

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE KANSEN

DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Relanceplan Vlaamse Veerkracht - Uitgaventoetsing – optimalisering van de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid

Samenvatting:

De Vlaamse Regering beslist haar goedkeuring te hechten aan de uitgaventoetsing m.b.t. de optimalisering van de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid.

De uitgaventoetsing zal meer specifiek ingaan op:

- het creëren van meer consistentie in activiteiten en/of rechtsvormen;
- een uitbreiding van de gemeenschappelijke dienstverlening (op vlak van HR, financiën, ICT, facility's, boekhouding enz) van de kernoverheid naar de periferie van de Vlaamse overheid.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Interne Dienstverlening van de Vlaamse overheid, met uitzondering van facility en ICT.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed schetste in een mededeling aan Vlaamse Regering van 19 november 2021 (VR 2021 1911 MED.0394/1TER) een vervolg op de Vlaamse Brede Heroverweging en bepaalde 8 thema's voor uitgaventoetsingen voor de jaren 2022-2024. Een van de thema's voor de uitgaventoetsingen is de Organisatiestructuur van de Vlaamse overheid.

Binnen de middelen van het Relanceplan Vlaamse Veerkracht werd geld voorzien voor uitgaventoetsingen. Om te kunnen genieten van de relancemiddelen moet er steeds een bestek in de markt worden geplaatst waarbij externen worden betrokken bij de uitgaventoetsing / het beleidsonderzoek.

2. INHOUD

2.1. Context

2.1.1. Zowel in de vorige regeerperiodes als in de huidige regeerperiode nam de Vlaamse Regering verschillende initiatieven om de organisatiestructuur en het holdingmodel van de Vlaamse overheid te optimaliseren:

- Met de **hervormingsoperatie Beter Bestuurlijk Beleid** in 2006 werd de Vlaamse kernoverheid grondig hervormd. De Vlaamse kernoverheid werd opgedeeld in 13 homogene beleidsdomeinen, met in elk beleidsdomein een departement, meerdere intern en extern verzelfstandigde agentschappen (IVA's en EVA's), en een strategische adviesraad. Voor de ongeveer 29.000 personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid werd één enkel personeelsstatuut van toepassing (het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006) en kwam er één globale interne arbeidsmarkt.
- Vanaf 2013 werd gestart met de **beperking van het aantal beleidsdomeinen en entiteiten** door een reeks fusies. De Vlaamse Regering verleende op 20 september 2013 haar goedkeuring aan een conceptnota over de beperking van het aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie. De doelstelling van deze conceptnota was om tot een beter/sterker bestuur te komen en efficiëntiewinsten te realiseren (= besparen op overhead en structuren). Hiervoor werd er sterk gesnoeid in het te grote aantal entiteiten bij de Vlaamse administratie door entiteiten met een te kleine omvang op te heffen of door entiteiten met overlappende activiteiten samen te voegen. Het aantal beleidsdomeinen is ondertussen reeds gedaald van 13 tot 10 en zal in deze regeerperiode verder dalen. Het aantal entiteiten is vanaf 2013 tot medio 2019 gedaald van 98 naar 74 entiteiten en zal in deze regeerperiode verder dalen, ingevolge voornamelijk fusie, maar ook door verzelfstandiging. In het regeerakkoord van deze regeerperiode is ook opgenomen dat er een daling komt van het aantal strategische adviesraden.
- Vanaf 2013 werd ook gestart met de **rationalisatie van de management ondersteunende dienstverlening**. Zo nam de Vlaamse Regering diverse beslissingen om efficiëntiewinsten en schaalvoordelen te realiseren en de entiteiten te ontlasten op vlak van managementondersteunende taken inzake HR, boekhouding, ICT en facilities zodat ze zich kunnen focussen op de uitvoering van hun kerntaken. Dit leidde tot de oprichting van drie gemeenschappelijke dienstencentra:
 - Bij het Agentschap Overheidspersoneel werd het Dienstencentrum Personeelsadministratie (DCPA) opgericht. AgO staat daarnaast ook in voor gemeenschappelijke dienstverlening op vlak van rekrutering en selectie (via het Selectiecentrum), preventie en bescherming (via de Gemeenschappelijke Dienst Preventie en Bescherming), het gemeenschappelijk personeelssysteem (VLIMPERS), vorming, individuele en collectieve hulpverlening (via de vzw Sociale Dienst) en voor het aanbod van gemeenschappelijke raamovereenkomsten (onder meer op vlak van ziektecontrole en de Externe Dienst Preventie en Bescherming).
 - Bij het Departement Financiën en Begroting werd het Boekhoudkantoor opgericht. Het departement Financiën en Begroting staat daarnaast ook in voor het gemeenschappelijk financieel systeem (Orafin).

- Bij agentschap Facilitair Bedrijf werd eveneens een gemeenschappelijk dienstencentrum opgericht dat onder meer de gemeenschappelijke Aankoopcentrale omvat. HFB staat daarnaast ook in voor gemeenschappelijke dienstverlening op vlak van gebouwbeheer, schoonmaak en catering.

Door deze clustering van managementondersteunende activiteiten bij de gemeenschappelijke dienstencentra werd er in 2018 500 VTE minder ingezet op deze activiteiten ten opzichte van 2014. Dat is een **efficiëntiewinst van 14,6%**¹. Daarnaast leverde dit toen ook een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de toenmalige personeels- en budgettaire besparingen (-1.950 personeelsleden en -101,5 miljoen euro). In deze regeerperiode nam de Vlaamse Regering enkele aanvullende beslissingen in het kader van de uitbreiding van de gemeenschappelijke dienstverlening.

- Daarnaast nam de Vlaamse Regering ook een aantal andere beslissingen die allen ertoe leidden dat de efficiëntie van de Vlaamse kernoverheid werd verhoogd zoals de goedkeuring van de kerntakenplannen en beslissingen inzake digitalisering en administratieve vereenvoudiging.

2.1.2. Deze beslissingen bleven evenwel telkens **beperkt tot de Vlaamse kernoverheid** en hadden geen impact op de vele vzw's, nv's en andere entiteiten die ook behoren tot de consolidatiekring van de Vlaamse Begroting en worden gefinancierd door de Vlaamse overheid, maar geen deel uitmaken van de Vlaamse "kernoverheid".

In het **rapport** van het **Rekenhof uit april 2017** betreffende de fusies in de Vlaamse overheid uit de vorige regeerperiode formuleerde het Rekenhof hierover een opmerking. In de conclusie van dit rapport staat onder meer aangegeven (cfr. p. 41; eigen onderlijning): *"De voorbereiding van de fusieorganisatie door de vorige en huidige Vlaamse Regeringen verliep niet helemaal optimaal. De Vlaamse Regering formuleerde alleen zeer algemene doelstellingen, zoals een sterker bestuur en efficiëntiewinsten. Zij ging daarbij niet uit van een objectief gestructureerde analyse van de fusiemogelijkheden in de volledige Vlaamse overheid. De fusieoperatie betrof dan ook een beperkte selectie van mogelijke fusies. De Vlaamse Regering richtte zich daarbij op de kernoverheid en niet op de periferie van de Vlaamse ESR-consolidatiekring."*

Volgens het Rekenhof heeft dit als **gevolg** (p. 41; eigen onderlijning): *"De gerealiseerde fusies hebben maar ten dele de knelpunten geremedieerd in de toepassing van de principes van het kaderdecreet bestuurlijk beleid, zoals de samenhang in het beleid, de een-op-eenrelatie tussen minister en administratieve entiteiten, het duidelijke onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering en de algemene toepasselijkheid van het kaderdecreet bestuurlijk beleid op alle Vlaamse overheidsentiteiten. De aangekondigde fusies vertonen inderdaad een meer logische, homogene clustering van het beleid, maar er blijven tal van entiteiten bestaan, zoals diensten met afzonderlijk beheer, Vlaamse openbare instellingen en privaatrechtelijke rechtspersonen, die een organisatievorm buiten het kaderdecreet bestuurlijk beleid kregen om vaak allerlei redenen. De een-op-eenrelatie tussen ministers en beleids-domeinen hebben de vorige en huidige Vlaamse Regeringen nog niet toegepast, ook niet bij de onderhavige fusieoperatie."*

Daarom formuleerde het Rekenhof op p. 43 volgende **aanbeveling** (eigen onderlijning): *"De Vlaamse Regering dient de resterende entiteiten met rechtsvormen buiten het kaderdecreet bestuurlijk beleid te analyseren met het oog op een verdere verhoging van de samenhang van het*

¹ Mededeling aan de Vlaamse Regering van 29 november 2019 m.b.t. de stand van zaken over de rationalisering van de management ondersteunende functies

beleid en versterking van het bestuur van de Vlaamse overheid. Zij dient dergelijke entiteiten zoveel mogelijk onder de toepassing van het kaderdecreet te brengen, hetzij door de structuur van deze entiteiten bij te sturen, hetzij door aanpassingen aan het kaderdecreet.”

2.1.3. In het **Vlaams regeerakkoord voor deze regeerperiode** is bij het hoofdstuk Bestuurszaken onder meer het volgende opgenomen:

“3.2.1. Organisatie

“Slankere overheid:

Burgers en ondernemingen mogen tegelijk niet verloren lopen bij hun contact met de overheid. We vereenvoudigen de bestuurlijke organisatie van de ruime Vlaamse overheid grondig, voor meer transparantie en minder functies; Door het schrappen van achterhaalde taken en gebruik van de nieuwste technologieën maken we de overheid slanker en efficiënter;

...

De overheid functioneert als een holding: we pakken de versnippering verder aan en brengen ondersteunende taken samen bij een gespecialiseerde dienst, net zoals onze meest performante bedrijven dat doen. We maken hierbij een onderscheid tussen standaardtaken, die we centraal organiseren met aandacht voor klantensturing, en maatwerk, dat decentraal blijft. Voor de financiering van deze centrale dienstverlening voorzien we een centraal budget, zodat interne facturatie vermeden wordt; “

2.1.4. De **Vlaamse Brede Heroverweging** (VBH) beoogt een grondige doorlichting van alle uitgavenposten en waar relevant kostendekkingsgraden binnen de Vlaamse Begroting. Dat heeft tot doel om de kwaliteit van de publieke financiën te verbeteren op vlak van efficiëntie en effectiviteit. De VBH moet leiden tot een structurele verankering van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces. In het kader van deze VBH werd bij de BO2021 een enveloppe voorzien om met interne én externe expertise een herooverweging te organiseren van elke grote uitgavenpost. De bedoeling was om voor elk van die posten de opportuniteit, efficiëntie en doelmatigheid na te gaan en op te lijsten welke hervormingen of besparingen mogelijk zijn o.a. door efficiënter, effectiever en gedigitaliseerd te werken.

Zoals vermeld in punt 1B van deze nota werd op de **Vlaamse Regering van 19 november 2021** een mededeling geagendeerd m.b.t. de **uitgaventoetsingen voor de jaren 2022-2024** en werd het thema **“Organisatiestructuur van de Vlaamse overheid”** vermeld als één van de 8 onderzoeksthema's.

De Vlaamse Regering duidde Vlaams minister van Bestuurszaken, Bart Somers, aan als trekker voor dit onderzoeksthema. Het agentschap Overheidspersoneel is het agentschap dat dit onderzoeksthema verder zal opvolgen.

2.2. De optimalisering van de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid

Met het bij deze nota gevoegde bestek wordt voorgesteld om voor de optimalisering van de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid tot einde 2023 te focussen op:

- het creëren van meer consistentie in activiteiten en/of rechtsvormen.
- een uitbreiding van de gemeenschappelijke dienstverlening (op vlak van HR, financiën, ICT, facility's, boekhouding enz) van de kernoverheid naar de periferie van de Vlaamse overheid.

2.2.1. Het creëren van meer consistentie in activiteiten en/of rechtsvormen

De afgelopen jaren heeft de Vlaamse Regering verschillende beslissingen genomen om tot meer consistentie te komen bij de verschillende diensten van de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld:

- De meeste diensten van de Vlaamse overheid (= de entiteiten die onder het toepassingsgebied vallen van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006) zijn ook aangesloten bij de gemeenschappelijke dienstverlening op vlak van HR, maar hierop zijn er enkele uitzonderingen. Door opeenvolgende beslissingen van de Vlaamse Regering zijn er steeds minder uitzonderingen op deze algemene regel. Zo is bijvoorbeeld vanaf 1 juli 2022 de Vlaamse Waterweg aangesloten bij de Gemeenschappelijke Dienst voor Preventie en Bescherming (GDPB) en zal de VMSW vanaf 1 januari 2023 inkantelen in het agentschap Wonen-Vlaanderen en daardoor ook aansluiten bij de gemeenschappelijke dienstverlening op vlak van HR.
- Op dit ogenblik maken drie van de vier Vlaamse administratieve rechtscolleges deel uit van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC), met name de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege. Het vierde Vlaamse administratieve rechtscollege, de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen, maakt geen deel uit van de DBRC. Op 15 juli 2022 verleende de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorstel om de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen in te kantelen in de DBRC (VR 2022 1507 DOC.0793/1BIS).

Desondanks zijn er nog steeds heel wat inconsistenties in de brede Vlaamse overheid en zijn er ook op dit vlak nog mogelijkheden tot optimalisatie. Er zijn dus nog andere entiteiten, voornamelijk met een beperkt aantal personeelsleden, waar inconsistenties zijn en waar op dat vlak nog mogelijkheden tot optimalisatie zijn. Om die reden mag dan ook worden aangenomen dat ook hier verdere efficiëntiewinsten en een beter en sterker bestuur door uniformisering mogelijk zijn.

Het betreft telkens organisaties met een beperkt aantal personeelsleden waarvan mag worden aangenomen dat ook hier verdere efficiëntiewinsten en een beter en sterker bestuur door uniformisering mogelijk zijn. In het kader van deze opdracht moet worden onderzocht welke efficiëntiewinsten kunnen worden bereikt en wat het besparingspotentieel is indien bepaalde inconsistenties zouden worden weggewerkt.

Er moet m.a.w. voor elk van deze inconsistenties een meer gedetailleerd onderzoek worden gevoerd naar de beste optie (verdere verzelfstandiging, inkanteling, fusie, aansluiting bij gemeenschappelijke dienstverlening,...), zowel op het Vlaams bestuursniveau als ten aanzien van de lokale besturen.

Dit onderzoek moet leiden tot een concreet en becijferd voorstel voor deze inconsistenties, waarbij kosten en baten tegen elkaar worden afgewogen in geval van samenvoeging, inkanteling, fusie en/of aansluiting bij gemeenschappelijke dienstverlening.

2.2.2. Uitbreiding van de gemeenschappelijke dienstverlening (op vlak van HR, financiën, ICT, facilitys, boekhouding enz) van de kernoverheid naar de periferie van de Vlaamse overheid.

In tweede instantie wordt onderzocht of de gemeenschappelijke dienstverlening (op vlak van HR, financiën, ICT, facilitys, boekhouding...) kan worden uitgebreid naar meerdere entiteiten binnen de periferie van de Vlaamse overheid en dit in het kader van efficiëntiewinsten.

Zo maakt bijvoorbeeld op dit moment het Agentschap Integratie en Inburgering (privaatrechtelijke EVA) gebruik van een facilitaire dienstverlening van de kernoverheid, namelijk het gebouwbeheer. Minstens voor alle andere privaatrechtelijke EVA's, zou moeten worden onderzocht hoe en voor welke activiteiten kan worden afgenomen van gemeenschappelijke dienstverlening (bv: gebouwbeheer, boekhoudsysteem, personeelsaangelegenheden...).

In uitvoering hiervan moet worden onderzocht (1) welke entiteiten binnen de periferie nu nog geen gebruik maken van gemeenschappelijke dienstverlening en (2) voor welke activiteiten dit kan worden uitgebreid.

2.2.3. De resultaten van dit onderzoek worden, samen met de concrete aanbevelingen, gebundeld in een **onderbouwd analyserapport**. Dit rapport is het op te leveren eindresultaat van deze opdracht.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De geraamde waarde van de opdracht bedraagt 250.000 EUR incl. BTW.

De uitgaven met betrekking tot deze opdracht zullen budgettair aangerekend worden op het begrotingsartikel SG0-1SKC2TA-WT.

De Inspectie van Financiën verleende op 14 november 2022 een gunstig advies, mits voldaan wordt aan enkele voorwaarden.

Zoals volgt uit onderstaande repliek werd met de voornaamste door de Inspectie van Financiën geformuleerde voorwaarden rekening gehouden:

- In het aan IF voorgelegde bestek was ook een onderzoeksopdracht opgenomen m.b.t. de verzelfstandiging van activiteiten om fiscale redenen. IF merkte m.b.t. deze onderzoeksopdracht op dat deze onderzoeksopdracht best wordt afgescheiden van de andere twee onderzoeksopdrachten in een apart perceel en dat hiervoor eventueel kan worden afgenomen van een raamovereenkomst (F&B zou een raamovereenkomst inzake fiscale onderwerpen hebben). Bovendien stelde IF de vraag of de raming van de opdracht (250.000 euro) niet te laag is gelet op het omvangrijke voorwerp van de opdracht en de verwachtingen. Repliek: deze onderzoeksopdracht werd geschrapt in het bestek, waarmee tegemoet werd gekomen aan deze bekommernissen van IF.
- In het bestek was bij de gunningscriteria, en meer bepaald het criterium m.b.t. de samenstelling van het team (30%), opgenomen dat het team dient te beschikken over een gedegen expertise en aantoonbare ervaring inzake het uitvoeren van kwalitatief onderzoek in de publieke sector. IF stelde de vraag waarom men zich hier beperkt tot kwalitatief onderzoek. IF stelde dat ook kwantitatieve aspecten gevraagd kunnen worden, bijvoorbeeld

in het kader van de businesscases voorzien in het tweede onderdeel van de opdracht maar ook voor het derde deel van de opdracht.

Repliek: met deze opmerking van IF werd rekening gehouden. Dit criterium werd aangevuld in die zin dat het team dient te beschikken over een gedegen expertise en aantoonbare ervaring inzake het uitvoeren van kwalitatief en kwantitatief onderzoek in de publieke sector.

- Wat betreft de onderzoeksopdracht m.b.t. het wegwerken van inconsistenties, merkt IF op dat in het bestek de opsomming van inconsistenties eindigt met “....”. IF meent dat daardoor de scope van het onderzoek niet duidelijk is en hierdoor zeer uiteenlopende offertes zullen worden ingediend wat de vergelijkbaarheid bemoeilijkt, ook al wordt een procedure gekozen waarbij men nog kan onderhandelen.

Repliek: ook hier is het een bewuste keuze om het aantal inconsistenties niet limitatief op te sommen, maar aan te geven welke inconsistenties minimaal dienen te worden onderzocht. Dit laat toe dat de externe partner, vanuit diens kennis en ervaring m.b.t. de Vlaamse brede overheid, nog aanvullende inconsistenties kan aanbrengen. Dit kan dan worden besproken op de eerste vergadering van de stuurgroep, maar kan - zoals IF zelf reeds aangeeft in het advies - ook reeds voorwerp uitmaken van onderhandelingen tijdens de procedure.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 16 november 2022.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten, zodat het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor HR niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

- a) Personeel: deze nota noodzaakt geen bijkomende inzet van het in dienst zijnde personeel van de lokale besturen, noch de werving van bijkomend personeel.
- b) Werkingsuitgaven: deze nota heeft geen weerslag op de lopende uitgaven van de lokale besturen.
- c) Investerings en schuld: de uitvoering van deze nota veroorzaakt geen bijkomende investeringen voor de lokale besturen.
- d) Ontvangsten: in uitvoering van deze nota worden geen bijkomende financiële middelen aan de lokale besturen ter beschikking gesteld.
- e) Conclusie: deze nota heeft geen weerslag op het personeel, de werkingsuitgaven, investeringen, schuld en ontvangsten van de lokale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Voor deze onderzoeksoopdracht wordt een beroep gedaan op een vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking voor diensten.

Na de goedkeuring van deze nota wordt het bestek bekendgemaakt via e-notification, waarbij belangstellende ondernemingen vervolgens een offerte kunnen indienen.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het ontwerpbestek voor een uitgaventoetsing rond de optimalisering van de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid;
- 2° haar goedkeuring te geven aan de bekendmaking van de opdracht;
- 3° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te machtigen tot de gunning en sluiting van de opdracht.

De viceminister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Matthias DIEPENDAELE

Bijlagen:

- Het bestek
- Het advies van de Inspectie van Financiën van 14 november 2022
- Het begrotingsakkoord van 16 november 2022