opvolging van de beleidsuitvoering, die toevertrouwd wordt aan de agentschappen

Agentschappen hebben een beleidsuitvoerende taak als ze over voldoende massa beschikken, meetbare producten afleveren, er mogelijkheid is tot aansturing aan de hand van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit, en er een reëel invulbare informatierelatie is. Als door het agentschap niet voldaan is aan deze voorwaarden, wordt het departement belast met die beleidsuitvoerende taken.

In onderstaande tabel staan de taken nog eens opgelijst per beleidsfase:

ACTOR	BELEIDSVOORBEREIDING	BELEIDSBEPALING	BELEIDSUITVOERING	BELEIDSOPVOLGING	BELEIDSEVALUATIE
Minister en kabinet	Uitzetten strategische lijnen van beleidsvoorbereiding Politieke opvolging en aftoetsing van beleidsvoorstellen	Onderhandeling en beslissing inzake beheersovereenkomst/ managementovereenkomst en budgetten Decreten en besluiten door parlement en Vlaamse regering	Politieke aansturing van uitvoering op hoofdlijnen	Politieke aandacht voor opvolging en eventuele bijstellingen	Politieke bespreking van beleidsevaluatie en bijstellingen naar nieuw beleid
Beleidsdomein-departement / Verzelfstandigd agentschap	Uitwerking van geconsolideerde beleidsvoorstellen door departement onder meer op basis van beleidsgerichte input door agentschappen Beleidsgerichte input en aftoetsing van uitvoerbaarheid van strategische beleidsalternatieven door agentschappen	Managementovereenkomst en begroting voor departement Ondersteuning van minister door departement bij opmaak beheersovereenkomst + kwaliteitsondersteuning Beheersovereenkomst en begroting voor agentschap	Uitvoering door agentschappen (en voor niet-verzelfstandigde taken door departementen)	Monitoring door departement van beleidseffecten en indicatoren op beleidsdomeinniveau Opvolging van uitvoering ter ondersteuning van minister Zelfmonitoring van departement inzake uitvoering management-overeenkomst Zelfmonitoring door agentschap inzake uitvoering beheers-overeenkomst	Geconsolideerde beleidsevaluatie door departement op niveau van beleidsdomein teneinde ev. bijsturing van beleid of van aansturing agentschappen Zelfevaluatie door agentschap op operationeel niveau om interne processen bij te sturen Audit via IAVA en holdingmodel

Deze concrete taakafbakening impliceert echter niet dat er tussen agentschappen en departementen een strikte scheiding op het vlak van beleidsondersteuning wordt doorgevoerd, zoals door sommigen wordt geïnterpreteerd. Ze verhouden zich daarentegen op een operationeel en strategisch niveau als communicerende vaten inzake beleidsondersteuning.

De bevindingen van Spanhove en Verhoest (2008, p. 54-81) stellen dat anno 2008 met betrekking tot de rolafbakening tussen de verschillende actoren toch menige probleempunten op te merken zijn:

- Kabinetten blijven groot in omvang en verzorgen zelf beleidsvoorbereidende taken (en zelfs uitvoerende taken) naar minister toe, omdat men niet vertrouwt in zijn administratie.
- De strategische beleidsvoorbereiding wordt veelal door kabinetten zelf of door agentschappen opgenomen, los van de in het kaderdecreet voorziene rol van departementen
- Meeste departementen voorzien geen coördinatie van beleidsontwikkeling maar deze wordt gedaan door de betrokken kabinetten
- Frequent rechtstreeks beleidsgericht contact tussen agentschappen en kabinet in het kader van beleidsvoorbereiding, waardoor aan de rol van het departement voorbij wordt gegaan. Er is bij bepaalde beleidsdomeinen nauwelijks contact tussen minister en departementschapshoofd
- Onvoldoende (wederzijdse) informatiedoorstroming en overleg tussen departement en agentschappen
- Agentschappen met een verleden van vóór BBB kunnen in verschillende gevallen moeilijk omgaan met de departementale rol inzake de opvolging van de beleidsuitvoering en kunnen moeilijk afstand nemen van de beleidsvoorbereiding op strategisch niveau. Deze rol voor de departementen wordt ook niet altijd aanvaard door nieuw gecreëerde agentschappen.
- Departementen en agentschappen weten vaak niet hoe men moet functioneren in een niet-hiërarchische relatie; er is te weinig respect voor elkaars rol en een samenwerkingsgerichte attitude ontbreekt in verschillende gevallen.
- De erkenning van een gemeenschappelijk doel, met name een beter werkende overheid is vaak ondergeschikt aan de individuele doelen.

Mogelijke aanbevelingen om de afstemming (van verantwoordelijkheden) en taakafbakening binnen de Vlaamse Overheid te optimaliseren tussen de verschillende actoren zijn volgens Spanhove en Verhoest (2008):

- Kabinet moet meer vertrouwen in kwaliteitsvolle administratie en departement moet zelf meerwaarde bewijzen. Managementovereenkomst kan belangrijk instrument worden daarin.
- Het kabinet dient als louter politiek adviesorgaan te functioneren, en dus afslanken in aantal medewerkers. Er moet wel meer aandacht zijn voor inhoudelijk sterke kabinetten die zich beperken tot politieke aansturing.
- Om een betere afstemming tussen minister, kabinet en administratie te realiseren kunnen een overlegmoment bij het begin van de legislatuur en een eventueel charter oplossing bieden.
- Een spoil-system voor departementshoofden kan de departementen meer politieke legitimiteit geven, maar creëert dan weer andere problemen. Een verdere depolitisering van benoemingen is volgens ons op lange termijn de beste oplossing.
- Beter afstemming en actieve rolbepaling tussen departement en agentschap vanuit samenspraak in beleidsraad en managementgroep met respect voor de door het

kaderdecreet BB voorgeschreven takenpakketten en waarbij dit respect wordt afgedwongen door de verantwoordelijke minister en de beleidsraad. De rol voor het departement zoals omschreven in het kaderdecreet BB (incl. memorie van toelichting) inzake strategische beleidsvoorbereiding en ondersteuning van de minister bij de aansturing van het beleidsdomein dient nagevolgd en gerespecteerd te worden. Anderzijds dient een departement open, transparant en samenwerkingsgericht te zijn in zijn taak inzake coördinatie van beleidsvoorbereiding naar de agentschappen toe, die vanuit hun expertise nuttige beleidsgerichte input kunnen leveren en de uitvoerbaarheid van regelgeving dienen af te toetsen. De netwerking op het vlak van beleidsvoorbereiding dient te worden versterkt.

- Interne mobiliteit van personeel binnen het Vlaamse overheidsapparaat versterken, zodat elke actor over de nodige capaciteit beschikt om zijn rol te kunnen uitvoeren en dat een samenwerkingsgerichte cultuur wordt gestimuleerd.
- Departement moet zijn rol identificeren en kenbaar maken via managementovereenkomst. Maken van een dienstencatalogoog die de kerntaken van het departement weergeeft en die dienstverlening naar minister en agentschappen toe expliciteert
- Samenwerking tussen entiteiten onderling dient te worden gestimuleerd.

Een duidelijke organisatiestructuur is een belangrijk beginpunt om een optimale taakafbakening mogelijk te maken en transparantie te creëren. Toch doen er zich enkele probleempunten voor met betrekking tot de transparantie van de huidige structuren:

- Van de dertien beleidsdomeinen, zijn er slechts vijf die beschikken over een één-op-één-relatie met de bevoegde minister.
- Verdere proliferatie van verzelfstandigde agentschappen (soms zonder voldoende kritische massa).
- Verdere proliferatie van BBB-vreemde verzelfstandigingstypes (begrotingsfondsen in de vorm van VOI's categorie A, Diensten Afzonderlijk Beheer, eigen vermogens).
- Problematiek van deelname in beheer van 'Andere Rechtspersonen' (NV's en VZW's met speciale band met de Vlaamse regering), waarbij deze relaties nog niet aangepast zijn aan de structuren binnen BBB.

Aanbevelingen naar meer transparantie in de organisatiestructuur in Spanhove en Verhoest (2008) waren:

- Streven naar één-op-één-relatie in volgende legislatuur. Indien niet direct mogelijk, oprichting binnen één beleidsdomein van afzonderlijke thematische beleidsraden en overeenkomstige managementgroepen. Hoe dan ook moet er een fundamentele beslissing komen of men de één-op-één relatie wil behouden of kiezen voor een alternatief model. Het is duidelijk dat in de filosofie van BBB en het Comptabiliteitsdecreet een één-op-één relatie optimaal is, maar politiek is dit niet gemakkelijk te realiseren.
- Toekomstige kritische analyse van landschap van verzelfstandigde agentschappen en voorzichtigheid bij creatie van nieuwe agentschappen.

- Kritische analyse van BBB-vreemde verzelfstandigingsvormen en hybride vormen. Herschaling naar vormen die mogelijk zijn binnen het kaderdecreet BB en het comptabiliteitsdecreet. Vermijden van dubbele hybride structuren.
- Inschaling van ‘Andere rechtspersonen’ als privaatrechtelijke EVA of heroriëntatie naar loutere subsidiëringsrelatie.

Centrale vraagstelling

- *Welke modaliteiten zijn noodzakelijk om een nevenschikte relatie tussen departement en agentschap optimaal te laten functioneren?*
- *In welke mate moet een cultuurverandering optreden om de politiek-ambtelijke dialoog tussen minister en zijn administratie te verbeteren?*
- *Dient de transparantie op het vlak van structuren verbeterd te worden? Zo ja, hoe?*

Afgeleide vraagstellingen

- *Welke rol dienen minister, departement en agentschap te hebben volgens u? Is de huidige taakverdeling en de taakverdeling voorzien in het kaderdecreet BB volgens u functioneel?*
- *Van welke aspecten is politieke goodwill afhankelijk om het vertrouwen in de administratie te versterken en de afslanking van de kabinetten wel degelijk te verwezenlijken?*
- *Hoe kan een administratie zijn meerwaarde ten aanzien van een kabinet concreet operationaliseren en duidelijk maken naar de minister toe?*
- *Kan een overlegmoment en charter tussen kabinet en administratie bij het begin van de legislatuur een meerwaarde betekenen om de politiek-ambtelijke afstemming te versterken?*
- *In hoeverre kan de flexibiliteit in taakinvoering tussen agentschappen en departement evolueren? Is het uitvoeren van beleidstaken onverwijld mogelijk in zowel departement als agentschappen?*
- *Is een dienstencatalogoog voor departementen, ev. vanuit het SG-forum noodzakelijk om de rol van de departementen te verduidelijken?*
- *Kan een vlottere mobiliteit binnen de Vlaamse administratie bijdragen tot een betere samenwerking tussen agentschappen en departement?*
- *Moet de managementovereenkomst voor het departement geformaliseerd worden, zoals de beheersovereenkomst, opdat ook de departementen een meer transparante relatie veruitwendigen met de minister?*

- *Is de beheersovereenkomst een functioneel sturingsinstrument voor minister en agentschap? Hoe kan het belang van beheersovereenkomst voor de aansturing door de minister versterkt worden? Wat houdt de ondersteunende rol van het departement terzake in?*
- *In welke mate kan een discussie over spoil-system versus merit-system voor topambtenaren bijdragen aan een verbeterde afstemming tussen politiek niveau en administratie?*
- *In hoeverre zijn de gecreëerde structuren voldoende transparant? Is er afdoende taakafbakening en worden taken voldoende gecoördineerd tussen agentschappen onderling?*