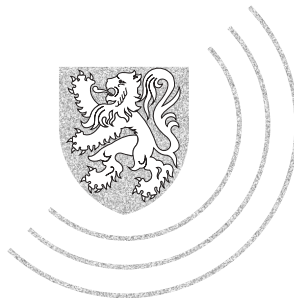


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2001-2002

7 november 2001

GEDACHTEWISSELING

over de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat (sectorale invulling)

VERSLAG

**namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken
uitgebracht door de heer Mark Van der Poorten**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden :

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Brigitte Grouwels, de heer Mark Van der Poorten, mevrouw Mieke Van Hecke ;
de heren André Denys, Marc van den Abeelen, Francis Vermeiren, Paul Wille ;
mevrouw Hilde De Lobel, de heren Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire ;
de heren Norbert De Batselier, Leo Peeters ;
de heer Dirk Holemans ;
de heer Sven Gatz.

Plaatsvervangers :

de heren Luc Van den Brande, Paul Van Malderen, Eric Van Rompuy, Jan Verfaillie ;
de heren Louis Bril, Frans De Cock, Karel De Gucht, Gilbert Van Baelen ;
de heren Felix Strackx, Luk Van Nieuwenhuysen, Miel Verrijken ;
de heren Gilbert Bossuyt, Dany Vandenbossche ;
de heer Jos Geysels ;
de heer Etienne Van Vaerenbergh.

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid	4
1. Realisaties 2001	4
2. Beleidsprioriteiten 2002	4
II. Uiteenzetting door de heer Eric Stroobants, bijzonder commissaris, over de aanpak en de stand van zaken met betrekking tot de sectorale invulling van de dertien beleidsdomeinen	6
III. Uiteenzetting door de heer Leo Victor, bijzonder commissaris, over de sectorale invulling van de beleidsdomeinen met betrekking tot horizontale beleidsaangelegenheden	7
IV. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de minister	8

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken hield op 9 oktober 2001 een gedachtewisseling met de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, over de sectorale invulling van de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat. Deze gedachtewisseling vond plaats op vraag van de commissie, die haar inzichten over de sectorale invulling van de hervorming van de administratie wenste kenbaar te maken.

De minister liet zich voor de gedachtewisseling bijstaan door de twee bijzondere commissarissen, de heren Eric Stroobants en Leo Victor, secretarissen-generaal van respectievelijk het departement Coördinatie en het departement Algemene Zaken.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Paul Van Grembergen, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid

1. Realisaties 2001

De opbouw van het Beter Bestuurlijk Beleid verloopt volgens plan. De Vlaamse regering heeft sinds september 2000 een aantal belangrijke stappen gezet in de voorbereiding van de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat. Op 17 november 2000 zijn de 13 homogene beleidsdomeinen afgebakend en de principes vastgelegd die de ruggraat vormen voor de structurering van het toekomstige politieke en administratieve overheidsop treden in Vlaanderen. Die beslissing werd op 14 december 2000 in de bevoegde parlementaire commissie toegelicht en besproken. Na een inspraakronde met de leidend ambtenaren werd zij verfijnd op 23 maart 2001.

De bijzondere commissarissen die door de Vlaamse regering werden aangesteld op 31 maart 2000, legden in december 2000 hun eerste rapport voor : "Beter bestuur. Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie". In dat rapport worden de bouwstenen voor een nieuwe Vlaamse administratie aangereikt vanuit een visie op de Vlaamse overheid en de burger in de samenleving van de eenentwintigste eeuw, en vanuit het perspectief van het primaat van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid.

Mede op basis van dat rapport heeft de Vlaamse regering op 19 januari 2001 de basisbeginselen voor een transparant organisatiemodel goedgekeurd, met als hoofdlijnen :

- 1) de noodzaak van een voorafgaande kerntakenanalyse en toepassing van het subsidiariteitsbeginsel ;
- 2) de taakstelling van de verschillende actoren (minister, beleidsraad, departement, agent schappen en strategische adviesraad) binnen de beleids- en beheerscyclus ;
- 3) de basiskenmerken van de departementen, de intern en extern verzelfstandigde agentschap pen en hun onderlinge relaties ;
- 4) de benadering van de beleidsafstemming over de grenzen van beleidsdomeinen heen ;
- 5) de kenmerken van beheersovereenkomsten als sturingselement ;
- 6) de heroriëntering van toezicht en controle ;
- 7) de versobering van het adviesstelsel.

Deze van bovenaf vastgelegde basisbeginselen moeten nu van beneden uit worden ingevuld en organisatorisch vorm gegeven door werkgroepen per beleidsdomein, samengesteld uit de leidend ambte naren van de betrokken entiteiten en vertegen woordigers van de functioneel bevoegde ministers. Deze werkgroepen hebben hun voorlopige rappor ten neergelegd en gestructureerd op basis van een "leidraad voor de sectorale invulling", hen meege geven door de Vlaamse regering.

De organisatie van de ondersteunende diensten wordt voorbereid. De procedures worden in detail uitgewerkt, in het bijzonder voor rekrutering en selectie.

2. Beleidsprioriteiten 2002

De Vlaamse regering heeft het vaste voornemen om de reorganisatie van het Vlaamse overheidsap paraat stelselmatig door te voeren binnen het ini tieel afgesproken tijdsplan. De grondig vernieuwde administratie moet in 2003 operationeel zijn. Daar toe moet nog een aantal belangrijke stappen wor den gezet.

a) Kaderdecreet bestuurlijk beleid

In de beleidsnota werd, in het kader van de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat, een decretaal initiatief aangekondigd inzake verzelfstandiging, vooral met de bedoeling orde te scheppen in het landschap van de VOI's. Een eerste, zeker niet voldragen ontwerp werd eind 2000 voorgelegd. Op 19 januari 2001 heeft de Vlaamse regering goedgekeurd voor de uitwerking van een veel ruimer kaderdecreet.

Dat decreet moet de algemene regels inzake de intern en extern verzelfstandigde agentschappen vastleggen. Deze nieuwe regels komen in de plaats van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat betreft de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

Het kaderdecreet moet ook de regels inzake begroting, boekhouding en controle bepalen. Het moet invulling geven aan het wetsontwerp "tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof", dat op federaal niveau wordt uitgewerkt door de Commissie Normalisatie Openbare Comptabiliteit. Deze algemene-bepalingenwet zal, in uitvoering van artikel 50, § 2 van de Bijzondere Financieringswet, de Vlaamse overheid de bevoegdheid verlenen om te legifereren inzake onder meer de rijkscomptabiliteit en de controle door het Rekenhof.

Volgens de laatste planning zou dit ontwerp van algemene-bepalingenwet samen met de federale invulwetten en -besluiten nog vóór het jaareinde moeten worden goedgekeurd door het federale parlement. De algemene-bepalingenwet zou in werking treden op 1 januari 2003. Zonder invulling van die wet kunnen de basisregels inzake verzelfstandiging en responsabilisering niet operationeel gemaakt worden. Daarom wil de regering de invulling van de federale algemene-bepalingenwet incorporeren in het ontwerp-kaderdecreet.

De regering stelt volgend tijdsplan voorop :

- de regering werkt, rekening houdend met de resoluties en moties van het parlement, de concrete basisprincipes van het kaderdecreet uit, en nodigt het Vlaams Parlement uit hierover een tussentijds debat te houden (eind oktober of begin november) ;

- de besluiten uit dit debat zullen verwerkt worden in het ontwerp van kaderdecreet dat, na advies van de Raad van State, in het voorjaar van 2002 zal worden ingediend in het Vlaams Parlement.

b) Kaderdecreet met betrekking tot de herstructurering van het adviesstelsel

Op 30 maart 2001 is het rapport "Beter bestuur. De herstructurering van het Vlaamse adviesstelsel. Voorstel tot decretale regeling" neergelegd. Dit voorstel geeft invulling aan de regeringsbeslissing van 19 januari 2001 met betrekking tot de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat en reikt een kaderregeling aan voor een transparant, eenvoudig en doelmatig adviesstelsel. Het is mede het resultaat van de besprekingen die hierover reeds geruime tijd geleden in het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement zijn gevoerd. De Vlaamse regering stelt voor de politieke besluitvorming omtrent deze aangelegenheid een tijdsplan voorop, dat gelijklopend is met de behandeling van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

c) Verdere prioriteiten en timing

Voor het najaar van 2001 is een consolidatie gepland van alle voorstellen tot sectorale invulling. Die consolidatieoefening is in de eerste plaats een kwaliteitstoets, die onder meer beoogt overlappingen tussen beleidsdomeinen weg te werken, eventuele kloven te dichten en de nodige afstemmingsmechanismen tussen beleidsdomeinen in te bouwen.

Parallel met het organisatorische luik wordt in het najaar van 2001 een visie uitgewerkt op

- het personeelsbeleid : competentie (kennis – en prestatie management), in-, door- en uitstroom, loopbaan- en beloningsbeleid, met inbegrip van personeelsplanning, functieweging, enzovoort (het gaat om een zeer delicate, maar noodzakelijke oefening) ;
- de beheersovereenkomsten en managementcontracten, in samenhang met responsabilisering en met de invulling van de beleids- en beheerscyclus ;
- de modernisering van het financieel instrumentarium en de budgettaire en boekhoudkundige systematiek ;
- het facility management ;

– de informatie- en communicatietechnologie.

De eerste helft van 2002 zal grotendeels voorbehouden worden voor de voorbereiding van het migratiepad en voor de eerste concrete operationaliseringsmaatregelen, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij de opmaak van de begroting 2003. In de tweede helft van 2002 zullen de selectie en aanstelling van de leidinggevendenden voor de nieuwe entiteiten plaatsvinden.

De uitdaging waar de Vlaamse regering en de Vlaamse administratie voor staan is uitermate complex, omvangrijk en delicaat, maar wel haalbaar. Het gaat om een zeer belangrijke operatie, met als doel een doorzichtig, helder, efficiënt en kwalitatief hoogstaand overheidsapparaat, met goed afgebakende verantwoordelijkheden.

Ook tijdens en na de reorganisatie wil de Vlaamse overheidsadministratie een voorbeeldfunctie blijven vervullen inzake diversiteit in het personeelsbestand en gelijke kansen. Diversiteit, gelijke kansen en non-discriminatie zullen dan ook integraal deel uitmaken van het mission statement van de gereorganiseerde Vlaamse overheid.

II. Uiteenzetting door de heer Eric Stroobants, bijzonder commissaris, over de aanpak en de stand van zaken met betrekking tot de sectorale invulling van de dertien beleidsdomeinen

Naar aanleiding van de tussentijdse beslissingen van 19 januari en 23 maart 2001 werd een leidraad opgesteld met een uniforme methodologie voor de werkgroepen per beleidsdomein. Zo kan men komen tot goed met elkaar vergelijkbare resultaten.

In de leidraden onderkennen we negen verschillende stappen :

- 1) nagaan welke beleidsitems deel uitmaken van het beleidsdomein ;
- 2) nagaan en bepalen welke publieke taken door de overheid zullen worden opgenomen (kerntakenanalyse) ;
- 3) nagaan welk bestuursniveau in Vlaanderen het best geplaatst is om die taken op zich te nemen (subsidiariteitsanalyse) ;

4) de organisatorische structurering :

- indeling in entiteiten en de positionering van deze entiteiten ten opzichte van elkaar (men gaat dus uitmaken wat de taken zijn van de departementen en hun onderliggende structuur, en aangeven welke entiteiten voor interne of externe verzelfstandiging in aanmerking komen – het gaat daarbij vooral om beleidsuitvoerende taken) ;
- positionering van de managementondersteunende diensten (de minister-president en de ministers van Bestuurszaken en Financiën en Begroting, die de leiding hebben van de drie horizontaal functionerende diensten, moeten ook organisatiebreed een beleid kunnen voeren : voor elk verticaal beleidsdomein maakt de bevoegde minister afspraken met zijn managementdiensten, erop lettend dat hetgeen horizontaal gestuurd is wel degelijk in de beheersovereenkomst of de managementcontracten van de leidend ambtenaren wordt opgenomen ; het is belangrijk dat de leidend ambtenaren zich ondersteund voelen door de managementondersteunende diensten : de vraag is of alle afzonderlijke entiteiten een dergelijke dienst moeten hebben, dan wel of er samenwerkingsmogelijkheden zijn ; de positionering en de relatie met de minister en de leidend ambtenaren moet dus nog verder worden ingevuld) ;
- samenstelling van de beleidsraad en de managementgroep ;

5) – 9) de precieze taakstelling van deze entiteiten, de positionering van de andere rechtspersonen die aanwezig zijn in of betrokken zijn bij de beleidsdomeinen, de identificatie van het advies- en overlegstelsel, en de identificatie van de behoeften aan beleidsdomeinoverschrijdende afstemming (zodat maatregelen in een bepaald beleidsdomein geen nefaste impact hebben op een ander domein).

Deze leidraad is door de regering goedgekeurd. Er zijn dus drie horizontale en tien verticale werkgroepen, telkens onder leiding van een functioneel bevoegd minister, die samenwerkt met de leidend ambtenaren van de daarbij betrokken diensten en administraties. Deze werkgroepen zijn verantwoordelijk voor de sectorale invulling.

Voor de beleidsdomeinen met betrekking tot de horizontale aangelegenheden – de diensten van de minister-president, bestuurszaken, financiën en begroting – werden de resultaten van de sectorale invulling op 1 juni 2001 principieel goedgekeurd door de Vlaamse regering.

Met betrekking tot de beleidsdomeinen "Buitenlands Beleid en Internationale Aangelegenheden" en "Economie, Werkgelegenheid en Toerisme" zijn de voorstellen voor de sectorale invulling ingediend en inmiddels aan een screening onderworpen. Die screening is hoofdzakelijk gericht op kwaliteitsbewaking van de basisprincipes. De herwerkte voorstellen zijn klaar voor principiële goedkeuring door de Vlaamse regering.

De ingediende voorstellen voor de beleidsdomeinen "Mobiliteit", "Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen" alsook "Wetenschaps- en Technologisch Innovatiebeleid" werden ook reeds gescreend. De herwerkte teksten zijn ingediend of worden eerstdaags ingediend.

Voor het beleidsdomein "Onderwijs en Vorming" is de screening aan de gang, en voor "Welzijn en Volksgezondheid", "Cultuur, Sport en Media" en "Leefmilieu en Natuurbehoud" worden de voorstellen eerstdaags ingewacht, waarna de screening onmiddellijk kan volgen. Voor het beleidsdomein "Landbouw" werd de uitwerking van voorstellen uitgesteld, gelet op de grote impact van het Lambermontakkoord.

III. Uiteenzetting door de heer Leo Victor, bijzonder commissaris, over de sectorale invulling van de beleidsdomeinen met betrekking tot horizontale beleidsaangelegenheden

De regering heeft beslist om af te stappen van het principe van een matrixorganisatie. Daarom is het belangrijk dat de horizontale beleidsdomeinen op een eenvormige manier worden ingevuld. De horizontale ministeries vervullen onder meer coördinerende, sturende, sensibiliserende en dienstverlenende opdrachten ten aanzien van het volledige Vlaamse overheidsapparaat. Dat is het uitgangspunt. Hun taken hebben betrekking op het bepalen van een organisatiebreed intern beleid en op het organiseren en structureren van organisatiebrede interne processen.

De horizontale diensten moeten dus zorgen voor

- een gemeenschappelijke visie en strategie van de organisatie ;

- het beheer van middelen ;
- het personeelsmanagement ;
- de organisatiestructuren en beleidssturende processen.

Het is de bedoeling dat de respectievelijke beleidsdomeinen eigen accenten leggen, maar dat standaarden en normen worden uitgebouwd om de globale visie in een bepaald domein te sturen.

a) Vlaams ministerie van Financiën en Begroting

Na de invoering van de fiscale autonomie ingevolge het Lambermontakkoord, zal de huidige administratie Financiën en Begroting te klein zijn. Daarom zal, conform de regeringsbeslissing, een aanzienlijk groter beleidsdomein Financiën en Begroting moeten worden uitgebouwd. Binnen die administratie is er een opsplitsing van taken en objectieven : sommige kunnen uitsluitend door de overheid worden uitgeoefend, andere kunnen ook buiten de overheid worden vervuld. Inzake fiscaliteit bijvoorbeeld moet een aantal taken door de overheid worden uitgeoefend : zij komen niet in aanmerking voor een eventuele outsourcing.

In het verleden trad Financiën dikwijls op als een strak controlerende entiteit. Nu wordt een dynamische aansturing mogelijk. De oorspronkelijke controle op de andere departementen wordt omgevormd tot een assistentie van de leiding van de verschillende domeinen.

Binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting worden drie agentschappen opgericht : een agentschap Fiscaliteit, een agentschap Boekhouding, en een agentschap Financieel Management. Dat is essentieel om een aansturing van managementinformatiesystemen en van responsabilisering mogelijk te maken.

b) Vlaams ministerie van Bestuurszaken

In het beleidsdomein Bestuurszaken voorziet men in een aantal agentschappen :

- het agentschap Binnenlandse Aangelegenheden ;
- het agentschap Algemene Bestuursdienst, specifiek in het leven geroepen voor het beleid inzake topambtenaren ;
- het agentschap Personeel, dat zal instaan voor de personeelsontwikkeling, de arbeidsvoorwaardenregeling, het statuut, de selectie en het

personeelswelzijn, met inbegrip van de interne dienst voor preventie en de dienst arbeidsgeneeskunde ;

- het agentschap Facility, dat zich onder meer zal bezighouden met huisvesting, catering en schoonmaak.

Een aantal adviserende diensten, zoals Emancipatiezaken en de Vlaamse bouwmeesters, zullen ook in dit departement worden ondergebracht.

De horizontale entiteiten staan ook in voor de coördinatie en de aansturing van de management-ondersteunende diensten die in de verschillende beleidsdomeinen zullen worden uitgebouwd, ofwel als één globale entiteit, ofwel als verschillende entiteiten, gespreid over de verschillende agentschappen. Dat behoort tot de bevoegdheid van de beleidsdomeinen.

IV. Vragen en opmerkingen van de leden en antwoorden van de minister

De heer André Denys : Hoe verhoudt deze bestuurlijke hervorming zich tot het kerntakendebat op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau ? Worden deze dossiers geïntegreerd ? Wat is de vooropgestelde timing ?

Minister Paul Van Grembergen : Op Vlaams niveau wordt het kerntakendebat momenteel gevoerd onder leiding van de secretarissen-generaal. Tegen eind november moeten we een eigen visie hebben over wat de kerntaken van het Vlaamse niveau moeten zijn. De provincies hebben al een dergelijk document, maar de verschillende provincieraden moeten zich er nog over buigen. Tegen het einde van dit jaar moet de discussie op provinciaal niveau rond zijn. De VVSG onderzoekt momenteel nog welke kerntaken volgens haar thuishoren op het niveau van de gemeenten.

Op een bepaald moment zullen we dus geconfronteerd worden met drie visies, die gedeeltelijk gelijklopend, maar ook gedeeltelijk tegenstrijdig zullen zijn. We zullen hierover dan - hopelijk in het voorjaar van 2002 – een politiek debat moeten voeren.

De heer André Denys : Een kerntakendebat kan gaan over de vraag wie wat moet doen, maar ook over de vraag of alle taken die de overheid uitvoert, ook overheidstaken zijn. Is dat uw bevoegdheid of is iedere minister daar afzonderlijk voor verantwoordelijk ?

Minister Paul Van Grembergen : We gaan er niet vanuit dat alles moet blijven en willen dus meer dan alleen maar bevoegdheden herverdelen. De discussie daarover zal in de Vlaamse regering worden gevoerd. Minister-president Dewael en ikzelf zullen dit debat leiden, maar heel de Vlaamse regering is verantwoordelijk voor deze globale opdracht.

De heer Mark Van der Poorten : Het is positief dat deze commissie de verdere reorganisatie van de administratie nauwlettend en van nabij kan opvolgen. Tijdens de vorige hoorzitting rezen nogal wat vragen over de indeling in 13 ministeries. Ondertussen is de Vlaamse regering uitgebreid met één minister. Zal dat invloed hebben op de eerder voorgestelde indeling ?

Er is uiteraard de vraag naar de afbakening van de kerntaken. Men zou ook evolueren naar een strategische adviesraad per beleidsdomein. Is dat haalbaar ? Hoe evolueert dat dossier ?

Bij de ambtenaren zelf rijzen heel wat vragen. Hoe zullen zij betrokken worden bij de hervorming ? Dat is van essentieel belang. We moeten u op de ongerustheid ter zake wijzen. Ik weet dat er een communicatiebudget is, maar we moeten de ambtenaren toch bij dit proces betrekken.

De beloning zou voortaan ook gebaseerd worden op de zwaarte van de verschillende functies. Is het al duidelijk hoe die functies zullen worden gewogen ?

De heer Paul Wille : De discussie over de te volgen besluitvormingsmethode dreigt te verworden tot navelstaanderij. De discussie over het Beter Bestuurlijk Beleid moet ruimer zijn dan het kerntakendebat. De corporatistische reflexen, die al aanwezig waren bij de aanvang van de discussie, dreigen de discussie te verengen. Eén bestuursniveau heeft al verder nagedacht. De andere niveaus zouden zich best haasten om hetzelfde te doen, tenzij de conclusie al geschreven is, en het de bedoeling is te streven naar een gecombineerd bovenlokaal niveau. Deze werkmethode werd al met succes toegepast in het buitenland. Ik waarschuw er dus voor dat de discussie er niet mag toe leiden dat we terecht komen in een stellingenoorlog, waarin alleen de logica van de macht telt.

In het verleden is er een aantal zaken gebeurd die twijfel hebben doen rijzen over de kwaliteit van de academische ondersteuning. Zo ken ik academici die achtereenvolgens voor verschillende beleidsniveaus een opdracht hebben vervuld. Daarna analy-

seerden ze voor zichzelf hoe men het best tot een synthese kon komen. Een dergelijke manier van werken is niet voor herhaling vatbaar. Nu vindt blijkbaar zelfs het CBO dat het extern advies nodig heeft. Het is niet uit te sluiten dat men daarvoor bij dezelfde mensen terecht komt en dat zou een probleem zijn. Daarover moet men nadenken vooral eer men de timing bespreekt.

Bij het maken van keuzes mag men zich niet vastpinnen op één keuze, namelijk het vastleggen van een bepaalde verhouding tussen bestuursniveaus. De ideeën van VVP en VVSG houden in dat er geen algemene blauwdruk mag komen. Het gaat hier telkens over het kerntakendebat. De discussie moet echter veel ruimer zijn. Daarover heb ik een methodologische vraag. In sommige sectoren is men al aan keuzes toe, terwijl men voor de sector leefmilieu nog bezig is met de screening. De vraag is dan ook of men bereid is een analyse te maken in functie van de ontwikkeling van het dossier, en of men bereid is de ervaring die men opdoet bij de besluitvorming te delen. Er bestaat namelijk een verscheidenheid aan inzichten, die voortvloeien uit de verschillen tussen de beleidsdomeinen. Daarover zou ik graag de discussie voeren in de commissie.

De voorzitter : Voor sommige basisregels zijn we afhankelijk van de beslissingen van de federale regering. In hoeverre wordt de timing op Vlaams niveau daardoor gehypothekerd, zeker wanneer de federale regering meer tijd nodig heeft dan voorzien ?

Men wil dus basisregels voorzien, eerst op het federale en dan op het Vlaamse niveau. Dergelijke basisregels worden vaak gecontesteerd. Is het de bedoeling om onmiddellijk door te gaan, ook al weet men dat de operatie nog in vraag kan gesteld worden, of wil men wachten tot er rechtszekerheid is ?

Zonder daar verder op in te gaan, stel ik ook vast dat er nogal wat onevenwichten zijn tussen de dertien ministeries. Men heeft ook gezegd dat het geen grootschalige operatie zou worden, maar ik durf dat te betwijfelen. Deze operatie is complex in al haar geledingen. Het uiteindelijke doel is een beter beleid en een betere dienstverlening. Hoe wil men een voldoende draagvlak verwerven voor het doorvoeren van deze operatie ? Hebben we voor 2002 voldoende tijd om dat draagvlak te vinden ?

Wat is de rol van het parlement in heel deze hervorming ? In dat verband sluit ik me aan bij de vraag van de heer Wille. Ik spreek hier niet alleen over de goodwill van de regering. De vraag is wat

er in dit parlement vastgelegd wordt bij decreet, wat bij besluit van de regering en wat bij rondzendbrief ? Wat zijn de controle- en beslissingsmomenten ? Wat is het evenwicht tussen de uitvoerende macht, die werkt via de administratie, en de decreetgevende macht, die het beleid wil controleren ?

Minister Paul Van Grembergen : Ik stel voor dat de bijzondere commissarissen straks een antwoord formuleren op de technische aspecten van de vragen.

De belangrijkste vraag is de politieke vraag : hoe zal het parlement zijn inzichten kunnen formuleren ? Is het de bedoeling de algemene principes vast te leggen in een kaderdecreet en voor de rest als het ware een volmacht te geven aan de regering ?

Ik heb daarover geen overleg gehad met de collega's. Ik meen evenwel dat de beoordeling hier in het parlement moet gebeuren. Het kan niet zo zijn dat in een globaal kaderdecreet een aantal principes wordt ingevuld, en de rest wordt overgelaten aan de regering. We laten onze ambtenaren en de betrokken ministers het voorbereidende werk doen. We gaan het debat voeren met de provincies en de gemeenten. De uiteindelijke beslissing wordt hier in het parlement genomen, of het nu gaat om de ambtenaren of om de kerntaken. Ik zal niet uitgaan van een dogmatisch gegeven. Er wordt overigens terecht verwezen naar de grootschaligheid van de ingreep. Het gaat om een zeer ingrijpende operatie, die de vergelijking met de Code Napoleon kan doorstaan. Het is de bedoeling om op het einde van 2001 en in 2002 het interne bestuur volledig te moderniseren, wat gevolgen heeft voor gemeenten, provincies, gemeenschappen en gewesten. Dat is in essentie een parlementaire discussie.

Ik hoop dat u dit debat van nabij zal volgen, en het openbare debat zal voeren vanuit de vraag hoe een democratie vorm krijgt in een moderne maatschappij. Een dergelijk debat mag niet leiden tot wantrouwen tussen meerderheid en oppositie : het moet integendeel de grenzen tussen meerderheid en oppositie overschrijden.

De heer Eric Stroobants : Er worden twee kaderdecreten voorbereid. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid regelt de organisatorische administratieve indeling en legt algemene generieke spelregels vast, zoals : wat is minimaal een beheersovereenkomst, wat zijn de criteria om te kunnen overgaan tot de oprichting van een IVA of een EVA ? Alle extern verzelfstandigde entiteiten zullen bij decreet

of met decretale machtiging moeten worden opgericht. In uitvoering van het kaderdecreet advies- en overlegorganen zullen ook de strategische adviesraden bij decreet moeten worden opgericht. Naast de generieke spelregels is hier ook ruimte voor specifieke invulling. Wat de beleidsdomeinen betreft, maken de departementen met de beleidsondersteunende taakstelling en de IVA's deel uit van het ministerie. De organisatie daarvan kan door de regering via een organiek besluit worden geregeld.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid moet een spiegeldecreet krijgen voor wat betreft de begroting, de boekhouding en de controlemechanismen van het Rekenhof, ter vervanging van de bestaande comptabiliteitswetgeving en al wat de regeling van de controle door het Rekenhof op dit ogenblik behelst. Daarvoor is, in uitvoering van artikel 50, § 2 van de Financieringswet, een federale algemene bepalingenwet nodig.

Het werk dat we nu gedaan hebben ter concretisering van de algemene principes die de Vlaamse regering op 19 januari heeft goedgekeurd, steunt op de mogelijkheid die deze federale bepalingenwet biedt, namelijk dat de gewesten en gemeenschappen de bevoegdheid krijgen om zelf de spelregels voor begroting, boekhouding en controle te bepalen. In de mate dat die federale wetgeving niet of niet op tijd klaar is, is er een reëel probleem in verband met de concretisering van de door de Vlaamse regering goedgekeurde basisprincipes.

De tussenkomst van de decreetgever is dus nodig om te bepalen of het kaderdecreet bestuurlijk beleid en dat over begroting al dan niet in één decreet moeten worden gegoten, en is ook vereist voor alle oprichtingsdecreten van strategische adviesraden of publiekrechtelijk vormgegeven EVA's.

De heer Leo Victor : Bij de opmaak van het kaderdecreet moet ook geantwoord worden op de vraag waar we heen willen in verband met de beheersovereenkomsten.

De kennisgeving naar het Vlaams Parlement zal een belangrijke rol spelen, hetzij in de beleidsbrieven, hetzij in de beleidsnota's bij het begin van de legislatuur. De beheersovereenkomsten moeten een permanente vertaling zijn van het regeerakkoord en van de jaarlijkse begrotingsinvulling, en dit op basis van meetbare elementen, namelijk de indicatoren waar op dit moment werk van wordt gemaakt.

Ook een deel van het personeelsbeleid zal moeten worden geregeld in de kaderdecreten. Voor het be-

loningsbeleid heeft de Vlaamse regering vorig jaar een blauwdruk goedgekeurd. Momenteel loopt een aantal proefprojecten, om na te gaan in welke mate we functies kunnen wegen en hoe die functies zich ten opzichte van elkaar verhouden. Daarbij moeten de objectiviteit en de billijkheid worden gerespecteerd. We bekijken ook hoe de variabele component in het geheel van het beloningsbeleid kan worden ingebracht, zonder een aantal basiselementen van het statuut fundamenteel in vraag te stellen. We verwachten hierover eind dit jaar een eerste visie, op basis waarvan een globale nota kan worden opgemaakt met betrekking tot de structurering van een vernieuwd beloningsbeleid binnen de Vlaamse overheid.

De heer Paul Wille : Op welk niveau en in welke volgorde men de besluitvorming regelt is zeer belangrijk. De positie van het parlement kan worden uitgehouden, indien men de besluitvorming zou beperken tot het eenmalig moment van de goedkeuring van een decreet. Het zou een kaakslag zijn voor het parlement indien men bijvoorbeeld bij omzendbrief op korte termijn zou gaan bijsturen, zonder de normale parlementaire weg te volgen.

De voorzitter : Precies daarom heb ik de vraag gesteld. We zitten in een evenwichtspositie : de uitvoerende macht moet kunnen werken, maar wanneer een strategische beleidsbeslissing nodig is, moet die in het parlement worden genomen. Dat moet het uitgangspunt zijn.

De heer André Denys : Ik heb die discussie ook met de vorige bevoegde minister gehouden. De intentie van minister Van Grembergen om het parlement bij de hervorming te betrekken, lijkt me iets duidelijker.

Dit is één van de belangrijkste hervormingen die ik in mijn carrière heb meegemaakt. Ze zal in 2002 worden doorgevoerd. Maar wat gebeurt er intussen ? Welke houding zullen de verschillende ministers op een aantal deelterreinen aannemen ? De Vlaamse promotie voor land- en tuinbouw heeft bijvoorbeeld nu al dringend nood aan duidelijkheid in verband met haar rechtspositie en haar taak.

Volgens de hervormingsplannen moet de administratie voor de beleidsvoorbereiding instaan, en de EVA's voor de uitvoering. Maar wat wanneer het verzelfstandigd agentschap zeer sterk is en de administratie zeer zwak, zoals dat nu bijvoorbeeld het geval is met Bloso enerzijds en de sportadministratie anderzijds ? Hoe gaat men dat oplossen ?

De heer Dirk Holemans : De voorzitter heeft terecht gewezen op de noodzaak aan een draagvlak om deze hervorming door te voeren. Neemt u concrete initiatieven terzake ? Start over de hervormingen een dialoog met de ambtenaren ?

Is er al invulling gegeven aan het mandaatsysteem voor leidend ambtenaren ? Worden de mandaten enkel intern of ook extern ingevuld ? Wat zijn de intenties van de Vlaamse regering ?

Hoe zullen horizontale beleidsdomeinen, zoals het stedenbeleid, zich ten volle kunnen ontwikkelen in de structuur van dertien zuilen ? Hierover blijf ik op mijn honger zitten.

De heer Dany Vandenbossche : In diverse overheidssectoren worden initiatieven genomen tot oprichting van communicatieagentschappen. Bij Cultuur is dat recent aan een VZW toevertrouwd. Hoe zullen al deze initiatieven zich tot elkaar verhouden ?

Mevrouw Hilde De Lobel : In heel het discours over de administratieve hervorming en de inbreng daarbij van de drie bestaande niveaus, mis ik de vraag naar de zin, grootte en organisatie van de huidige niveaus. Heel de discussie over het tussen-niveau wordt verschoven naar de VVP. Maar dat is de belangenvereniging van het niveau zoals het nu bestaat. We moeten de vraag durven stellen of de huidige provincies wel het meest geschikte tussen-niveau zijn. Bestaat er geen nood aan een grondige reorganisatie ? Van de belangenvereniging van wat nu bestaat kan men niet verwachten dat zij ernstige voorstellen doet over mogelijke alternatieven.

Minister Paul Van Grembergen : Ik heb niet op al uw vragen een antwoord. Hoe meer ik door mijn medewerkers en ambtenaren op de hoogte word gebracht van de complexiteit van de problematiek en van de ingrijpende hervormingen, hoe meer vragen ik me stel. Ik ben wel overtuigd van de noodzaak van de hervorming. Misschien komt er een moment waarop we zullen zeggen dat de hervorming toch niet zo grootschalig moet zijn als nu wordt voorgesteld. Regering en parlement moeten in deze aangelegenheid hun volle verantwoordelijkheid nemen.

Provincies en gemeenten stellen hun eigen documenten op, uitgaande van hun inzichten. Ik heb daarmee geen probleem. Maar het is uiteraard niet de bedoeling om hun voorstellen zomaar over te nemen. We moeten de discussie voeren over wat op welk niveau moet worden gedaan. We aanvaarden geen dictaat van gemeenten of provincies, maar

zijn anderzijds evenmin van plan om aan deze lagere niveaus zonder meer een dictaat op te leggen.

Op de vragen van de heer Holemans kan ik antwoorden dat we in de mate van het mogelijke proberen om het gesprek met de ambtenaren van beneden uit te voeren. De lagere ambtenaren kunnen hun inzichten doorspelen naar het middenkader, dat deze informatie moet overbrengen aan de secretarissen-generaal, de directeurs-generaal en de minister. In het begin van deze week werd een seminarie georganiseerd met bijna 300 ambtenaren uit het middenkader. Daar werd onder meer gediscussieerd over de hervorming. Er bestaat inderdaad een zekere ongerustheid bij de ambtenaren, maar van paniek is geen sprake. Zij zijn uitermate bereid om hun inzichten te formuleren. Het eindresultaat van het seminarie was positief.

Er is gekozen voor 13 ministeries. Het klopt dat er een onevenwicht bestaat. Ik heb dit dossier echter van mijn voorganger geërfd, en ik ben niet van plan om hier nog iets aan te veranderen. Een en ander wil uiteraard niet zeggen dat er in de toekomst ook 13 ministers zullen komen. Ik denk niet dat deze ministeries zuilenstructuren zullen worden. We zullen daar wel over moeten blijven waken.

De EVA's en IVA's zullen hoe dan ook binnen een budgettair kader moeten werken, dat in het parlement zal worden besproken. Via hun directies zijn ze verantwoordelijk verschuldigd aan de minister, die op zijn beurt verantwoording moet afleggen tegenover het parlement. Het gaat dus geenszins om een afleidingsmanoeuvre. Integendeel zal de parlementaire discussie erdoor versterkt worden. Men zal de werking van de verzelfstandigde agentschappen kunnen toetsen aan de hand van beheersovereenkomsten.

Ik kan tevens bevestigen dat het inderdaad de bedoeling is om met een mandaatsysteem te gaan werken. Een mandaat zal zes jaar duren.

De heer André Denys : Het is noodzakelijk om het systeem van beheersovereenkomsten te stroomlijnen. Het verschil tussen de beheersovereenkomst van De Lijn en die van de VRT bijvoorbeeld is er één van dag en nacht.

De heer Paul Van Grembergen : Het is inderdaad niet de bedoeling om beheersovereenkomsten te maken "à la tête du client". Natuurlijk moet wel telkens rekening gehouden worden met een zekere specificiteit. Het systeem moet echter wel gelijk zijn voor allen.

Mevrouw Mieke Van Hecke : Het klopt niet dat de ministers te allen tijde verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement naar aanleiding van een beheersovereenkomst. Dat geldt enkel bij de totstandkoming van de beheersovereenkomst en de eventuele tussentijdse evaluatie. De hele regeling is immers gericht op verzelfstandiging.

De voorzitter : Ministers beperken zich naar aanleiding van een interpellatie inderdaad vaak tot een verwijzing naar het bestaan van een beheersovereenkomst. Daardoor dreigt de parlementaire controlemogelijkheid te worden uitgehold.

In het kaderdecreet zal worden bepaald aan welke criteria een beheersovereenkomst moet beantwoorden. Ook de relatie met het parlement zal daarbij aan bod komen. De vraag is wanneer men met de beheersovereenkomst naar het parlement komt. Bovendien kan men zich afvragen of de beheersovereenkomst pas tegenstelbaar is zodra het parlement de overeenkomst heeft bekrachtigd, of al op het moment dat de minister ze heeft ondertekend. In dat laatste geval zou er enkel een informatieverplichting bestaan ten opzichte van het parlement.

De heer Dirk Holemans : Niet alleen het startmoment van een beheersovereenkomst is belangrijk, maar ook een duidelijke rapportering. Daarover moeten duidelijke afspraken worden gemaakt. Momenteel is het zeer moeilijk om bepaalde VOI's te controleren.

De heer André Denys : Wat moet er gebeuren in tussentijd, tot de implementatie van de hervorming ?

De voorzitter : Ik pleit ervoor om nu geen maatregelen te nemen die een hypotheek leggen op de toekomst.

De verslaggever,

De voorzitter,

Mark

Norbert

VAN DER POORTEN

DE BATSELIER
