



Charter over de politiek-ambtelijke samenwerking

Inleiding

Om te komen tot gezonde politiek-ambtelijke verhoudingen, moet het politieke primaat samengaan met een reële responsabilisering en een inherente loyaliteit van het ambtelijke apparaat. Naast responsabilisering is er ook behoefte aan transparantie, een afbakening van de rol van de politiek en de administratie, voldoende informatiedoorstroming en een afstemming tussen de politiek en de administratie. Daarbij moet professionaliteit gekoppeld zijn aan flexibiliteit en beschikbaarheid.

De departementen en de agentschappen moeten hun respectieve opdrachten voor de beleidsondersteuning en de beleidsuitvoering, zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie, volwaardig kunnen opnemen. De ministers worden voor hun beleidsbepalende rol ondersteund door een beperkt aantal politieke raadgevers. Dat betekent dat de kabinetten tot een functioneel minimum worden teruggebracht en dat het aantal inhoudelijke raadgevers wordt beperkt.

De relatie tussen het politieke en ambtelijke niveau moet een zakelijke, pragmatische samenwerking zijn die politieke prioriteiten in effectief beleid omzet. Die samenwerking moet mee de principes van deugdelijk bestuur invullen.

Daarom is er behoefte aan onderlinge afspraken over:

- een duidelijke afbakening van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van het kabinet en van de administratie;
- de primauteit van het politieke niveau over alle beleidslijnen na de administratieve voorbereiding;
- de administratief-organisatorische kwesties die uitsluitend tot de bevoegdheid van de administratie behoren;
- een deontologische code, zowel voor de administratie als voor de kabinetten;
- de centrale rol voor de responsabilisering en de beheersautonomie, maar ook voor performantie en efficiëntie;
- de omgangsvormen.

De ministers, de kabinetten en de administratie streven met respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid naar een constructieve samenwerking en een gezamenlijke kwaliteitsvolle dienstverlening. De diverse onderdelen van het beleidsproces worden daarbij optimaal op elkaar

afgestemd. Dat is essentieel om de slagvaardigheid, de efficiëntie en de effectiviteit van de overheid als geheel te verbeteren. Dit charter wil voor zowel de politieke als de administratieve actoren een duidelijk referentiekader bepalen voor een slagkrachtige beleidsvoering.

Dit charter doet echter geen afbreuk aan het politieke primaat en de politieke verantwoordelijkheid van de ministers: het politieke niveau blijft altijd bevoegd om nadere regels te stellen voor het proces van beleidsvorming.

Dit generieke afsprakenkader kan verder ingevuld en geconcretiseerd worden in beleidsdomeinspecifieke afsprakennota's en werkregelingen, die het resultaat zijn van overleg tussen de minister en de leidend ambtenaren in de betrokken beleidsraad.

Afbakening van de respectieve taken en verantwoordelijkheden in het proces van beleidsvoering

De beleidsbepaling

De Vlaamse Regering en de Vlaamse ministers hebben de exclusieve bevoegdheid om te beslissen over de inhoud van een beleid. De ministers maken de maatschappelijke keuzes, de keuzes voor de strategie en de doeleinden, de keuzes van de beleidsinstrumenten en het gebruik van de middelen. Het behoort tot het politieke primaat om de doelstellingen (met inbegrip van de effecten die men wil bereiken bij de doelgroepen of in de maatschappelijke omgeving), de middelen, en de tijdsvolgorde (prioritisering, met inbegrip van het bepalen van de 'negatieve prioriteiten') te kiezen en te specificeren.

Het algemene beleidskader wordt vastgelegd in het regeerprogramma en wordt verder uitgewerkt in de legislatuurgebonden beleidsnota's en jaarlijkse beleidsbrieven van de functioneel bevoegde minister.

De ministers worden voor hun afweging van de politieke wenselijkheid en haalbaarheid, en de toetsing aan het algemeen regeringsbeleid ondersteund door een beperkt kabinet met deskundige raadgevers. De minister maakt in permanente afstemming met het kabinet een afweging van de politieke aspecten van de inhoudelijke voorstellen die de administratie aanreikt voor de beleidsondersteuning en de aansturing en opvolging van de beleidsuitvoering.

De rol van de kabinetten is beperkt tot een politieke afweging en advisering, en een politieke opvolging en coördinatie van beleidsdossiers. Dat politieke advies betreft de aangelegenheden waarvoor de minister functioneel bevoegd is, maar handelt ook over de aspecten van het regeringsbeleid waarover de regering collegiaal beslist. Het kabinet zorgt voor de voorbereiding van de politieke overeenstemming binnen de regering in de laatste besluitvormingsfase. Het kabinet vermijdt parallelle of overlappende structuren voor taken die in de administratie thuishoren.

De ministers hebben na de administratieve voorbereiding de primauteit over alle beleidslijnen. Ze maken daarbij maximaal gebruik van de beleidsinstrumenten (in de beleidscyclus, de financiële cyclus, de contractcyclus en de hrm-cyclus) voor de uitvoering van de politieke beleidsdoelstellingen. De beleidsinstrumenten zijn erop gericht de beleidsdoelstellingen te concretiseren en de beleidsmaatregelen te operationaliseren. De beleidsinstrumenten stellen de ministers in staat om de beleidsuitvoering te sturen, te beheersen, er toezicht op te houden en

waar nodig, actoren ter verantwoording te roepen. In dat proces is het geven van verantwoordelijkheden aan de administratie gekoppeld aan deskundigheid en loyaliteit. Daarbij is de administratie maximaal aanspreekbaar en permanent beschikbaar voor de ondersteuning bij parlementaire activiteiten. Dat zijn belangrijke succesfactoren om beter te kunnen presteren.

Beleidsondersteuning - beleidsuitvoering

Het kabinet respecteert de opdracht en de verantwoordelijkheid van de departementen en de agentschappen voor de beleidsondersteuning (voorbereiding en evaluatie) en de beleidsuitvoering. Daarom is het onontbeerlijk dat de voorbereiding van ontwerpnota's aan de Vlaamse Regering aan de Vlaamse administratie wordt toevertrouwd.

Bij de voorbereiding van beleidsondersteunende en beleidsuitvoerende voorstellen, stemmen de minister of zijn kabinetschef en de administratie structureel af over de wederzijdse verwachtingen. De administratie werkt vanuit haar beleidsondersteunende of beleidsuitvoerende opdracht mogelijke beleidsopties uit (ontwerpen van beleidsnota's en beleidsbrieven, begrotingsvoorstellen, ontwerpen van regelgeving*, voorstellen voor beleidsinstrumenten, ontwerpbeheersovereenkomsten enzovoort). De administratie houdt daarbij rekening met alle relevante aspecten van de problematiek, zoals de administratieve, de juridische, de maatschappelijke en de technische aspecten. De administratie houdt ook rekening met de elementen in de beleidsdocumenten en de politieke context, maar maakt geen afweging over wat de politiek als rationeel beschouwt. Het kabinet toetst de aspecten aan de politieke rationaliteit, maar het kabinet vermijdt functieoverlapping met de aspecten die de administratie al heeft onderzocht.

Daarnaast kan de administratie altijd op eigen initiatief en vanuit de eigen deskundigheid en terreinkennis autonoom voorstellen voorbereiden die ze voor beslissing aan het politieke niveau voorlegt.

De departementen en de agentschappen bouwen een gestructureerde samenspraak en samenwerking uit om de beleidsdoelstellingen optimaal te kunnen realiseren. De voorstellen en de standpunten die de administratie aan de minister bezorgt, moeten gedragen worden door alle betrokken entiteiten van het beleidsdomein. Vanuit hun beleidsdomeinondersteunende rol kiezen de departementen samen met de agentschappen resoluut voor een geïntegreerde inhoudelijke benadering en voor een actieve samenwerking en afstemming binnen en tussen de beleidsdomeinen. Dat moet er mee voor zorgen dat de voorstellen van de administratie in het vastgelegde beleidskader passen en dat die voorstellen uitvoerbaar zijn.

De afstemming tussen de beleidsdomeinen wordt duidelijk vermeld in de nota waarin de voorstellen worden gedaan, om parallele of overlappende taakinvulling door de kabinetten te voorkomen. Het is daarenboven aangewezen dat de administratie structureel haar beleidsondersteunende rol ook opneemt ten aanzien van interkabinettenwerkgroepen. Een inhoudelijke betrokkenheid voor toelichting, verantwoording en eventueel voor de secretariaatsfunctie is te verkiezen boven een occasionele invulling (advies op verzoek).

Het kabinet informeert de administratie over de voortgang van de beleidsdossiers en over alle elementen die voor de verdere besluitvorming relevant zijn. Het zorgt ervoor dat alle

* de administratie start maar met de voorbereiding van nieuwe regelgeving in de mate dat de bevoegde minister zijn akkoord geeft voor een duidelijk inhoudelijk concept.

documenten van een dossier bij de administratie aanwezig zijn. De administratie is verantwoordelijk voor een goed klassement en archief. Die zijn noodzakelijk om de transparantie en de continuïteit in de behandeling en opvolging van de dossiers te verzekeren.

De beleidsuitvoering

De minister organiseert via zijn kabinet de aansturing en de opvolging van de beleidsuitvoering door middel van een sturing op hoofdlijnen op afstand. Hij maakt daarbij gebruik van beheersovereenkomsten, managementovereenkomsten en direct overleg. De beleidsuitvoering en de toepassing van de gekozen middelen zijn de taak van de administratie.

De administratie is verantwoordelijk voor de realisatie van de afgesproken doelstellingen en prestaties en voor de efficiënte en effectieve implementatie van de beleidsmaatregelen. De administratie onderbouwt op die manier mee de beleidsverantwoording. Elke entiteit wordt aangestuurd door middel van een beheersovereenkomst of een managementovereenkomst. De overeenkomsten zijn gekoppeld aan een globaal budget, dat alleen in wederzijdse afspraak aangepast kan worden. De administratie rapporteert periodiek aan de minister over de stand van de beleidsuitvoering en -evaluatie, de efficiëntie en de effectiviteit van het te plannen en het gevoerde beleid, met het oog op de eventuele bijsturing ervan. De ondernemingsplannen zijn een precisering van de respectieve beheersovereenkomsten en managementcontracten. Die plannen worden jaarlijks opgemaakt in overleg tussen de functioneel bevoegde minister en de leidend ambtenaar, en worden geformaliseerd in het jaarlijkse planningsdocument voor de leidend ambtenaar.

De beheersverantwoordelijkheid

De administratie is verantwoordelijk voor het beheer en de goede werking van de diensten, met inbegrip van de interne controle en organisatiebeheersing. Die verantwoordelijkheid is inherent aan het gebruik van beheersovereenkomsten en managementovereenkomsten. Dat wil zeggen dat de operationele beleidsuitvoering en bedrijfsvoering van de administratie uitsluitend de verantwoordelijkheid van het management is. Het management rapporteert daarover periodiek en legt daarover verantwoording af aan de minister, die de politieke (eind)verantwoordelijkheid draagt.

De lijnmanagers beschikken daartoe over één budgettaire enveloppe, die zowel weddekredieten als werkingskredieten omvat. Belangrijke interne wijzigingen binnen een overheidsentiteit worden op tijd aan de minister meegedeeld.

De samenwerkingsrelatie en onderlinge afstemming

De beleidsraad fungeert als centraal platform tussen het politieke en ambtelijke topniveau voor de inhoudelijke afstemming van de beleidsvoering en de opvolging op hoofdlijnen. De beleidsraad zorgt voor de beleidsmatige afstemming binnen het betrokken beleidsdomein en maakt afspraken over de uitvoering van de strategische doelstellingen, conform de afspraken in beheersovereenkomsten en managementovereenkomsten.

De beleidsraad wordt voorgezeten door de minister, die door zijn kabinetschef wordt bijgestaan. In de beleidsraad of deelbeleidsraad toetst de minister zijn beleidsvoornemens met de betrokken leidend ambtenaren van het beleidsdomein. Vanwege het strategisch karakter van de beleidsraad is een regelmatige samenkomst ervan vereist.

De topambtenaren zien er op toe dat de eigen diensten de afgesproken beleidslijnen en prioriteiten opvolgen en uitvoeren. Ter aanvulling organiseren het kabinet en de administratie een operationeel overleg om goede werkafspraken te maken en de werkafspraken regelmatig op te volgen, met oog voor de onderlinge complementariteit en informatie-uitwisseling.

Het kabinet en de administratie bezorgen elkaar alle relevante informatie, zodat ze hun respectieve opdracht en rol efficiënt kunnen invullen. Waar nuttig wordt die informatie ook voldoende geduid en toegelicht. De administratie geeft de minister kennis van alle feiten, situaties of zaken die een ernstige impact op zijn politieke verantwoordelijkheid kunnen hebben. De administratie informeert de minister regelmatig over de financiën en de begroting.

Het managementcomité zorgt op beheersmatig vlak voor de integratie van de beleidsondersteuning en de beleidsuitvoering op ambtelijk niveau. Het managementcomité bereidt de beleidsraad voor, zorgt voor de nodige afstemming en voor de operationalisering en opvolging van de afspraken in de beleidsraad.

Advies en overleg

Er moet bijzondere aandacht gaan naar de organisatie van de adviesfunctie en de afstemming voor het sectoraal overleg. De beleidsraad zorgt voor een goed afsprakenkader en structurele informatie-uitwisseling met de bevoegde strategische adviesraad. De leidend ambtenaren die een raadgevend comité bij hun agentschap hebben, informeren de bevoegde minister over de werkzaamheden en standpunten ervan. Omwille van de efficiëntie houden het kabinet en de administratie elkaar op de hoogte van hun contacten met strategische partners, en het resultaat ervan. Bij bilaterale contacten van het kabinet met het werkveld kan het nuttig zijn dat ook de administratie vertegenwoordigd is.

Communicatie

Het openbaarheidsdecreet verplicht de Vlaamse overheid om de bevolking actief te informeren over het beleid, de regelgeving en de dienstverlening. De communicatieambtenaren bij de administratie hebben de decretale opdracht het communicatiebeleid voor te bereiden en te realiseren.

De overheid gebruikt de communicatie niet alleen om aan haar informatieplicht te voldoen. Communicatiecampagnes worden ook gebruikt als een middel om beleid te realiseren, bijvoorbeeld om tot een gewenste gedragsverandering te komen. De ministers kiezen het beleidsinstrument; de administratie is verantwoordelijk voor de inhoudelijk-technische uitwerking en de efficiënte en effectieve implementatie.

De ministers staan in voor de communicatie over het beleid, zowel over de beleidsintenties als over het besliste beleid. Communicatie over de dienstverlening van de overheid en over de eigen werking en organisatie van elke entiteit en van de overheidsadministratie als geheel gaan uit van de administratie.

Voor communicatie naar de pers beschikt iedere minister over een ministeriële woordvoerder. Bij de administratie zijn perswoordvoerders verantwoordelijk voor een actief persbeleid. De

perswoordvoerders kunnen aan journalisten feitelijke informatie verstrekken. Vragen over louter operationele zaken worden behandeld door de bevoegde administratieve entiteit. Over de uitvoering van genomen beleidsbeslissingen kan de bevoegde administratie communiceren. Over communicatieacties naar aanleiding van uitspraken vanuit politieke hoek beslist de bevoegde minister. De administratie communiceert niet over beleidsvoornemens of over beleid waarover nog niet beslist is.

In het kader van een professioneel, kwaliteitsvol en effectief communicatiebeleid van de Vlaamse overheid houden de woordvoerders op politiek en ambtelijk niveau elkaar systematisch op de hoogte van (voorgenomen) initiatieven. Ze maken in overleg met de minister en de verantwoordelijke ambtenaren afspraken over hoe het best gereageerd of geanticipeerd kan worden op (mogelijke) negatieve of kritische geluiden in de media.

Deontologie

De onderlinge politiek-ambtelijke verhoudingen moeten gebaseerd zijn op wederzijdse loyaliteit, nauwe samenwerking, vertrouwen en transparantie.

De deontologische code die voor de personeelsleden van de kabinetten geldt, is maximaal afgestemd op de deontologie van de ambtenaren en streeft dezelfde waardegebonden competenties na.

Externe vertegenwoordiging binnen een gegeven mandaat

De leden van het kabinet vertegenwoordigen de minister op politiek niveau. De bevoegde administratie vult vertegenwoordigingen in binnen een duidelijk afgesproken en afgebakend mandaat. Administratieve en technische vraagstukken worden door de bevoegde administratie opgenomen.

Afslanking van de kabinetten

De nieuwe taakafbakening binnen de beheerscyclus omvat een verschuiving van taken vanuit de ministeriële kabinetten naar de administratie, en bijgevolg een afslanking van de kabinetten. Dat vraagt om een doeltreffende organisatie van de beleidsondersteunende capaciteit in de administratie en een flexibele ondersteuning vanuit de administratie om de operationele werking van de kabinetten te verzekeren.

Praktische afspraken

- Alle informatie die de administratie aan het kabinet meedeelt, is informatie die voor de betrokken minister bestemd is.
- Alle opdrachten aan de administratie gaan uit van de minister of in diens opdracht van zijn kabinetschef, en worden aan de leidend ambtenaar gericht. Mondelinge afspraken worden schriftelijk bevestigd. De leidend ambtenaar beslist aan welke medewerker een kabinetsopdracht wordt toevertrouwd.

- De beheersovereenkomsten en managementovereenkomsten bevatten service-level-agreements over de levertijden van diensten en adviezen, de beantwoording van parlementaire vragen, enzovoort. De administratie wordt maximaal ingeschakeld in de opvolging van de parlementaire agenda (antwoorden op parlementaire vragen, ondersteuning van de minister bij de parlementaire besprekingen, enzovoort).
- Per beleidsdomein maken de minister, het kabinet en de administratie concrete afspraken over praktische werkregelingen, het gebruik van de geschikte kanalen voor opdrachten en informatiedoorstroming, de behandeling van de post, adviesverlening over dossiers die aan de regering voorgelegd worden, de voorbereiding van ontwerptoespraken, de toegang tot informatiesystemen, de beschikbaarheid en de bereikbaarheid, enzovoort.
- Alle documenten van een dossier zijn bij de administratie aanwezig.

Regelmatige evaluatie

Dit charter is een publiek stuk dat aan het Vlaams Parlement wordt meegedeeld. De Vlaamse Regering en het College van Ambtenaren-Generaal, dat een brugfunctie heeft tussen het politieke en ambtelijke niveau, maken jaarlijks een activiteitenverslag op met een evaluatie van de politiek-ambtelijke samenwerking en de interne samenwerking tussen en binnen de beleidsdomeinen. Daarvoor reikt elk managementcomité een zelfevaluatie over het eigen beleidsdomein aan.

Brussel,

Namens de Vlaamse Regering,

Kris Peeters
Minister-president

Geert Bourgeois
Viceminister-president

Ingrid Lieten
Viceminister-president

Namens het College van Ambtenaren-Generaal,

Marc Morris
Co-voorzitter

Dirk Vanderpoorten
Co-voorzitter