

# De interne Vlaamse staatshervorming in een uitdagende politieke en economische context

Dieter VANHEE  
Wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid  
(K.U.Leuven)

Annie HONDEGHEM  
Hoogleraar aan het Instituut voor de Overheid  
(K.U.Leuven)

## I. Inleiding

België werd onafhankelijk in 1830 als een unitaire staat. Vijf staatshervormingen later (1970, 1980, 1988, 1993 en 2001) is België omgevormd tot een federale staat met gemeenschappen en gewesten. Sinds 2007 staat een zesde staatshervorming op de politieke agenda waarbij de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gemeenschappen/gewesten ter discussie staat. In de schaduw van deze grote hervorming staat de interne Vlaamse staatshervorming die vooral in de aanloop naar de Vlaamse verkiezingen van 2009 prominenter op de Vlaamse politieke agenda werd geplaatst. Concreet wil deze interne staatshervorming een antwoord bieden op het gebrek aan coördinatie tussen en binnen de verschillende beleidsniveaus (Vlaamse overheid, provincies, steden en gemeenten, intermediaire besturen) maar wil deze ook komaf maken met onduidelijke bevoegdheidsverdelingen tussen deze beleidsniveaus waarbij er te veel niveaus werkzaam zijn in hetzelfde beleidsdomein.

De paper geeft eerst een situering van dit debat met de bespreking van drie belangrijke documenten: het eindrapport van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, het Vlaams regeerakkoord van 2009 en de beleidsnota binnenlands bestuur 2009-2014. Daarna wordt deze interne staatshervorming gekaderd binnen de theorie van verandering met een onderscheid tussen de inhoud van de hervorming, het proces van de hervorming en de context van de hervorming. Tot slot wordt stilgestaan bij de faal- en succesfactoren van zo'n hervormingsoefening.

Deze paper is opgebouwd met behulp van politieke documenten, krantenartikels, en wetenschappelijke bijdrages over verandering en faal- en succesfactoren van verandering.

## II. Situering van het debat

De situering van het debat inzake de Vlaamse staatshervorming wordt hierna gegeven aan de hand van drie belangrijke documenten die zijn verschenen tussen mei van 2009 en oktober van 2009, nl. het eindrapport van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid van mei 2009, het Vlaams Regeerakkoord van juli 2009 en ten slotte de Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014 van oktober 2009.

### A. Eindrapport Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid van mei 2009

In het rapport van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid van mei 2009 (CEEEO, 2009) staan de verschillende krachtlijnen aangaande de interne Vlaamse staatshervorming te lezen.

In de eerste plaats stelt de Commissie vast dat er te veel bevoegdheidsniveaus zijn wat leidt tot een gebrek aan transparantie en efficiëntie. Daarenboven zijn er ook te veel bevoegdheidsniveaus die bevoegd zijn voor dezelfde materie. Het CEEEO-rapport:

*Door de stapsgewijze verschuivingen van bevoegdheden en de pragmatische ad-hoc oplossingen voor de werking van de overheden, is er niet alleen een veelheid aan bestuurslagen en bestuursvormen, maar zijn er ook niet-homogene bevoegdheidspakketten ontstaan. Zeker de incrementeel gegroeide versnippering van bevoegdheden tussen het federale en het Vlaamse niveau is een belangrijke bron van inefficiëntie en ineffectiviteit. Het te grote aantal organisatorische en budgettaire entiteiten hebben ook bijgedragen tot een versnippering op het Vlaamse niveau. (...) Dat alles heeft voor burgers, bedrijven en organisaties in Vlaanderen geleid tot een bestuurskundig landschap met te veel lagen (Europees, federaal, Vlaams, gedeconcentreerde Vlaamse diensten, provinciaal, intergemeentelijk, stadsregionaal, lokaal). Bovendien zijn er subregionale en stadsregionale samenwerkingsverbanden aan het ontstaan die een nieuwe feitelijke bestuurslaag worden. Dat alles samen is weinig transparant en efficiënt, en het houdt onvoldoende rekening met het subsidiariteitsbeginsel.*

*Een belangrijke algemene vaststelling is, dat te veel bestuurslagen of instanties over dezelfde materie beslissingsbevoegdheid hebben. Per dossier zouden minder bestuursniveaus bevoegd moeten zijn. De historisch gegroeide inefficiëntie door de verschillende bestuurslagen moet worden gerationaliseerd in de context van een gebiedsgerichte werking. Die operatie moet per beleidssector verlopen. Een goed overwogen verdere decentralisatie en een beter geïntegreerde beleidsplanning moeten ook leiden tot sterke, politiek en ambtelijk geresponsabiliseerde lokale besturen. Het is evident dat dit een gemeenschappelijk debat moet worden met alle betrokkenen.*

De oplossing die de CEEEO aangeeft is een sterker lokaal bestuur. Het CEEEO-rapport:

*Het lokale bestuursniveau staat het dichtst bij de burgers. Het vertrouwen van burgers in bestuurslagen is, gemiddeld genomen, het grootst in het lokale bestuur. De Stadsmonitor*

wijst duidelijk in die richting. Voor een land is het een troef om over zeer sterke lokale besturen te beschikken.

*In Vlaanderen zijn de lokale besturen reeds sterker en professioneler geworden. Maar er is hier nog een zeer lange weg te gaan. Meer bevoegdheid impliceert echter ook een grotere responsabilisering en dus meer nadruk op zuinig beheer. Vooral bij de gemeenten steeg het aantal personeelsleden erg sterk. Efficiëntie en effectiviteit moeten dan ook sterker worden ingebouwd.*

De Commissie staat voorts ook stil bij soortgelijke oefeningen in het verleden. Zo was er tussen 2001 en 2003 het kerntakendebat dat hetzelfde wou bereiken als het huidige debat rond de interne Vlaamse staatshervorming. Het CEEO-rapport:

*Wie doet wat?*

*De eerste oefening over de afbakening van de kerntaken tussen de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke overheden had een beperkt resultaat en werd maar matig gevolgd. Het uiteindelijke doel, namelijk de 'ontstrengeling' van instellingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, werd niet bereikt. De kansen voor herkenbaarheid en verantwoordelijkheid, effectiviteit en efficiëntie, werden niet benut.*

*Het debat van de takenverdeling tussen overheden moet uiteraard worden afgeleid van het basisdebat van wat een overheid moet doen en niet (meer) hoeft te doen, nu en in de toekomst. Dat debat moet per sector worden hernomen, met het oog op subsidiariteit en mogelijke synergieën.*

*Dat betekent concreet:*

- een meer intensieve samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen;
- een vernieuwde dialoog met burgers en organisaties uit het maatschappelijke middenveld;
- de geboden dienstverlening herbekijken vanuit een geïntegreerde en klantgerichte benadering;
- een vernieuwde communicatie met de burger.

De Commissie vindt dat de verschillende overheden beter moeten samenwerken en elkaar niet mogen tegenwerken, dat ze elk hun autonomie moeten hebben met de nodige middelen maar dat de Vlaamse overheid wel in de mogelijkheid moet verkeren om het beleid te coördineren. Het CEEO-rapport:

*Het is belangrijk om te zorgen dat het groeiende takenpakket van de overheden gekoppeld wordt aan voldoende middelen om die taken ook effectief uit te voeren. Het is eveneens van belang dat er een voldoende evenwicht is tussen hun autonomie en de mogelijkheid van de Vlaamse overheid om een beleid te voeren. Er rust een grote verantwoordelijkheid bij de Vlaamse overheid om haar beleid zo te coördineren dat de lokale besturen daar geen te grote administratieve prijs voor moeten betalen.*

*Bij de lokale besturen zelf ontstaat een problematiek van samenwerking, coördinatie en partnership die een eigen dynamiek heeft waar de Vlaamse overheden dikwijls, vanuit de diverse, meestal ontkoppelde beleidssectoren, ten onrechte geen rekening mee houden. De*

*beleidscoördinatie op het Vlaamse niveau, of het gebrek daaraan, heeft een grote impact op de werking van de lokale besturen. Het zou niet mogen dat de werking van de ene overheid een negatieve impact heeft op de werking van een andere overheid. Ook voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven is het essentieel dat geïntegreerd werken bestuurslaagoverschrijdend is. Een digitale overheid moet daar een hefboom voor worden. Ook op dat vlak is er een groot deficit aan visie en projecten.*

*Per beleidssector kunnen verschillende modellen van taakverdeling en samenwerking optimaal zijn. Zo kan wegens de schaal en de verwevenheid van een gemeente en een OCMW het best een ruime samenwerking worden opgezet door de fusie van verschillende van hun diensten.*

*Ook de relatie van (algemeen economische) intercommunales en het provinciale niveau kunnen voorwerp zijn van reflectie. De groeiende rol van gedeconcentreerde Vlaamse administraties is ook een factor van belang in het debat om tot een economische bestuursstructuur te komen. In ieder geval moet naast de principiële criteria van subsidiariteit, bestuurskracht en democratische legitimiteit, ook de concrete en operationele invulling van een efficiënte en effectieve werking sector per sector bekeken worden.*

Tot slot geeft de CEEO aan dat dit project alleen kan slagen als er een breed draagvlak bestaat waarbij de Vlaamse Regering als motor dient van het proces.

*Op korte termijn moeten een aantal proefprojecten worden opgestart om dit uit te voeren. De realisatie van die interne Vlaamse staatshervorming is een sectoraal programma. Vanuit een maatschappelijk debat moet een breed draagvlak ontstaan. Alle overheden moeten hier proactief aan deelnemen. De belangrijkste doelstelling bestaat erin dat per materie, per dossier minder bestuurslagen beslissingsbevoegdheid hebben. Het is de verantwoordelijkheid van elke beleidssector - politiek, ambtelijk en maatschappelijk - om dit debat op te starten. De Vlaamse Regering neemt daarin een initiatief.*

## **B. Vlaams Regeerakkoord van juli 2009**

Het onderdeel van het Vlaams Regeerakkoord “Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden” van juli 2009 dat handelt over de interne staatshervorming (Vlaamse Regering, 2009) is duidelijk geïnspireerd op het eindrapport van de CEEO (CEEEO, 2009).

Op de eerste plaats wordt de probleemstelling herhaald: er zijn te veel bestuurslagen die een bevoegdheid hebben over dezelfde materie. Het Vlaams Regeerakkoord:

*In het bestuurlijk landschap worden we geconfronteerd met een veelheid aan bestuurslagen en instanties die over eenzelfde beleidsmaterie beslissingsbevoegdheid hebben. Deze historisch gegroeide inefficiëntie is een belangrijke factor in de administratieve lastenverhoging naar burgers en bedrijven.*

*Een hergroepering van bevoegdheden dringt zich op, vanuit een breed gedragen partnerschap met de lokale en provinciale besturen. Per beleidssector kijken we na hoe we de huidige*

*versnippering van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen kunnen aanpassen tot meer homogene pakketten en sleuteltaken per bestuurslaag. Deze 'interne staatshervorming' moet per beleidssector opgestart worden met een brede betrokkenheid van alle bestuurslagen.*

In het Regeerakkoord komt, in vergelijking met het rapport van de CEEO, een nog prominentere klemtoon te liggen op de problematiek van de niveaus tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid. Het Vlaams Regeerakkoord:

*In het bijzonder zullen we het provinciale bestuursniveau, de intercommunales, de gedeconcentreerde en andere intermediaire bestuursvormen doorlichten op doorheen de tijd ontstane mengvormen van beleid of nichebeleid. Zo komen we tot een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden die een grondgebonden karakter hebben. De provincies fungeren daarbij ook als regisserend en afstemmend intermediair niveau.*

Het Regeerakkoord bevestigt de toekomstige rol van de gemeenten als een sterk beleidsniveau met meer bevoegdheden. Het Vlaams Regeerakkoord:

*De bedoeling is om het bestuur dichterbij de burger te brengen. We opteren voor een opbouw van onder uit. Daarin staan sterke gemeenten centraal. Zij krijgen meer bevoegdheden. De klemtoon ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant. Een vereenvoudiging van de interveniërende bestuurslagen is noodzakelijk om te komen tot een efficiëntere en effectievere werking van de overheid.*

Ten slotte staat het Regeerakkoord ook stil bij een zeer concrete doelstelling. Het Vlaams Regeerakkoord:

*Met de lokale en provinciale besturen maken we goede taakafspraken zodat het aantal interveniërende bestuurslagen per beleidssector gereduceerd wordt tot maximaal twee.*

### **C. Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014 van oktober 2009**

De beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014 van Vlaams minister Geert Bourgeois stipuleert hoe het regeerakkoord concreet zal worden vertaald (Bourgeois, 2009).

Op de eerste plaats valt op dat de oefening moet afgerond zijn voor juni 2014. De beleidsnota:

*Tegen het einde van de regeerperiode moet het Vlaams bestuurlijk landschap vereenvoudigd zijn. Met betrekking tot deze problematiek zijn er de voorbije tien jaar voldoende rapporten en beleidsanalyses afgeleverd. De vaststellingen over de complexiteit van de bestuurlijke organisatie worden algemeen gedeeld. Het is tijd om beleidsconclusies te trekken en deze om te zetten in de praktijk.*

De krachtlijnen worden overgenomen van het Regeerakkoord. De Beleidsnota:

*De krachtlijnen liggen vast in het Regeerakkoord:*

- *De bestuursopbouw vertrekt van het principe van de subsidiariteit. Er komen meer bevoegdheden voor de lokale besturen. De Vlaamse Regering zal investeren in hun bestuurskracht.*
- *De klemtoon van de beleidsvorming ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant.*
- *Er komt een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden met een grondgebonden karakter. De provincie krijgt in die beleidssectoren ook een regisserende opdracht.*
- *We komen maximaal tot homogene sleuteltaken per bestuurslaag. Per beleidssector komen slechts twee bestuurslagen tussen in de verschillende processen.*
- *We vereenvoudigen drastisch de vele intermediaire structuren en organen, zowel op Vlaamse, provinciaal als lokaal niveau.*

In de Beleidsnota wordt nog iets dieper ingegaan op de sluitende lijst van provinciale bevoegdheden. De Beleidsnota:

*We zullen onderzoeken of deze interne staatshervorming voor wat de taken en opdrachten van de provincies betreft een aanpassing van het provinciedecreet vergt. Dat is nodig om de sluitende lijst van provinciale bevoegdheden met grondgebonden karakter juridisch te verankeren en hen in die materies een sterkere regiefunctie toe te kennen. Ik (lees: minister G. Bourgeois) nodig de provincies uit om binnen de krijtlijnen van het Regeerakkoord mee na te denken over hoe deze sluitende lijst best vorm kan krijgen.*

Niet onbelangrijk in de Beleidsnota is dat er voor het eerst wordt meegedeeld dat de wijziging in bevoegdheidsverdeling ook een belangrijke impact zal hebben op de ambtenaar. De Beleidsnota:

*De wijziging van de taakinhoud van de bestuursniveaus zal gepaard gaan met de overdracht van middelen en mensen, verbonden aan die taken.*

Tot slot geeft de Beleidsnota een zicht op een mogelijk plan van aanpak. De Beleidsnota:

*Ik (lees: minister G. Bourgeois) zal aan de Vlaamse Regering een concreet plan van aanpak voorleggen. Dit plan bevat een gelijkvormige methodiek die we horizontaal binnen de verschillende beleidsdomeinen zullen toepassen. Daarnaast zullen ook de rol en de verantwoordelijkheden van alle ministers van de Vlaamse Regering alsook van de lokale en provinciale vertegenwoordigers worden geduid. De implementatie van een interne staatshervorming kan niet gebeuren zonder een voortdurend engagement van de functioneel bevoegde ministers en de hele Vlaamse Regering.*

*De Vlaamse Regering zal de uitwerking organiseren in samenspraak met het College van Ambtenaren-Generaal (CAG). Het overleg moet immers de verschillende beleidsdomeinen overspannen. Ook de vertegenwoordigers van de lokale besturen en de provincies zullen hier actief bij betrokken worden.*

### III. Faal- en succesfactoren van de interne Vlaamse staatshervorming

Eerst wordt stilgestaan bij een conceptueel model van verandering wat de interne staatshervorming in meer abstracte termen mee kan helpen duiden. In een tweede onderdeel wordt stilgestaan bij algemene faal- en succesfactoren van veranderingsprojecten vanuit projectmanagementliteratuur, veranderingsmanagementliteratuur en literatuur rond fusies en overnames. Een derde onderdeel behandelt de interne Vlaamse staatshervorming als specifieke verandering. Ten slotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met enkele mogelijke faal- en succesfactoren van de interne Vlaamse staatshervorming.

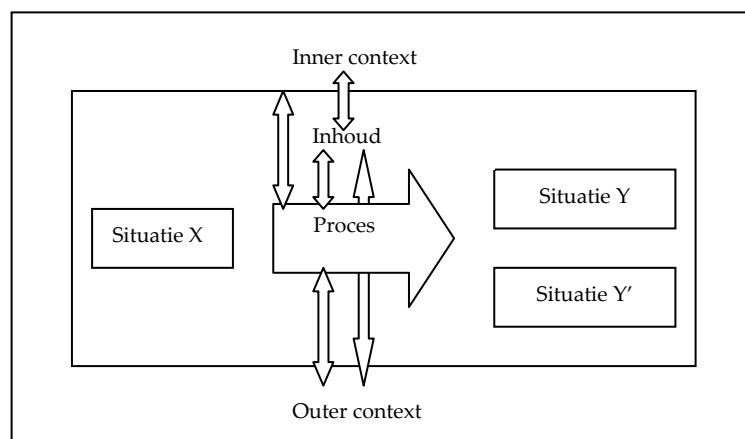
#### A. Conceptueel model van verandering

Pettigrew (1992) stelt vast dat vele studies rond organisationele verandering nooit of toch erg zelden historisch, contextueel of procesmatig in kaart worden gebracht. Pettigrew stelt dan ook voor om onderzoek naar verandering te voeren met oog voor de constante interactie tussen de veranderingsinhoud, de veranderingscontext en het veranderingsproces. Met veranderingsinhoud bedoelt hij: de transformerende domeinen die worden geanalyseerd. Veranderingscontext deelt hij op in inner-context en outer-context. De outer-context definieert hij als de politieke, economische en maatschappelijke context. De inner-context ziet hij als de strategie, de structuur, de cultuur, het management en de politieke processen van de organisatie die met verandering te maken hebben. Het veranderingsproces bestaat uit acties, reacties en interacties van en tussen de verschillende belangengroepen tijdens het uitwerken van de veranderingsvoorstellen. Anders geformuleerd: de wat-vraag wordt beantwoord door de veranderingsinhoud, de waarom-vraag door de veranderingscontext en de hoe-vraag door het veranderingsproces. De uitdaging bestaat er volgens Pettigrew in de drie onderdelen van verandering met elkaar te verbinden doorheen de tijd om de verschillende verwezenlijkingen te kunnen verklaren.

Andriessen, Pelgrims en Steen (2003) verfijnen dit conceptueel model en gaan verder expliciteren wat zij verstaan onder inhoud, context en proces. De inhouddimensie bestaat volgens hen uit: het soort verandering (structureel/cultureel, radicaal/incrementeel), de doelstelling van de verandering (oplossen, effectueren en leren) en het (h)erkennen van de doelgroep(en) bij de implementatie van veranderingen. De contextdimensie bestaat volgens de auteurs uit: de aanleiding van de verandering (intern/extern), de inner-context (ontvankelijkheid voor verandering) en de outer-context (sociale en politieke krachten, markt, technologie). De laatste veranderingsdimensie is het proces. In deze dimensie staat de manier waarop het proces verloopt centraal. Het proces is het beschrijven van het traject dat wordt afgelegd van de beginsituatie tot de eindsituatie en wordt door de auteurs opgedeeld in de fase van de planning, voorbereiding, start en implementatie, de fase van de afronding en de fase van de evaluatie. In de eerste fase van planning, voorbereiding, start en implementatie zijn er vijf belangrijke aandachtspunten waarmee men volgens de auteurs rekening mee moet houden: de actoren die de

processen moeten leiden, de betrokkenheid van de medewerkers, de communicatie, de ingezette middelen en de weerstandbestrijding. Na de fase van de planning, voorbereiding, start en implementatie, volgt de fase van de afronding. Eenmaal de gewenste situatie is bereikt is het essentieel dat deze geconsolideerd wordt en dus wordt vastgelegd als een realiteit. Daarna volgt de fase van de evaluatie waarbij Steen (2001) een onderscheid maakt tussen een objectieve evaluatie en een subjectieve evaluatie. Een objectieve evaluatie gaat bijvoorbeeld na of de vooropgestelde instrumenten werden ingevoerd. Een subjectieve evaluatie meet of de instrumenten in het veranderingsproces daadwerkelijk worden toegepast en of zij hun doel bereiken. Aangezien een verandering niet noodzakelijk het vooropgestelde resultaat bereikt, is er naast een situatie Y ook een situatie Y' mogelijk, hetgeen volgens de auteurs duidt op de dynamiek van het veranderingsproces. In figuur 1 hieronder wordt het conceptueel model van Andriessen, Pelgrims en Steen (2003) gebaseerd op eerder werk van Pettigrew (1992) voorgesteld.

*Figuur 1. Het conceptueel model van veranderingen (Andriessen, Pelgrims en Steen, 2003) gebaseerd op Pettigrew (1992)*



## B. Faal- en succesfactoren van veranderingsprojecten

In de literatuur is er heel wat aandacht voor de factoren die het succes of de mislukking van veranderingsprojecten kunnen helpen verklaren. Vanuit verschillende wetenschappelijke stromingen is een poging gedaan om deze op te lijsten (veranderingsmanagement, projectmanagement, fusies & overnames, ...) maar tot op de dag van vandaag verschillen deze shortlists nog steeds (en soms zelfs erg grondig) van elkaar. Voor de veranderingsmanagementliteratuur beperken we de lijst hier tot drie auteurs: Ulrich (1995), Kotter (1998) en Gerhardt (2007).

Ulrich (1995) heeft het over zeven succesfactoren voor een geslaagde verandering:

- Leidinggeven aan verandering;
- Een gemeenschappelijke nood creëren;
- Een visie creëren;
- Mobiliseren van engagement;
- Aanpassen van systemen en structuren;



- Monitoring van de vooruitgang;
- Verandering duurzaam maken.

Kotter (1998) werkt een achtstappenplan op weg naar succes uit:

- Urgentiebesef vestigen;
- De leidende coalitie vormen;
- Een visie en strategie ontwikkelen;
- De veranderingsvisie communiceren;
- Door empowerment een breed draagvlak voor actie creëren;
- Kortetermijnsuccessen genereren;
- Verbeteringen consolideren en meer verandering tot stand brengen;
- Nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur verankeren.

Gerhardt (2007) ten slotte ziet twaalf bepalende factoren voor succesvolle verandering:

- Gedeeld probleembewustzijn;
- Realistische diagnose van status quo;
- Coalitie van het management;
- Definiëren van visie en objectieven;
- Projectorganisatie en verantwoordelijkheden;
- Time management;
- Voldoende middelen: mensen, tijd, budget, opleiding;
- Communicatie;
- Monitoring;
- Eerste successen en motivatie;
- Flexibiliteit in het proces;
- Cementeren van de verandering.

Ook vanuit de literatuur van projectmanagement wordt er heel wat geschreven rond kritische succesfactoren. Fortune en White (2006) vergelijken 63 publicaties die handelen over kritische succesfactoren en vanuit die 63 publicaties slagen zij erin 27 veel voorkomende kritische succesfactoren te distilleren waarvan de vijf belangrijkste zijn:

- Steun van het senior management;
- Duidelijke en realistische objectieven;
- Efficiënt plan;
- Goede communicatie;
- Betrokkenheid van de gebruikers.

Tegelijk moet ook gezegd worden dat slechts 17% van de geanalyseerde publicaties de drie eerste succesfactoren tussen hun lijstje hebben staan wat de theorie bevestigt dat er geen consensus is onder projectmanagers wat de factoren zijn die succes in de hand werken (Wateridge, 1995).

Een derde interessante stroming die we hier kort bespreken, naast veranderingsmanagement en projectmanagement, is de literatuurstroming rond 'fusies & overnames'. Omdat het type verandering dat we straks zullen bestuderen

in sommige gevallen een overheveling van bevoegdheden betreft van de ene naar de andere organisatie is het belangrijk stil te staan bij de literatuur rond organisatiebinding. Van Raes (2009) e.a. zien 7 factoren die een belangrijke invloed hebben op fusiebinding. Deze zeven factoren verwijzen telkens naar de wijze waarop personeelsleden aspecten in verband met het verloop en het resultaat van de fusie of overname percipiëren. Deze zeven factoren zijn:

- de noodzaak van de fusie of overname;
- het succes van de fusie of overname;
- de communicatie en inspraak tijdens de fusie of overname;
- de mate waarin men de vroegere organisatie herkent in de fusieorganisatie of in de overgenomen organisatie;
- de mate van rechtvaardigheid van de beslissingen die tijdens de fusie of overname worden genomen;
- de mate waarin men de personeelsleden van de fusiepartner of overnamepartner vertrouwt;
- de mate van jobzekerheid en het geloof in een positieve evolutie van de eigen functie.

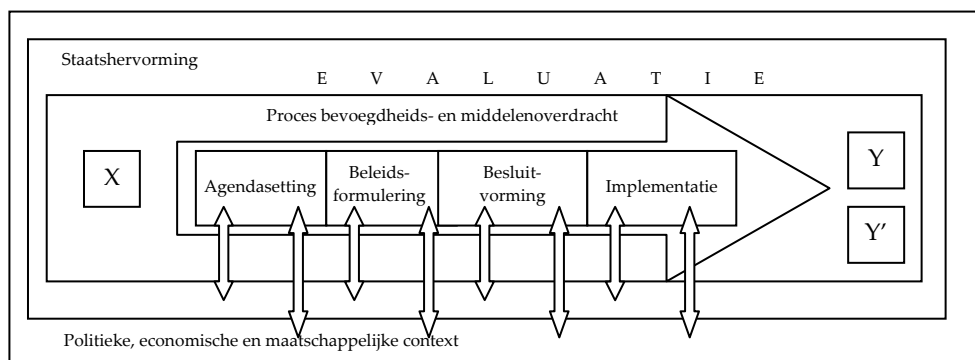
Maar welke stroming of bijhorende succesfactoren men ook in ogenschouw neemt, het is steeds belangrijk stil te staan bij de relatieve waarde van zulke lijstjes. Zulke lijstjes hebben in de eerste plaats nogal eens de neiging om het veranderingsproces te veel te doen voorstellen als een statisch proces in plaats van een dynamisch proces. Ook het feit dat er in die oplijstingen geen aandacht wordt besteed aan het feit dat een factor een verschillend niveau van belang kan hebben doorheen het proces van implementatie zetten zulke lijstjes niet in de verf (Larsen & Myers, 1999). Een derde zwak punt van de lijstjes ligt in het feit dat ze overdreven belang hechten aan gedragstriggers terwijl er nog andere zaken ook belangrijk kunnen zijn zoals het politiek regime waarin men zich bevindt (Levy, 2003), de organisationele grootte, het sectortype, het publieke karakter van de organisatie en de doelen van de organisatie (Werkman, 2009). Een vierde punt van kritiek op deze manier van voorstelling bestaat erin dat de literatuur te weinig aandacht zou hebben voor de verbanden tussen de individuele kritische succesfactoren onderling. Groepen van succesfactoren en hun interacties zijn ook van belang voor het succes van een veranderingsproject (Fortune & White, 2006).

### **C. Interne staats hervorming als specifiek type verandering**

Het model van Pettigrew (1992) is toepasbaar op de interne staats hervorming als specifiek type verandering. In de eerste plaats is er de inhoud van de verandering namelijk de bevoegdheidsherverdeling en daarbij horende middelenherverdeling tussen Vlaanderen, de provinciale en de lokale besturen. De outer context bestaat uit de ruimere context van de staats hervorming en de nog bredere politieke, economische en maatschappelijke context. Het is in deze outer context dat we de financieel-economische crisis maar ook de huidige Belgische communautaire crisis terugvinden. De inner context bestaat uit de kenmerken van de organisaties die de verandering ondergaan, kenmerken die de veranderingscapaciteit bepalen. Het proces bestaat enerzijds uit het besluitvormingsproces (agendasetting,

beleidsformulering en besluitvorming) en anderzijds het implementatieproces dat op een bevattelijke manier weergegeven kan worden zoals in figuur 2 te zien. Deze figuur geeft het fasenmodel die Howlett en Ramesh (1995) ontwikkeld hebben voor beleidsvorming weer. Zij onderscheiden vijf fases in de beleidscyclus (agendasetting, beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie), die de indeling bij uitstek vormen om dit complex verhaal van beginsituatie X, i.e. het bevoegdheidsdomein vóór de staatshervorming, tot eindsituatie Y, i.e. het bevoegdheidsdomein na de staatshervorming (of Y' indien het eindresultaat afwijkt van de oorspronkelijke plannen), weer te geven. De combinatie van het model van Pettigrew (algemeen model van verandering), de aanvullingen door Andriessen, Steen en Pelgrims en het model van Howlett en Ramesh (specifiek voor beleidsvorming) brengt ons tot volgend conceptueel model.

*Figuur 2. Conceptueel model van verandering n.a.v. een staatshervorming (Vanhee & Hondeghem, 2009c)*



Deze vereenvoudigde voorstelling is een gemakkelijke prooi voor kritiek. Zo is er Lindblom (1959) die beleid in fases verwerpt. Mayntz (1978) spreekt liever van deelprocessen dan van fasen. Halligan (2001) stelt dat hervormingen niet verlopen volgens afzonderlijk afgescheiden fasen in de beleidscyclus. Howlett & Ramesh (1995) stellen daarom ook dat de cyclus geen lineair proces is van opeenvolgende fasen maar dat het proces verschuift van de ene naar de andere fase door een serie van 'loops' tussen de fasen. Maar deze voorstelling heeft in ieder geval het grote voordeel dat de complexiteit gereduceerd wordt wat het proces beheersbaar maakt (Parsons, 1995).

#### **D. Faal- en succesfactoren van de interne staatshervorming**

Hierboven werd reeds stilgestaan bij de algemene faal- en succesfactoren van een veranderingsproject maar wat zijn nu mogelijke faal- en succesfactoren van de op stapel staande interne Vlaamse staatshervorming? De succesfactoren die vanuit het case-onderzoek overdracht landbouw (Vanhee & Hondeghem, 2009a), overdracht buitenlandse handel (Vanhee & Hondeghem, 2009b), overdracht regelgeving inzake ondergeschikte besturen (Vanhee & Hondeghem, 2010c) en overdracht verkeersbelasting (Matthys, Vanhee & Hondeghem, 2009) naar het Vlaams Gewest n.a.v. de vijfde staatshervorming naar boven kwamen kunnen voor een deel worden

toegepast op de case interne Vlaamse staats hervorming. Deze succesfactoren zijn onderverdeeld per stap in de beleids cyclus.

## 1. Agenda-setting

### 1.1. *Verleden begrijpen*

Nog voor een bepaald beleid op de agenda wordt geplaatst moeten de beleids makers zorgen dat ze het verleden en de padafhankelijkheid van dat beleid begrijpen (Vanhee & Hondeghem, 2009d). De betekenis van padafhankelijkheid wordt vaak verschillend gehanteerd (Harrison & Pollitt, 2010). Soms wordt deze aangehaald om te duiden dat 'history matters' (Pierson, 2000; Page, 2006). Maar eigenlijk is de term bedoeld om aan te geven dat eens het pad is gekozen het steeds moeilijker wordt om dat bewuste pad te verlaten, wat dan leidt tot een 'lock-in' van het pad tot iets deze vorm van continuïteit verstoort (Pierson, 2004). Een echte theorie kan men 'path dependency' niet noemen zoals Kay (2005) stelt. Hij beschrijft 'path dependency' eerder als een empirische categorie, een organiserend concept dat kan worden gebruikt om een type van proces te labelen. Ruane en Todd (2007) geven drie benodigdheden aan om het bestaan van 'path dependency' te kunnen aantonen. In de eerste plaats moet er een duidelijke identificatie zijn van het beleid dat padafhankelijk zou zijn. Zonder een duidelijke definitie van het oude pad is het niet mogelijk een onderscheid te maken tussen het nieuwe pad en veranderingen binnen het nieuwe pad (Gains, 2005; Thelen, 2003). Op de tweede plaats moet het begin van het pad, ook wel 'critical juncture' of 'punctuation' genoemd, geïdentificeerd worden. Volgens Hall & Taylor (1996) ontstaan nieuwe paden meestal door exogene factoren met grote effecten. Een derde noodzakelijkheid om te kunnen spreken van padafhankelijkheid is de noodzaak om de mechanismen die het beleid op het pad houden overtuigend te kunnen specificeren. Kay (2005) meent dat, om een padafhankelijk proces in kaart te brengen, men moet kunnen aantonen dat wat niet is gebeurd niet zou kunnen gebeurd zijn omdat bepaalde opties niet meer mogelijk waren door eerdere beslissingen.

Toegepast op de interne Vlaamse staats hervorming is deze padafhankelijkheid zichtbaar. Twee recentere gebeurtenissen zijn heel belangrijk om de situatie zoals ze vandaag bestaat te begrijpen. Op de eerste plaats is dat de creatie van een extra bevoegdheidsdomein sinds 1970, nl. de gemeenschappen en gewesten. Vanaf 1970 nemen zij steeds meer bevoegdheden over van de nationale en later federale overheid, waaronder het toezicht en de organisatie aangaande de provinciale en lokale besturen. De oprichting van dit tussenniveau zou verder ook een grote invloed hebben op de verdere bestaansredenen van de provincies. Een tweede belangrijke gebeurtenis zijn de fusies van gemeenten en dan vooral de grootschalige fusie-oefening van 1976 waardoor gemeentes en steden grootschaliger werden en belangrijkere spelers werden in het beleid. Deze twee oefeningen kunnen worden gezien als 'critical junctures' die het ingeslagen pad zouden gaan bepalen.

### *1.2. Lessen trekken uit het verleden*

Eens men de geschiedenis en de padafhankelijkheid begrijpt, moet men ook durven lessen te trekken uit soortgelijke hervormingsoefeningen waarop men zich kan inspireren als men de agendasetting initieert (Vanhee & Hondeghem, 2009c). Dit kunnen lessen zijn uit zaken die goed zijn verlopen, maar natuurlijk en vooral lessen uit zaken die minder goed zijn verlopen. In dat kader kan worden verwezen naar het onderdeel in deze paper dat handelt over faal- en succesfactoren die zijn afgeleid uit eerdere veranderingsprojecten (Ulrich, 1995; Kotter, 1998; Fortune & White, 2006; Gerhardt, 2007; Van Raes, 2009).

Toegepast op de Vlaamse interne staatshervorming kan men in dat kader o.a. verwijzen naar het kerntakendebat dat werd gevoerd tussen 2001 en 2003 waarbij soortgelijke doelstellingen werden geponeerd als deze die vandaag op het programma staan.

### *1.3. Duurzame agenda-setting*

Belangrijk bij het begin is dat de agenda-setting van de hervorming duurzaam is. Daarmee wordt bedoeld dat de agenda-setting beantwoordt aan drie voorwaarden: er is een probleem, er is een mogelijk beleid om het probleem op te lossen en er is politieke steun om er de schouders onder te zetten (Kingdon, 1995). Idealiter wordt deze agenda-setting het best gestuurd door een "beleidsondernemer" die de agenda-setting door de fase van de beleidsformulering kan leiden tot de fase van de besluitvorming (Vanhee & Hondeghem, 2009d).

Toegepast op de Vlaamse interne staatshervorming kan men zien dat deze drie zaken aanwezig zijn. Er is een probleem met de manier waarop Vlaanderen en haar besturen georganiseerd zijn qua bevoegdheidsverdeling, cf. het eindrapport van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, cf. het Vlaams regeerakkoord van 2009 en cf. de beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014. Er is een mogelijke beleidspiste die kan worden onderzocht door het opstellen van een inventaris van welk niveau wat doet en welk niveau wat kan doen in de toekomst. Er is daarenboven ook een politieke wil om het probleem aan te pakken gezien de Vlaamse regering het als één van de speerpunten naar voor bracht. De beleidsondernemer in dit veld is Geert Bourgeois, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden.

## **2. Beleidsformulering**

### *2.1. Open en gedragen beleidsformulering*

Belangrijk bij de totstandkoming van een veranderingsproject is dat alle stakeholders worden betrokken bij de beleidsformulering. Een gedragen beleidsformulering zorgt misschien wel voor een trager beleidsproces maar ook voor een duurzamere besluitvorming (Vanhee & Hondeghem, 2009d).

Verschillende stakeholders kunnen worden geïdentificeerd betreffende de interne staatshervorming: de Vlaamse, provinciale en lokale bestuurders en hun staf, het Vlaams parlement, de provincieraden en gemeenteraden, de Vlaamse provinciale en lokale administraties, de vele intermediaire besturen, de drukkingsgroepen zoals VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten) en VVP (Vereniging van de Vlaamse Provincies), de vakorganisaties van de drie overheidsniveaus, Vlabest (Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken), ... . Alle stakeholders moeten worden toegelaten hun zeg te doen maar dit moet wel gestructureerd verlopen zodat deze bijdrages officieel kunnen worden meegenomen naar de besluitvormingsfase. Daartoe moet een plan van aanpak worden opgesteld die de rollen en verantwoordelijkheden van alle partijen en de te nemen stappen vastlegt.

Toegepast op de interne Vlaamse staatshervorming zijn deze structuren en stappen door de Vlaamse Regering vastgelegd eind februari van 2010. Drie belangrijke rollen worden onderscheiden in het plan van aanpak. Op de eerste plaats is er een Bestuursforum waar de verschillende bestuursniveaus elkaar ontmoeten en waar overleg wordt gepleegd over een uit te werken groenboek. In dat Bestuursforum zetelen minister Bourgeois, twee andere leden van de Vlaamse regering, drie politieke vertegenwoordigers van de provinciebesturen en drie van de lokale besturen, alsook een vertegenwoordiger van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid. Dit Bestuursforum moet komen tot een politiek akkoord. Op de tweede plaats worden de provincies en de lokale besturen gevraagd actief mee te werken aan het inventariseren van bevoegdheden en probleempunten en het formuleren van doorbraken en quick wins. Op de derde plaats is er de Vlaamse Regering met haar vakministers, de minister voor Binnenlands Bestuur als trekker, en de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaams Parlement die het proces opvolgen. Ten slotte heeft het plan van aanpak het ook over de ambtelijke stakeholders. Het college van Ambtenaren-generaal (CAG) en de leidend ambtenaren zullen de hervorming over de beleidsdomeinen heen helpen sturen. Een erg belangrijke taak is weggelegd voor het Agentschap Binnenlands Bestuur die volgende taken krijgt: het verzamelen en synthetiseren van de inventarisatieoefeningen, het secretariaat verzorgen van het Bestuursforum, en het monitoren van de implementatie van de interne staatshervorming. Een laatste ambtelijke stakeholder die in het plan van aanpak voorkomt zijn de gouverneurs die een coördinerende opdracht krijgen.

## *2.2. Gefaseerde beleidsformulering*

Beleidsformulering moet niet alleen gedragen worden door alle stakeholders met een duidelijke rolverdeling en duidelijke verantwoordelijkheden, ze verloopt ook best gefaseerd. Niet ongebruikelijk bij bottom-up hervormingen is dat men de verschillende partijen vraagt om zelf een analyse te maken van de situatie met goede punten en verbeterpunten (Vanhee & Hondeghe, 2010b).

In het plan van aanpak van de Vlaamse regering is deze werkwijze duidelijk terug te vinden. Zo is er in maart van 2010 vanuit de Vlaamse regering opdracht gegeven aan de vakministers en het CAG om de inventarisatie te maken van de pijnpunten binnen de verschillende sectoren. Daarnaast worden de gouverneurs, het VVP en de

VVSG gevraagd hun visie, doorbraken en quick wins te formuleren. In mei en juni van 2010 worden de voorstellen getoetst aan het regeerakkoord en worden de verschillende voorstellen van het CAG, het VVP en de VVSG onderling vergeleken. In juni van 2010 zou dan een groenboek moeten worden opgesteld en worden besproken in het Vlaams Parlement. In september van 2010 verkleint de groep die aan beleidsformulering doet daar het groenboek dan naar het Bestuursforum verhuist om te evolueren naar een witboek of een politiek akkoord dat in oktober wordt besproken door het Vlaams Parlement. Deze methode heeft als grote voordeel dat men alle betrokken partijen in de beleidsformulering betreft maar dat men de beslissing toch finaal overlaat aan het Bestuursforum en later de Vlaamse regering.

### *2.3. Momentum levendig houden*

Al te vaak overleeft een 'issue' de fases van de agendasetting en de beleidsformulering niet. Zaak is dan om het 'momentum' levendig te houden en de dynamiek die er is door de structuren die worden geïnstalleerd en een strakke timing te bestendigen (Vanhee & Hondeghem, 2009d). De praktijk leert ook dat een 'momentum' strategisch kan worden gekozen in functie van contextfactoren zoals verkiezingen, budgettaire omstandigheden, ... .

De overlegstructuren en de strikte timing van de beleidsformulering van de interne Vlaamse staatshervorming, nl. tussen maart 2010 en juni 2010, zorgen ervoor dat dit 'momentum' moeilijk verloren kan gaan. Maar er zijn ook enkele contextfactoren die anno 2010 'meezitten' en die een grote hervorming zoals deze gemakkelijker ingang doen vinden. Op de eerste plaats zijn er geen Vlaamse verkiezingen voor 2014 en heeft men dus nog ruim vier jaar om deze hervorming met dezelfde meerderheid te tackelen en te implementeren. Op de tweede plaats heeft men nog 2,5 jaar voor de provinciale en lokale verkiezingen van 2012 worden georganiseerd. Een derde 'meevaller' is dat door de (voorlopige) afwezigheid van een grote zesde staatshervorming m.b.t. de bevoegdheidsverdeling tussen de federale en deelstatelijke overheid een grote veranderingsoefening van deze aard niet samenvalt met een andere misschien nog grotere veranderingsoefening. Doordat de interne Vlaamse staatshervorming 'alleen' wordt beslecht zonder de 'gewone' staatshervorming krijgt de eerstgenoemde de nodige aandacht die ze verdient en wordt ze gemakkelijker verteerd door de stakeholders. Een laatste factor die de interne Vlaamse staatshervorming gemakkelijker doet verteren zijn ongetwijfeld de budgettaire moeilijkere tijden waarbij mogelijke efficiëntiewinsten altijd welkom zijn.

## 3. Besluitvorming

### *3.1. Grote politieke meerderheid*

De besluitvormingsfase gaat normaal gezien van start met een politiek akkoord binnen de schoot van de Vlaamse Regering dat daarna dan wordt besproken in en goedgekeurd door het Vlaams Parlement. Belangrijk voor zo'n grote hervorming is dat er een grote politieke meerderheid wordt gevormd, over de grenzen van meerderheid en oppositie. Implementatieplannen nemen immers meestal enkele

jaren in beslag en mogen niet worden teruggedraaid bij een regeringswissel (Vanhee & Hondeghem, 2010b).

Toegepast op de interne staats hervorming kan men zien dat men de niet-regeringspartijen ook betreft in het debat door de belangrijke rol die men ziet voor het Vlaams Parlement en de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden.

### *3.2. Overlegbesluitvorming*

Voor een hervorming waarbij er veel politieke en niet-politieke stakeholders zijn moet men beroep doen op overlegbesluitvorming (Dewachter, 2001; Vanhee & Hondeghem, 2010b).

Dus naast een grote politieke gedragenheid moet er ook overleg zijn met de VVP en VVSG tijdens de besluitvormingsfase. In het plan van aanpak m.b.t. de interne staats hervorming vinden we deze overlegbesluitvormingsprincipes ook terug. In september en oktober van 2010 gaat het groenboek immers naar het Bestuursforum waar het wordt voorgesteld, besproken en evolueert naar een witboek. Zoals eerder al vermeld zetelen in dit Bestuursforum Vlaamse ministers, vertegenwoordigers van de VVSG, vertegenwoordigers van het VVP en een vertegenwoordiger van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid (CEEEO). Het is van belang dat de nodige ruimte wordt gegeven aan dit Bestuursforum om op een rustige en rationele manier te komen tot een aanvaardbaar compromis.

### *3.3. Duidelijke en concrete besluitvorming*

Overlegbesluitvorming heeft soms nogal eens de neiging te leiden tot compromissen die uitblinken in onduidelijkheid waarover later dan weer verwarring ontstaat. Daarom is het van belang dat tijdens de besluitvormingsfase duidelijk wordt gesteld wat onder bepaalde beslissingen wordt bedoeld en wat dit concreet betekent, tegen wanneer en hoe dit verwezenlijkt zal worden. Door duidelijke besluitvorming te ontwikkelen zal deze ook gemakkelijker meetbaar zijn en zal men de doelstellingen achteraf kunnen toetsen aan de initiële doelstellingen (Vanhee & Hondeghem, 2009d).

Toegepast op de interne staats hervorming zal men deze duidelijkheid moeten terugvinden in het witboek dat het Bestuursforum zal ontwikkelen. In dat witboek zullen volgens het plan van aanpak zitten: visie op de lange termijn, structurele doorbraken en quick wins in de verschillende beleidsdomeinen.

### *3.4. Met de burger voor ogen*

Wijzigingen in de overheidsstructuren hebben als belangrijkste doelstelling: de overheidsorganisatie voor de gebruiker, i.e. de burger, 'beter' te maken. Beter kan ingevuld worden op verschillende manieren zoals: toegankelijker, eenvoudiger, klantgerichter, transparanter, zuiniger, ... . Alles hangt af van welke doelstellingen men zich stelt (Vanhee & Hondeghem, 2009d).



De belangrijkste reden voor de op til zijnde interne staatshervorming is de vereenvoudiging van structuren. Dit uitgangspunt moeten de besluitvormers constant voor ogen houden.

## 4. Implementatie

### 4.1. Implementatieplan

Eens de besluitvorming definitief is afgerond moet men gaan uitwerken hoe de implementatie zal worden geconcretiseerd. Daartoe moet een implementatieplan worden uitgewerkt met duidelijke doelstellingen, timing, rollen en verantwoordelijkheden (Vanhee & Hondeghem, 2009d).

Toegepast op de interne Vlaamse staatshervorming voorziet men, in november en december van 2010, dat de verschillende vakministers samen met hun leidinggevende ambtenaren de nodige implementatietrajecten zullen uittekenen en de transitieteams zullen opstarten. Deze implementatietrajecten zouden de aanpak van de organisatorische wijzigingen, de verschuiving van mensen en middelen en de nodige decretale wijzigingen weergeven.

### 4.2. Projectorganisatie

Een implementatieplan valt of staat met een degelijke projectorganisatie die de implementatie begeleidt en overzicht behoudt over de volledige implementatie (Vanhee & Hondeghem, 2009d).

In het geval van de interne Vlaamse staatshervorming is het zo dat de implementatie georganiseerd wordt per beleidsdomein maar dat er wel overkoepelende sturing is vanuit het CAG dat de operationele monitoring verzorgt (om de zes maanden) naar de Vlaamse Regering toe. Daarnaast zal ook het Bestuursforum de implementatie op regelmatige basis opvolgen.

M.b.t. de projectorganisatie binnen het beleidsdomein zijn er verschillende aandachtspunten. In de eerste plaats moet deze zijn aangepast aan de uitdagingen waarvan reeds sprake bij de bespreking van het implementatieplan: organisatorische wijzigingen, verschuiving van mensen en middelen en de nodige decretale wijzigingen. Binnen elk beleidsdomein zou een werkgroep organisatie, een werkgroep personeel en middelen en een werkgroep regelgeving moeten worden opgericht die deze onderdelen in goede banen leiden. De overkoepelende sturing neemt best dezelfde vorm aan, namelijk dat het CAG ook de sturing doet in aparte themagroepen organisatie, mensen en middelen en regelgeving, dit om de verandering over de beleidsdomeinen heen coherent te laten verlopen.

### 4.3. Veranderingsmanagement

Veranderingsmanagement wordt hier breed bedoeld en slaat op management van de menselijke kant van verandering, dus niet op de rationele kant van verandering of projectmanagement. Verschillende zaken moeten in het oog worden gehouden om de slaagkansen te vergroten. Enkele daarvan zijn: adequaat leiderschap, doelgerichte communicatie, brede betrokkenheid, weerstandsbestrijding, ... , met het oog op het verwerven van de noodzakelijke steun van alle actoren (Bennebroek Gravenhorst, 2003). Daarmee wordt bedoeld: de steun van leidinggevende ambtenaren, de middle managers en change managers, de personeelsdienst, de ambtenaren zelf, de vakorganisaties en de steun van de drukingsgroeperingen (Vanhee & Hondeghem, 2010b).

- De steun van leidinggevende ambtenaren kan men verkrijgen door deze doorheen het proces mee implementatieverantwoordelijkheid te geven binnen de beleidsdomeinprojectgroepen. Door ze mede-eigenaar te maken creëert men buy-in bij deze belangrijke en invloedrijke groep ambtenaren. Hier is op Vlaams niveau een belangrijke rol weggelegd voor het CAG dat reeds vanaf de beleidsformulering een belangrijke rol speelt. De manier waarop de leidinggevende ambtenaren van de provinciale, intermediaire en lokale besturen zullen worden betrokken zal cruciaal zijn voor het welslagen van de implementatieoefening.
- De steun van het middle management wordt vaak over het hoofd gezien bij veranderingsprojecten maar is uitermate belangrijk voor het welslagen van zo'n veranderingsproject daar zij de operationele teams aansturen. Als men de directe leidinggevende waarin men vertrouwen heeft de verandering ziet steunen dan zal de ambtenaar ook sneller geneigd zijn om deze verandering te steunen. Deze populatie, zowel op Vlaams, provinciaal, intermediair als lokaal niveau, moet worden gescreend op hun veranderingscapaciteit. Daarmee wordt bedoeld: hebben zij de nodige veranderingsvaardigheden (leiderschap, communicatie, coaching, ...) om hun teams doorheen deze verandering te begeleiden? Om dit in goede banen te leiden dienen veranderingsmanagers te worden aangeduid die deze screening tot een goed einde kunnen brengen. Waar nodig kan training in veranderingsmanagement voor sommige middle managers van pas komen.
- Of men de impact van deze veranderingsoefening nu op lokaal, provinciaal, Vlaams of op intermediair niveau bekijkt, steeds zal de specifieke personeelsdienst van de betrokken organisatie een belangrijke rol spelen. Naast de veranderingsmanagers staat dus ook de personeelsdienst de leidinggevende en de individuele ambtenaar bij in het veranderingsproces.
- De ambtenaren zelf zijn natuurlijk dé sleutelactoren in het hele verhaal. Zij moeten op het terrein de veranderingen doorvoeren. Belangrijk is dat de ambtenaren zelf de voordelen van de verandering zien zodanig dat hun veranderbereidheid toeneemt. De verandering moet daarom ook zo snel mogelijk concreet worden gemaakt met voorbeelden van dergelijke voordelen,

bv. minder tijdverlies door betere coördinatie, uitgespaarde middelen die beter ergens anders kunnen worden ingezet, voordelen van interne mobiliteit, geruststelling dat de verandering niet zal gepaard gaan met jobverlies maar wel met functie- of organisatieveranderingen, ...

- De vakorganisaties zijn een strategische partner in het doorvoeren van de verandering. Als zij, zoals de leidinggevende ambtenaren, mede-eigenaar worden van het veranderingsproces, dan zullen zij zich coöperatiever opstellen, wat zij dan op hun beurt kunnen overbrengen op hun leden.
- De drukkinggroepen zoals VVP en VVSG moeten hun leden, namelijk de provincies, de steden en de gemeenten kunnen overtuigen van dit project. Gezien de betrokkenheid van deze twee organisaties en de grote aanhang die deze organisaties hebben op het veld is dit een sleutelfactor.

#### *4.4. Personeelsoverdracht*

Organisationele wijzigingen hebben niet zelden grote gevolgen voor de betrokken ambtenaren zoals een impact op het dagdagelijkse werk, op de organisatiecultuur, op het statuut, ... . Vandaar dat de impact op het personeel zo snel mogelijk moet duidelijk zijn om ongerustheid en verwarring tegen te gaan. Er moet dus een snelle duidelijkheid komen over de organisatie "TO BE": de doelen/strategie van de nieuwe organisatie maar ook de nieuwe structuur: werkorganisatie, besluitvormingsprocessen, de cultuur, de jobinhoud, het statuut, de huisvesting en de hiërarchische verbanden (Vanhee & Hondeghem, 2009a).

Vooral in het geval deze oefening gepaard gaat met een overdracht van personeel is extra waakzaamheid geboden daar dit type oefening nogal eens wordt onderschat. De cases overdracht landbouw (Vanhee & Hondeghem, 2009a), buitenlandse handel (Vanhee & Hondeghem, 2009b), overdracht organieke regelgeving lokale en provinciale besturen (Vanhee & Hondeghem, 2010c), en de verkeersbelasting (Matthys, Vanhee & Hondeghem, 2009) naar het Vlaams Gewest n.a.v. de vijfde staatshervorming tonen aan dat de Vlaamse overheid worstelt met dit aspect, veel meer dan met de andere aspecten van een staatshervorming. Dit is trouwens niet alleen een probleempunt van de Vlaamse administratie, maar ook van de andere deelstatelijke administraties. Zo zijn op 1 januari van 2010 de belastingen op spelen en weddenschappen, automatische ontspanningsspelen en de openingsbelasting voor cafés overgeheveld naar het Waals Gewest waarbij 65 ambtenaren van de FOD Financiën werden overgeheveld naar de Waalse fiscale administratie. Voor een deel van hen bleken de nodige informaticatoepassingen en bureaumateriaal bij aankomst niet voorhanden te zijn en voor een ander deel bleek er zelfs geen werkplaats voorzien te zijn. Bovendien is het overdrachtsprotocol anno april 2010 nog niet getekend waardoor de ex-federale ambtenaren nog niet officieel zijn opgenomen in de Waalse administratie en ze dus nog niet kunnen worden ingepast in de hiërarchie. Gevolg is dat de betrokken belastingen dus niet beheerd worden (Vanhee & Hondeghem, 2010b).

#### 4.5. Gefaseerde implementatie

Implementatie kan niet van de ene dag op de andere. Werken met transitie kan in sommige gevallen niet anders. Vandaar dat men een periode moet voorzien waarin de tijd wordt gegeven om de nodige wijzigingen aan te brengen gaande van een transitieperiode, een effectieve implementatieperiode, een integratieperiode en een consolidatieperiode (Vanhee & Hondeghem, 2009a) .

Toegepast op de interne staatshervorming kan men zien dat men hier 2011 t.e.m. 2014 uittrekt met de verkiezingen van 2012 als belangrijk tussentijdse milestone, daar de Vlaamse regering vindt dat de provincie- en gemeentebesturen die na de verkiezingen zouden aantreden een duidelijk beeld moeten hebben van de bestuurlijke organisatie waarbinnen ze als bestuurders hun rol kunnen opnemen. De fasering helpt om de impact op de beleidscontinuïteit niet in het gedrang te brengen. Prioriteit moet immers zijn dat de burger zelf zo weinig mogelijk negatieve gevolgen ondervindt van deze hervorming.

#### 5. Evaluatie

Men kan moeilijk spreken van kritische faal- en succesfactoren als men deze achteraf niet gaan evalueren. Op dat vlak zijn er twee types evaluatie (Baccarini, 1999). Vooreerst kan men de manier waarop de verandering is uitgevoerd gaan evalueren. Is deze oefening uitgevoerd binnen de vooropgestelde tijd, met de vooropgestelde middelen en de vooropgestelde kwaliteit? Zijn de projectmanagementteams tevreden over de manier waarop deze oefening tot stand kwam? Een tweede belangrijk type evaluatie dat moet gebeuren is het evalueren van het algemeen productsucces, nl. zijn de vooropgestelde doelstellingen nu gehaald? En zijn de stakeholders tevreden over het eindresultaat?

Dit projectmanagement- en productsucces (samen projectsucces) moeten niet alleen bij het einde van de oefening in kaart worden gebracht maar moeten ook tussentijds worden geëvalueerd zodanig dat men nog kan bijsturen indien nodig. Vergelijken we dit met het plan van aanpak dan kan men stellen dat dit zal gebeuren door het Bestuursforum en het CAG.

## IV. Besluit

Deze paper stond eerst stil bij de situering van de huidige debatten rond de interne Vlaamse staatshervorming door de aanloop ervan te analyseren: het eindrapport van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid van mei 2009, het Vlaams Regeerakkoord van juli 2009 en de Beleidsnota Binnenlands Bestuur van Vlaams Minister Geert Bourgeois van oktober 2009. Rode draad doorheen deze bijdrages was dat de bevoegdheidsverdeling zoals deze bestond zou worden herbekeken en zo nodig zou worden aangepast en vereenvoudigd.

Daarna volgde er een theoretisch gedeelte waarbij werd stilgestaan bij uit wat 'verandering' bestaat. Daarbij werd de voorstelling van Pettigrew (1992) gebruikt die meent dat verandering bestaat uit een veranderingsinhoud, een veranderingscontext en een veranderingsproces. De interactie en de dynamiek tussen deze drie componenten zou de uitkomst van de verandering voor een groot stuk bepalen. Aansluitend volgde een uitweiding over de theoretische waarde van generieke 'faal- en succesfactoren'. Conclusie was dat deze lijstjes van succesfactoren hun waarde hebben in zoverre deze ook rekening houden met de casespecifieke kenmerken van een veranderingsoefening.

Deze twee theoretische invalshoeken werden getoetst op de case interne Vlaamse staatshervorming. Vooreerst werd de interne staatshervorming als specifieke verandering gedefinieerd met als componenten: inhoud, context en proces. Daarna werden een zestiental faal- en succesfactoren geponeerd die de slaagkansen van deze veranderingsoefening aanzienlijk kunnen vergroten. Van die zestien zijn er een tiental faal- en succesfactoren die kunnen doorgaan als generiek: het verleden begrijpen (1.1.), lessen trekken uit het verleden (1.2.), open en gedragen beleidsformulering (2.1.), gefaseerde beleidsformulering (2.2.), duidelijke en concrete besluitvorming (3.3.), implementatieplan (4.1.), projectorganisatie (4.2.), veranderingsmanagement (4.3.), gefaseerde implementatie (4.5.) en evaluatie (5). Zes faal- en succesfactoren zijn heel case-specifiek door de bijzondere inhoud, context en het proces van de hervorming: duurzame agenda-setting (1.3.), momentum levendig houden (2.3.), grote politieke meerderheid (3.1.), overlegbesluitvorming (3.2.), met de burger voor ogen (3.4.) en personeelsoverdracht (4.4.).

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat het afgelegde parcours er tot nu toe goed uitziet maar dat men moet blijven waken over de kwaliteit van het proces, de veranderlijkheid van de context en de complexiteit van de inhoud.

## Referenties

- ANDRIESSEN, M., PELGRIMS, C. & STEEN, T. (2003). Aandachtspunten in het veranderingsproces. *Methodologie om de roep om veranderingen te beantwoorden*. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 8 (1), 20-28.
- BACCARINI, D. (1999). The logical framework method for defining project success. *Project Management Journal*. 30 (4), 25-32.
- BENNEBROEK GRAVENHORST, K.M., WERKMAN, R.A. & BOONSTRA, J.J. (2003). The change capacity of organisations: general assessment and five configurations. *Applied psychology: an international review*, 52 (1), 83-105.
- BOURGEOIS, G. (2009). *Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014*.
- COMMISSIE EFFICIENTE EN EFFECTIEVE OVERHEID (2009). *Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen*.
- FORTUNE, J. & WHITE, D. (2006). Framing of project critical success factors by a systems model. *International Journal of Project Management*, 24, 53-65.
- GAINS, F., JOHN, P., STOKER, G. (2005). Path dependency and the reform of English local government. *Public Administration*, 83 (1), 713-730.
- GERKHARDT, M., FREY, D. & FISCHER, P. (2008). The human factor in change processes: success factors from a socio-psychological point of view. In: KLEWES, J. & LANGEN, R. (eds.), *Change 2.0*, Springer Berlin Heidelberg, 11-25.
- HALL, P.A., & TAYLOR, C.R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), 936-957.
- HALLIGAN, J. (2001). The process of reform in the era of public sector transformation. In T. CHRISTENSEN & P. LAEGREID, *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate, 73-89.
- HARRISON, S., & POLLITT, C. (2010). *Path dependence, public policy and the National Health Service performance regime*. University of Manchester.
- HOWLETT, M. & RAMESH, M. (1995). *Studying Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- KAY, A. (2005). A critique on the use of path dependency in policy studies. *Public Administration*, 83 (3), 533-571.

- KINGDON, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- KOTTER, J.P. (1998). *Leiderschap bij verandering*. Boston: Harvard Business School Press.
- LARSEN, M. & MYERS, M. (1999). When success turns into failure: a package driven process re-engineering project in the financial services industry. *Journal of Strategic Information Systems*, 8 (4), 395-417.
- LINDBLOM, C. (1959). The science of muddling through. *Public administration*, 19.
- LEVY, R. (2003). Critical success factors in public management reform: the case of the European Commission. *International Review of Administrative Sciences*, 69, 553-566.
- MATTHYS, J., VANHEE, D. & HONDEGHEM, A. (2009). De impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie: enkele theoretische kaders toepasbaar op de insourcing van de verkeersbelasting binnen de Vlaamse administratie, Gent, Steunpunt Fiscaliteit & Begroting, 55 p.
- MAYNTZ, R. (1978). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: Müller Juristischer Verlag.
- PAGE, S.E. (2006). Path dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, 1, 87-115.
- PARSONS, W. (1995). *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- PELGRIMS, C. (2008). Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief, Brugge, Vanden Broele, 7-47.
- PETTIGREW, A.M., FERLIE, E. & Mc-KEE, L. (1992). *Shaping Strategic Change, Making Change in Large Organizations. The case of the National Health Service*. London: Sage.
- PIERSON, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- RUANE, J., & TODD, J. (2007). Path-dependence in settlement processes: explaining settlement in Northern Ireland. *Political Studies*, 55 (2), 442-458.
- THELEN, K. (2003). How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY, J., RUESCHEMEYER D. (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*, 208-240. Cambridge: Cambridge University Press.

- ULRICH, D. (1997). *Human Resources Champions: the next agenda for adding value and delivering results*. Boston: Harvard Business School Press.
- VANHEE, D. & HONDEGHEM, A. (2009a). *De impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie: een analyse van de overdracht landbouw naar aanleiding van de vijfde staatshervorming*, Leuven, SBOV, 142 p.
- VANHEE, D. & HONDEGHEM, A. (2009b). *De impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie: een analyse van de overdracht buitenlandse handel naar aanleiding van de vijfde staatshervorming*, Leuven, SBOV, 116 p.
- VANHEE, D. & HONDEGHEM, A. (2009c). *Veranderingsmanagement bij een bevoegdheids- en/of middelenoverdracht: methodologie om dit type verandering te bestuderen*. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 14 (4), 60-71.
- VANHEE, D. & HONDEGHEM, A. (2009d). *Bepalende factoren voor een succesvolle bevoegdheidsoverdracht: een analyse van de overheveling van landbouw naar het Vlaams Gewest n.a.v. de vijfde staatshervorming*. Paper Politicologenetmaal. 29-30 mei 2009, 28 p.
- VANHEE, D. & HONDEGHEM, A. (2009e). *Determining factors for a successful competence transfer of agriculture to the Flemish Region during the fifth state reform*. Paper ECPR. 10-12 september 2009. 24 p.
- VANHEE, D. & HONDEGHEM, A. (2010a). *Bepalende factoren voor een succesvolle bevoegdheidsoverdracht: een analyse van de overheveling van landbouw naar het Vlaamse Gewest n.a.v. de vijfde staatshervorming*. Res Publica.
- VANHEE, D. & HONDEGHEM, A. (2010b). *Faal- en succesfactoren van de interne Vlaamse staatshervorming*, Leuven, SBOV, 40 p.
- VANHEE, D. & HONDEGHEM, A. (2010c). *De impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie: een analyse van de overdracht van de organieke regelgeving betreffende de lokale en provinciale besturen naar aanleiding van de vijfde staatshervorming*, Leuven, SBOV, 139 p.
- VAN RAES, J. & VANBESELAERE, N., DE WITTE, H. & BOEN, F. (2009). *Het recept voor een succesvolle fusie. De cruciale rol van organisatiebinding*. Leuven: Acco.
- VLAAMSE REGERING (2009). *Regeerakkoord: een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden*.
- STEEN, T. (2001). *Gemeenten in verandering. De sturing en implementatie van de krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid*. Brugge: Die Keure.



WATERIDGE, J. (1995). IT projects: a basis for success. *International Journal for Project Management*, 13 (3), 169-172.

WERKMAN, R.A. (2009). Understanding failure to change: a pluralistic approach and five patterns. *Leadership & Organization*, 30 (7), 664-684.