



Op zoek naar goed bestuur:

De voorwaarden voor succes

2015/1

26 | 02 | 2015

 MENSEN

 WELVAART

 BESCHERMING

Goed Bestuur is een ruim concept. Het slaat zowel op de taken van bestuur, als het bereikt resultaat, en zowel op de manier waarop een resultaat wordt nagestreefd, als de kost ervan. Uiteraard staat **goed bestuur** op de agenda van Itinera. Overheden en hun activiteiten zijn belangrijk, omwille van hun democratisch gelegitimeerd sturend optreden, waarmee ze prioriteiten en doelstellingen bepalen. Ook omdat overheden het essentieel kader bepalen van welvaartscreatie, ondernemingsinitiatief en welvaartsverdeling.

Men kan kijken naar wat overheden bereiken, de overheidsoutput, en deze vergelijken met de ingezette middelen: diensten, ambtenaren, financiële middelen. Output kan geformuleerd op basis van zeer diverse indicatoren, zoals investeringsniveau, tewerkstelling en werkloosheid, onderwijs, energiebevoorrading, milieuzorg. Maar ook andere collectieve goederen, zoals vertrouwen, rechtszekerheid of burgerschap. Of nog: gelijkheid, herverdeling of maatschappelijke inclusie. En zieken- en ouderenzorg, migratiebeleid, jongerenwerkloosheid,... Kost kan eveneens met meerdere indicatoren gedefinieerd worden: aantal ambtenaren, diensten, organisatie, maar ook het totaal 'overheidsbeslag': directe belastingen, indirecte belastingen en parafiscaliteit – met onder andere 'sociale lasten', die beogen tot output bij te dragen.

Dat is het brede debat over goed bestuur.

Onderhavige paper behandelt de organisatie van het ambtenarenapparaat, in termen van verantwoordelijkheid en efficiëntie. Dan komen actuele normen als transparantie, responsabilisering en rekenschap in zicht – zowel collectief als op het vlak van een dienst of van een individuele ambtenaar. Dit zijn elementen van goed bestuur die, in werkelijkheid, zowel voor de overheden als voor de private sector cruciaal zijn. Dat is de focus van onderhavig rapport.

PROF DR. JEAN HINDRIKS
Senior Fellow Itinera Institute -
UCL

De werking van de overheid in België staat op een kruispunt. De historische zesde staatshervorming, met een overdracht van veel bevoegdheden en middelen, vergt een goede reflectie over bestuurlijke organisatie. De crisisperiode die is uitgelopen in een periode van lagere economische groei op een ogenblik dat demografische vergrijzing meer uitgaven vergt, stelt daarenboven alle overheidsgeledingen voor de opdracht om meer te doen met minder middelen. Opeenvolgende politieke maatregelen van besparingen in middelen en personeel vergen daarbij een gedeeld inzicht in doelstellingen en prestaties, anders dreigen ze zelf een deel van het bestuurlijk probleem te worden. Zonder het ideologische debat over de taken van de overheid te voeren, kunnen we dus niet om de vaststelling heen dat overheidswerking zelf uitermate belangrijk is voor onze welvaart en welzijn in de toekomst. Dat is trouwens ook een internationale noodzaak. Europese beleidscoördinatie na de eurocrisis dwingt ons continu om in de spiegel te kijken en vooruitgang te boeken. Internationale economische integratie en het vervagen van de grenzen betekenen dat overheden en hun werking niet meer ontsnappen aan het fenomeen van concurrentie. Een kleine open economie als België moet een comparatief voordeel halen uit de daadkracht en wendbaarheid van haar besluitvorming, anders lijdt ze permanent onder de dubbele handicap van schaal en complexiteit. Er is nog zeer veel ruimte voor progressie op dit vlak.

Positief is het gegeven dat goed bestuur, resultaten, effectiviteit en kwaliteit zowel door de politieke leiders als de bestuurs-verantwoordelijken in toenemende mate worden gedeeld. Ook de overheidsvakbonden zijn per saldo gewonnen voor een moderne overheid die op hoog niveau kan werken en dus aantrekkelijke loopbanen kan bieden. Het komt er in de nieuwe legislatuur op aan de combinatie van onvermijdelijke noodzaak en groeiend inzicht te laten uitmonden in een duidelijke strategische lijn, met concrete actiestappen die op langere termijn zullen blijven renderen. Om dat proces te faciliteren, presenteert het Itinera Institute een brede reflectie die de principes voor goed bestuur vooropstelt.

Goed bestuur gaat niet over het invoeren van regels en méér regelgeving: goed bestuur gaat over het goed functioneren van administraties en publieke instellingen, zodat die efficiënt en nuttig functioneren. Goed bestuur zal, indirect, ook het maatschappelijk draagvlak versterken voor de activiteiten van overheid en bestuur.

De zesde staatshervorming impliceert een enorme regionalisering van administraties en parastatalen, en dat zijn grote uitdagingen voor het land en de gewesten en gemeenschappen. Het is niet langer voldoende om extra middelen te eisen of terug te vallen op een blinde verdediging van het status-quo. De mutatie is bezig en we moeten deze op de best mogelijke wijze aanpakken. Het is hoog tijd om ernstig te kijken naar de werkwijze van openbare diensten en overheden.

De administraties en de openbare diensten moeten meer veranderingsbereidheid tonen, en uitgesproken aandacht ontwikkelen voor de reële impact die hun werking heeft – zowel trouwens op ambtenaren als op de gebruikers en de belastingbetalers.

Al enkele jaren is de discussie over de efficiëntie van de staat beperkt tot blinde 'rationaliseringen', volgens de methode van de "kaasschaaf", en een inkrimping van het personeelsbestand door niet-vervanging van degenen die op pensioen gaan. Dat is een aanpak die geen rekening houdt met de kwaliteit van de openbare diensten, en daar zelfs soms tegenin gaat. Kwaliteitsproblemen, reactiesnelheid en flexibiliteit van onze overheidsdiensten en instellingen worden verwaarloosd, en toch zijn ze essentieel: hoe kunnen we de kwaliteit van onze gezondheidszorg verhogen? Hoe kan de kwaliteit van ons onderwijs naar omhoog? Hoe de flexibiliteit van ons pensioenstelsel verbeteren? Hoe onze administraties aanpassen aan de digitale revolutie, zodat ze beter inspelen op de behoeften en legitieme verwachtingen van de burgers te maken? Op welke wijze kan men de effectieve inning van verschuldigde belastingen beter en rechtvaardiger aanpakken? Hoe kan met doeltreffend sociale en fiscale fraude bestrijden? Hoe op een efficiënte manier de strijd aanbinden tegen internationaal terrorisme?

INLEIDING

Goed bestuur is thans een veelbesproken thema. Ook binnen de overheid wint het concept van goed bestuur aan belang, zoals kan blijken uit het decreet van 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in the Vlaamse publiek sector¹. Ook het regeerakkoord van de Waalse Regering van 2014 geeft aan dat goed bestuur en modernisering van de openbare dienst behoort tot de prioriteiten van de Waalse Regering². Op zijn beurt bepaalt het federaal regeerakkoord van 10 oktober 2014 dat werk zal worden gemaakt van « een moderne en innovatieve administratie, die gericht is op haar gebruikers en op resultaten. »³ Het uitgangspunt van goed bestuur is dat de overheid, die publieke middelen inzamelt en ter beschikking stelt van administraties en instellingen, moet kunnen aantonen dat die middelen goed besteed worden. Gezond beheer volgens de principes van goed bestuur is de beste garantie voor de administratie en de publieke instellingen om hun maatschappelijke en sociale doelstellingen tegen de laagste kost te realiseren. Een 'openbare dienst'-cultuur die meer open staat voor initiatieven van de ambtenaren zelf, voor een projectmatige aanpak en die uitgaat van de impact van haar werking op de gebruikers, kan niet worden afgekondigd bij decreet, zoals een voormalig Secretaris-generaal van het Openbaar Ambt terecht opmerkte⁴. Het komt er op aan om in de praktijk gunstige omgevingsvoorwaarden tot stand te brengen voor een nieuwe cultuur van openbare dienstverlening ; die moeten opnieuw uitgaan van de echte missie van openbare diensten, en de innovatiespirit die er echt ook wel is bij ambtenaren meer ruimte geven.

RESULTAATSVERBINTENIS

Vandaag wordt overheidsoptreden in België diepgaand en voortdurend in vraag gesteld. Onder druk van rechterlijke uitspraken, kritiek in de media en in de publieke opinie, lijkt de omvang van de problemen over de functionering van de overheid langzaam tot onze politici door te dringen. Tot nog toe was men vooral geneigd om schandalen voor te stellen als uitzonderlijke incidenten, maar uiteindelijk heeft men wel ingezien dat het gaat om een fundamenteel vraagstuk, een systemisch effect. Op die manier is het thema goed bestuur eindelijk op de politieke agenda gekomen, en het ziet er niet naar uit dat het daar snel van zal verdwijnen.

1 <http://www.bestuurszaken.be/decreet-deugdelijk-bestuur>

2 Chapitre 26 « Services publiques » de la Déclaration de politique régionale 2014-2019 du Gouvernement wallon.
<http://gouvernement.wallonie.be>

3 Hfdst. 8 van het federaal regeerakkoord van 10 oktober 2014 (p. 162-180).

4 M. Damar, *Le pilote et le fonctionnaire*, Presses universitaires de Namur, 2008

Opeenvolgende “affaires” roepen uiteraard direct de vraag op van falend respect voor de wet. Denk maar aan het débacle van Dexia, het hachelijk dossier Arco, of het ondoorgroendelijk Luikse fenomeen Tecteo, de gaten in de Belgische ‘cyberveiligheid’, de zaak Luxleaks of de geheime Luxemburgse fiscale akkoorden met de Belgische Staat. Dat is het gevolg van het feit dat inverdenkingstellingen en vervolgingen van openbare mandatarissen een gemeenschappelijke noemer hebben: misbruik van vennootschapsgoederen, valsheid in geschrifte en gebruik van valse documenten, inbreuken op de aanbestedingswet of de wetgeving inzake de Rijkscomptabiliteit, belangenname bij openbare aanbestedingen enz.

Men moet er zich evenwel voor hoeden om zich niet te veel te richten op de wettelijke inbreuken die door de ambtenaren en mandatarissen begaan werden en op de gerechtelijke vervolgingen tegen sommigen van hen. Inderdaad, de vraag van gerechtelijke vervolging en veroordeling van misbruiken door ambtenaren en mandatarissen is belangrijk, doch het achterliggend probleem is de meer algemene vraag van efficiëntie en verantwoordelijkheid. Het gaat niet om enkele strafbare handelingen die aan het waakzaam oog van Raden van bestuur, voogdijoverheden en verkozen raden of parlementen ontsnapt zijn, het gaat om de doelmatigheid en de kwaliteit van het bestuur van de betrokken instellingen.

In werkelijkheid tonen onderzoeken en audits immers quasi- systematisch tekortkomingen aan die wellicht niet formeel strafbaar zijn, maar toch wel zware gebreken blootleggen inzake correct bestuur: loyaliteitsconflicten, belangenvermenging, gebrekkige organisatie, afwezigheid van beheerscontrole, willekeurige aanwervingen, onaangepaste competenties, gebrekkige boekhouding, gebrek aan productiviteit, afwezigheid van evaluatie, tekort aan communicatie, verouderde of onbestaande informaticamiddelen e.d. Dergelijke vaststellingen zijn niet beperkt tot de door de schandalen geteisterde instellingen, integendeel: helaas blijkt uit allerlei analyses en audits dat zij in de meerderheid van besturen en openbare instellingen in meerdere of mindere mate voorkomen⁵. Naast de naleving van wettelijke normen, is er ook een vraag naar de performantie van openbare diensten en, dus, noodzakelijkerwijze ook de vraag van de verantwoordelijkheid van de mandatarissen voor die performantie. Deze beide vragen zijn complex. Zij vereisen een genuanceerde en evolutieve analyse, aangepast aan de verschillende institutionele context. Wij stellen u in deze analyse de belangrijkste werkterreinen voor.

⁵ Zowel nuttige als betrouwbare informatie hierover is beschikbaar in de recurrente Rapporten van het Rekenhof – zowel betreffende federale, als regionale, provinciale en gemeentelijke overheden : (<http://www.rekenhof.be>).

EERST DE GRENDELS WEG

Met het voorgaande willen we geenszins suggereren dat de Belgische politici nog geen acties ondernomen hebben inzake goed bestuur, noch dat er geen aandacht gaat naar goed bestuur binnen de diverse overheden zelf. Er is inderdaad markante vooruitgang geboekt inzake o.m. dataverzameling en –analyse, digitalisering van administratieve documenten, digitale openbare aanbestedingen, uitoefening van bevoegdheden, de managementplannen van administraties en het toezicht daarop, net zoals de uitwerking van doelstellingen en boordtabellen (*Balanced Scorecard*⁶) België is zelfs in sommige domeinen erkend als voorloper in Europa, zoals met de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid of “Tax on Web”. Op alle beleidsniveaus zijn al plannen aangekondigd en in uitvoering die tamelijk ver gaan, zoals blijkt uit het Copernicusplan op federaal niveau, de hervormingen bij sommige Vlaamse administraties of, de wijzigingen inzake lokaal bestuur en het beheer van de sociale huisvestingspolitiek in het Waals Gewest. Er is al heel wat vooruitgang geboekt. Toch is het zo dat het openbaar bestuur verstrikt blijft in een hele reeks tegenstellingen die de draagwijdte van lopende hervormingen beperken. We kunnen enkele voorbeelden van zulke paradoxen aanreiken:

- de wil van de politiek om de administraties te responsabiliseren, gekoppeld aan haar tegenzin om de rol van de ministeriële, kabinetten en de politisering van de administratie in vraag te stellen;
- de wil tot modernisering van de administratie, maar de tegenzin om collectieve en individuele prestaties te objectiveren;
- de wil tot een versterking van het bestuur, maar de tegenzin om beleid te evalueren;
- de wil om aanwervingen te objectiveren, maar het voortbestaan van politieke benoemingen via contractuele aanwervingen;
- de wil om de competentie van ambtenaren te ontwikkelen, maar de onwil om benoemingen en promoties afhankelijk te maken van efficiënte competentiecriteria;
- de wil om ambtenaren te beoordelen, maar de tegenzin om hen positief te belonen en negatief te sanctioneren.

Dit soort van tegenstellingen duidt op het bestaan van hindernissen die men noodzakelijk zal moeten overbruggen, indien men de uitdaging van modern bestuur wil aangaan. En dit wordt des te dringender in tijden van een groot begrotingsdeficit; in het licht van de

⁶ <http://balancedscorecard.org/Resources/About-the-Balanced-Scorecard>

stijgende kost van de vergrijzing en van de economische crisis staan onze regering al erg onder druk, net zoals de traditionele werkwijzen van de openbare diensten. Wij vrezen dat het openbaar bestuur – doorheen de verscheidenheid aan hervormingen van de laatste jaren – zich globaal is blijven onttrekken aan het principe van prestatiegerichtheid en performantie. Onze politici staan hier voor de historische taak om de malaise van de Staat te doorbreken en een nieuw maatschappelijk draagvlak voor goed en verantwoordelijk openbaar bestuur tot stand te brengen.

ALLES DRAAIT ROND VERANTWOORDELIJKHEID

Van alle clichés die rond de openbare dienst de ronde doen, is er één dat hardnekkiger is dan al de andere: prestatiegerichtheid en verantwoordelijkheid zouden enkel behoren tot het domein van de privésector en geenszins tot de openbare dienst. De redenering rust op het uitgangspunt dat de bestaansreden zelf van de openbare dienst ligt in niet altijd makkelijk te verzoenen taken en doelstellingen, die niet correct door marktwerking zouden kunnen worden vervuld. Men houdt dan voor dat private ondernemingen een eenvoudige doelstelling hebben, nl. winstoogmerk, en dat de openbare sector streeft naar een zo goed mogelijke verzoening van verschillende en veelvoudige doelstellingen. Daaruit zou dan volgen dat het moeilijker zou zijn om prestaties van de openbare dienst te meten, en dat ambtenaren minder kunnen geresponsabiliseerd worden voor de gevolgen van hun handelingen.

Het veelvoud aan doelstellingen, en de opsplitsing van verantwoordelijkheden in de openbare dienst brengt dan – steeds in dezelfde, klassieke, redenering - mee dat in de openbare dienst de oneigenlijke behartiging van private of persoonlijke belangen (onder de vorm van favoritisme, belangenconflict, ...) wel eens groter kunnen zijn. Immers, in de private sector en binnen ondernemingen wordt dergelijk misbruik direct gesanctioneerd. Daaruit volgt dat het in de openbare dienst moeilijk is om slechte beslissingen of een gebrek aan inzet op het werk te bestraffen. Dit idee wordt nog versterkt door het feit dat de openbare sector weinig of geen concurrentiedruk ondervindt, wat als gevolg heeft dat traditionele situaties snel als gevestigd worden gezien.

De dingen evolueren echter. In tegenstelling tot wat men zou kunnen denken, zijn gemeenten, steden, gewesten en landen steeds meer onderworpen aan concurrentiedruk, net zoals private ondernemingen. De concurrentiedruk neemt immers toe ingevolge de toenemende mobiliteit van de bevolking en van productiemiddelen, die veroorzaakt wordt door de toenemende integratie van de economieën.

Mobiliteit beperkt het vermogen van overheden om belastingen te heffen, en verplicht hen steeds meer om aan de belastingbetalers openbare diensten aan te bieden tegen de laagste kostprijs. Daarenboven staan overheden in heel de ontwikkelde wereld, net zoals

in België, onder druk door de spanning tussen krimpende middelen (lage economische groei) en toenemende behoeften (uitgavengroei), in het bijzonder tegen de achtergrond van demografische vergrijzing.

Op die manieren wordt dan efficiëntie van de openbare dienst een noodzaak, veeleer dan een politieke keuze die zou ingegeven zijn door een ideologische inspiratie. De tijd van verspillingen is voorbij. De vaak gemaakte fout is dat men deze concurrentie ziet als een dreiging en niet als een stimulans.

Voor een kleine open economie als België, met een bescheiden omvang en een kleine thuismarkt in de internationale concurrentie, is een slagkrachtige en wendbare overheid daarenboven cruciaal. Kleine landen moeten een meerwaarde halen uit het relatieve gemak van hun besluitvorming versus grotere landen. Gegeven de institutionele complexiteit van België is ook vanuit die optiek een sterk presterende overheid noodzakelijk.

Een gevolg van de integratie van de economieën is de mogelijkheid om een competitieve vergelijking te organiseren tussen vergelijkbare regeringen en openbare besturen. Zo komt er gaandeweg ruimte voor coördinatie waar ze nodig is. Immers, de competitieve vergelijking kan een disciplinerende kracht uitoefenen, een krachtige aanzet tot verandering bieden en de macht van het bureaucratisch monopolie van een gecentraliseerde overheid beperken. In deze context leidt de competitieve vergelijking in het algemeen tot duidelijker, meer uitgesproken en minder manipuleerbare gevolgen - zowel voor de bestuurders als voor de uitvoerders; die gevolgen worden ook minder makkelijker betwist. Degenen die verantwoordelijk zijn voor de beslissingen in de openbare dienst zien de ruimte om hun invloed te laten gelden of bescherming te verlenen, ook verkleinen, zodat een verschillende behandeling uiteindelijk in overeenstemming zal moeten zijn met de eisen van efficiëntie.

De anomalie van de Vakbond zonder rechtspersoonlijkheid

De vraag naar de rechtspersoonlijkheid van de vakbonden is terug op tafel gekomen naar aanleiding van de beurtstakingen eind 2014. Drieu Godefridi heeft de redenen om de vakorganisaties terug in de rechtsorde te integreren en juridisch aansprakelijk te maken met rechtspersoonlijkheid, in herinnering gebracht. Het is, aldus Godefridi, verwonderlijk dat feitelijke verenigingen met een financieel belang zoals de vakorganisaties, en met zoveel invloed in de beheerscomité's van de gezondheidszorg en de pensioenen, voorhouden dat ze buiten de rechtsorde moeten staan. Het is verbluffend dat verenigingen die de uitbetaling verrichten van werkloosheidsvergoedingen niet onderworpen zijn aan de verplichting om jaarlijks hun rekening te publiceren. Het argument dat zulke verplichting hun actiemogelijkheden zou beperken houdt totaal geen steek. De Staat zelf vervult zijn soevereine plichten terwijl hij totaal onderworpen is aan het aansprakelijkheidsrecht en rechtspersoonlijkheid geniet. En trouwens, er is geen enkel ander democratisch land waarin de vakbonden geen rechtspersoonlijkheid zouden hebben. Noch in Duitsland, noch in Frankrijk – om enkel maar deze beide te noemen – verhindert hun juridisch statuut de syndicaten om hun missie te vervullen. (Bron: L'Echo 3 januari 2015).

DE 'CHECKLIST' VAN BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID

Wat is in essentie de betekenis van de verantwoordingsplicht van openbare mandatarissen en ambtenaren? Eenvoudigweg het feit dat zij verantwoordelijkheid nemen en dragen voor hun handelingen en voor de gevolgen van hun handelingen.

Het gaat niet om een slogan, het gaat om de notie van verantwoordelijkheid als basisconcept voor goed bestuur, en dat rust op een reeks voorwaarden:

CHECKLIST VAN BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID

- de verduidelijking van opdrachten en doelstellingen;
- de aanpassing van de organisatiestructuren;
- de definitie van de delegatie van bevoegdheden, dus de toekenning van een zekere mate van autonomie;
- de ontwikkeling van de noodzakelijke competenties voor het realiseren van de doelstellingen;
- een effectieve praktijk van evaluatie en verantwoording;
- de aanwezigheid van objectieve prestatie-indicatoren: niet alleen resultaatsindicatoren, maar ook efficiëntie-indicatoren, die rekening houden met de aanvaarde kosten voor het behalen van het resultaat;
- het bestaan van positieve beloningen en van negatieve sancties.

Deze check list van publieke verantwoordelijkheid is van toepassing op alle openbare mandatarissen, en eveneens op de ambtenaren van de verschillende niveaus van de administratie. En elk van die 7 punten is essentieel, zonder deze bestaat er geen echte verantwoordelijkheid.. Verantwoordelijkheid bestaat niet zonder de definitie van opdrachten of doelstellingen, zonder verduidelijking van het organisatieschema, van de bestuursniveaus, van de hiërarchische en functionele relaties. Verantwoordelijkheid bestaat niet zonder delegatie van bevoegdheid, zonder collectieve of individuele autonomie, noch zonder de vereiste competenties voor het vervullen van de vastgestelde functies. Verantwoordelijkheid bestaat niet indien men aan niemand verantwoording verschuldigd is, indien men niet onderworpen is aan objectieve controles en indien men geen sanctie kan oplopen.

Het is duidelijk dat het vraagstuk van de verantwoordelijkheid op alle machtsniveaus speelt.

Hieronder overlopen wij ieder van de zeven dimensies van de verantwoordelijkheid, en we analyseren daarbij de tekortkomingen. We zullen nadien besluiten met een reeks van aanbevelingen voor concrete actie om het openbaar bestuur te verbeteren.

VOORWAARDE 1: WEES DUIDELIJK OVER DE OPDRACHTEN EN DE DOELSTELLINGEN

In hun bezorgdheid om aan de wensen van hun coalitiepartners tegemoet te komen en om bij de kiezers in de smaak te vallen hebben de politieke verantwoordelijken de neiging aan de openbare instellingen voortdurend bijkomende opdrachten toe te kennen... zonder ooit de prioriteiten vast te leggen, noch de financiële middelen en mankracht beschikbaar te stellen. Dat vergroot de kloof tussen het politiek discours en de administratieve beperkingen; de leiders van de openbare dienst staan dan voor het alternatief van ongehoorzaamheid of onvermogen. Regeerakkoorden en beheers- of bestuurscontracten staan vol vrome wensen waarvan iedereen weet dat zij er voornamelijk staan om de ene of de andere betrokken partij tevreden te stellen en dat ze zullen wisselen naargelang de omstandigheden. Dat leidt binnen de administratie tot een algemene scepsis rond de doelstellingen die ze zou moeten behalen. Als er al doelstellingen beschreven zijn, verliezen die hun bindende waarde en riskeren ze te worden aanzien als algemene intenties, eerder dan als instructies tot actie. Algemeen beschouwd, is het MBO (management by objectives) weinig in zwang binnen de administraties. Zo is het opmerkelijk dat in het nieuwe systeem van "ontwikkelingscirkels" - dat nu binnen de federale overheidsdiensten de vroegere wijze van beoordeling vervangt - de bepaling van doelstellingen louter facultatief is!⁷ Dat leidt ertoe dat de grote beleidsoriëntaties eigenlijk niet eens systematisch worden omgezet naar operationele doelstellingen in hoofde van degenen die het beleid moeten uitvoeren.

Het systeem van de mandaten vergezeld van "beheersplannen" en, in sommige gevallen, van meerjarige « beheerscontracten » was er op gericht om creativiteit en efficiëntie de instelling enerzijds en de regering anderzijds. Maar de berg heeft een muis gebaard: het behoud van bureaucratistische a priori-controle en de hardnekkigheid van een cultuur van wantrouwen hebben het systeem doen imploderen.

⁷ Wel laten de zgn. Ontwikkelingscirkels bij diverse FOD's toe om op gezette tijdstippen toch van gedachten te wisselen over het werk en de persoonlijke ontwikkeling, zodat zij mogelijk ook kunnen bijdragen tot de progressieve ontwikkeling van de bedrijfscultuur binnen de FOD.

De obsessie met controle werd nog versterkt ingevolge de actuele budgettaire noodtoestand en heeft toch sommige topmanagers uit hun schelp gelokt. De voorzitter van het Directiecomité van de FOD Binnenland heeft zijn verbazing uitgedrukt over het feit dat een uitgave boven een bedrag van 5000€ soms door de Ministerraad moet worden goedgekeurd. "Geef ons eventueel een geplafonneerd budget, maar laat ons toch zelf organiseren hoe we daarmee omgaan op basis van onze kennis van het terrein, en van de manier waarop wij ons van onze taak moeten kwijten. En vraag ons dan om regelmatig verslag te doen van onze activiteit. « .⁸

"The leaders of public sector bodies have a great deal of difficulty in knowing what they are there to produce in terms of outcomes and what they need to support that. So their greatest shortcoming is that they lack a real sense of what their business is. It's not like a private company where you are just pitching it at a profit measure which is a nice, simple thing to have as a prime directive. Public sector organizations have so many things that they are seeking to deliver that they end up not knowing what they are supposed to do. How can they set realistic and useful performance objectives and targets and prioritize performance when they are not sure what they are supposed to do in the first place?"
(Peter Ryan, Manager, Planning and Performance at Christchurch City Council cité dans Bernard Marr and James Creelman, 2011, More with Less : Palgrave Macmillan, Février 2011)

VOORWAARDE 2: DE AANPASSING VAN DE ORGANISATIESTRUCTUREN

Als je wil dat een organisatie functioneert, moet haar structuur goed zitten. « Zet een goede leerkracht in in een slecht onderwijssysteem, en het systeem zal altijd de bovenhand halen.»⁹ Telkens weer hameren audits, zonder uitzondering, op de noodzaak om de organisatiestructuren van publieke instellingen aan te passen. Op federaal, gewestelijk, gemeentelijk of intercommunaal niveau, wemelt het van instellingen waarvan de bestaansredenen, hun functionele noodzaak, of de reden van hun instandhouding onduidelijk is. Bijgevolg zijn er veel overlappingsen en dubbel gebruik, en belemmert men dat er schaalvoordelen kunnen ontstaan. In Wallonië zijn er voor de ontwikkeling van economische activiteiten, 70 verschillende organismen actief, die met Waalse staatsgeld en diensten aan bedrijven aanbieden. Het gaat meer bepaald om intercommunales voor economische ontwikkeling, Europese centra voor ondernemingen en innovatie, Kamers

⁸ Zie het interview met Monique De Knopp, Voorzitster van het Directiecomité van de FOD Binnenlandse Zaken in : P.

Meunier (2013) Copernic n'a pas tout arrangé, Politique, Revues des débats n°78, Janvier-Février 2013.

⁹ J. Hindriks et L. Fourny, Changer l'école : revenir à l'essentiel, Le Soir 15 mai 2014.

van Koophandel en Industrie, om de “Union Wallonne des Entreprises”, de “Union des Classes moyennes”, sectorale federaties e.d. Deze instellingen bieden diensten aan die elkaar overlappen en met elkaar in concurrentie treden. Zij zijn, elk op zich, echter te klein om tot een professionalisering te komen van de aangeboden diensten. Dit brengt ook informatieproblemen met zich mee omdat de bedrijven niet altijd weten tot wie ze zich moeten richten en dat alles kost ook handenvol geld.¹⁰

‘Heel dit systeem is verwerpelijk’

Francis Vermeiren (Open VLD), voorzitter van de Gemeentelijke Holding, moet vandaag in het Vlaams Parlement uitleggen hoe het zo verkeerd is kunnen lopen bij Dexia. De vraag is echter of politici nog iets te zoeken hebben in dergelijke raden van bestuur. Prof. Carl de Vos, politicoloog van de Universiteit van Gent, omschrijft het systeem als een vorm van zelfbediening, ‘van vooral de grote, klassieke partijen. Ze gebruiken deze postjes in tal van raden van bestuur als een vangnet voor bijvoorbeeld niet-verkozen politici. Bij het verdelen ervan is competentie wel het laatste van hun zorgen.(...) ‘Het is archaïsch, totaal voorbijgestreefd, de bevolking pikt dit ook niet langer aldus Carl Devos. ‘Maar ik ga ook realistisch zijn. Ik zie dit niet snel verdwijnen omdat het een kolossale opdracht is. Het gaat waarschijnlijk om enkele tienduizenden mandaten bij allerlei overheidsbedrijven, vzw’s, intercommunales en holdings.(Het Nieuwsblad*, Di. 25 Okt. 2011).

In zijn boek “Roekeloos” heeft Ivan Van de Cloot de uitdieping van de gevolgen van de financiële crisis. Hij heeft voorstellen geformuleerd voor meer verantwoordelijkheidszin bij het toezicht en de controle door de overheden op de bankensector.(Roekeloos, LannooCampus, 2014)

De overlapping van allerlei structuren leidt daarenboven meer dan eens tot geïnstitutionaliseerde belangenconflicten. Zo was er bij de talloze mandatarissen in de gemengde energie-intercommunales grote weerstand tegen de opstelling van de energiesector. Op die wijze werd de versnelde daling van de energieprijzen belet, ten nadele van de verbruikers en de gezinnen. De gemeenten beschouwden immers de facto deze intercommunales als melkkoe voor de gemeentefinanciën, méér dan als een instrument om de energiekost laag te houden.

In Vlaanderen is er een wildgroei gekomen van instellingen wat betekent dat men nu 75 grote directies heeft in plaats van 34 voordien. Men heeft wel lippendienst beleden aan de bestrijding van versnippering, maar dit is nog niet meer dan een voornemen¹¹. Sommige tellingen komen tot 189 Vlaamse agentschappen.

¹⁰ Zie meer bepaald het eindverslag ADE, (2003), Evaluation des services de soutien aux entreprises. Voir aussi le dossier spécial Politique de l’emploi, Dynamisme n° 249, Juillet 2014.

¹¹ V. Van den Broeck, Efficiënter met minder entiteiten, In 13: nr. 46, 2013 Dertien Magazine, 2013 (<http://dertien.vlaanderen.be>).

Te veel administratieve structuren zijn ondoorgrondelijk, ze lijken op historische relikwieën, naargelang de bevoegdheidsoverdrachten die op verschillende tijdstippen zijn gebeurd. Vaak lijken de structuren er nog te zijn in functie van de benoemde ambtenaren, en niet langer in functie van duidelijke opdrachten van openbaar belang.

In de Vlaamse overheid worden minstens vier verschillende personeelssystemen gebruikt die onderling incompatibel zijn. Om hieraan tegemoet te komen, creëert men weer bijkomende ICT-systemen zodanig dat men de data kan vergelijken¹². De intentie was ook om de dienstencentra van de acht tot tien managementondersteuningsdiensten terug te brengen tot één gezamenlijk dienstencentrum (shared service centrum). De daadkracht daartoe ontbreekt evenwel, en het is niet uitgesloten dat nu elke administratie zal eindigen met een eigen dienstencentrum. In het Vlaamse regeerakkoord schrijft men dan weer het voornemen in om een subsidie- en participatiedatabank te bouwen om meervoudige subsidiëring of participaties vanuit Vlaamse investeringsmaatschappijen verbonden aan de overheid te vermijden. Zou het niet beter zijn om één beslissingscentrum te maken?

Uit het dossier Electrawinds – een orgie van beschikbaarstelling van overheidsgeld – heeft men immers kunnen leren dat zowat elke investeringspot die beschikbaar was afzonderlijk gemeenschapsgeld ter beschikking stelde, zonder dat de andere instanties op de hoogte waren. Dit is niet uitsluitend te wijten aan een informatieprobleem.

Al te vaak zijn betrekkingen in het leven geroepen in functie van te benoemen personen – los van elke functionele verantwoording. Te veel organisatieschema's van overheden weerspiegelen enkel de logica van de aanwezige personeelsleden, en niet deze van de opdracht van de openbare dienst. Een voorbeeld zijn de zgn. directie- en bestuursraden, die wel heel veel leden kennen – tot 35 in de streek van Charleroi. Zij weerspiegelen in het beste geval de zorg om een vertegenwoordiging van alle betrokken partijen te verzekeren, in het slechtste geval de wens om de basis voor het uitdelen van zitpenningen te verbreden¹³. Bij de hervorming van TEC in 2011 werd het aantal bestuurders teruggebracht van 107 naar 85, bij De Lijn in Vlaanderen zijn er 19. Het gevolg is dat deze comités louter informatie- en goedkeuringsorganen zijn geworden. De beslissingen worden elders genomen en de deelnemers blijven globaal genomen passief en zijn niet in de mogelijkheid enige verantwoordelijkheid te nemen. Kortom: de structuren staan niet ten dienste van de opdrachten maar van de politieke logica van de instelling. Er zijn hier en daar verbeteringen, zoals een nieuwe structuur op federaal niveau, een begin van business processes re-engineering, de vermindering van het aantal intercommunales, of nog, hervormingen van sommige gemeenten. Maar de politieke en administratieve

¹² N. de Vogelaere, J. Renneboog en E. Wambacq, *Dinobusters veroveren de overheid*, Lannoo Campus, 2014

¹³ Op basis van de rekeningen van de Waalse steden en gemeenten van 2004, spendeerde de stad Charleroi 137.558 euro aan zitpenningen. Maar dit is niet het hoogste bedrag in Wallonië, want Namen en Bergen spendeerden respectievelijk 157.000 en 178.482 euro met twee maal minder inwoners

cultuur staat in het algemeen nog zeer afkerig tegenover de redeneringen eigen aan de organisatietheorie.

Op federaal vlak, is het bilan van de Copernicshervorming gemengd¹⁴. Er werd zeker reële vooruitgang geboekt, meer bepaald door gemeenschappelijk beheer van middelen naargelang de behoeften en projecten ; er werd ook informatie gecentraliseerd en uitgewisseld, denk maar aan de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en aan de Ondernemingskruispuntbank. Initiatieven zoals 'Optifed' of 'Talent Avenue' kunnen eveneens vermeld worden¹⁵.

In weerwil van zulke positieve elementen, blijft toch in het algemeen een loodzware bureaucratische sfeer hangen, en de oude cultuur van wantrouwen primeert nog steeds op een resultatencultuur. Er is wel een wens om beter samen te werken tussen diensten, maar die stuit nog vaak op wantrouwen tussen de betrokken ambtenaren.

Met de Copernicshervorming beoogde men ook de terugdringing van de rol van de ministeriële kabinetten. Sommige kabinetten en FOD's hebben hierop wel ingespeeld, maar de huidige trend evolueert volop naar de terugkeer van de traditionele kabinetten¹⁶. Er is een markant verschil met Nederland, waar men slechts heel beperkte kabinetten kent.

Nog recent wees een enquête bij het personeel van de FOD Financiën uit dat de hervorming van het departement steeds zwaarder begon te wegen op de ambtenaren¹⁷. De meeste ambtenaren zien geen carrièremogelijkheden meer in de fiscale administratie. De informatica en de belasting van pure administratieve taken verhinderen dat er goed werk wordt geleverd. Twee derden van het personeel voelt zich niet bij de hervormingen betrokken. Meer dan 80% oordeelt dat de FOD geen rekening houdt met zijn personeel, en de helft is van mening dat de nieuwe werkmethoden geen kwalitatief werk toelaten. De helft is van mening dat bevorderingen niet steunen op objectieve en transparante criteria.

Een eerder zeldzaam positief punt dat de enquête uitwijst is de ontwikkeling van telewerken. Dat bevestigt het succes van het project NoVo in de schoot van de FOD Sociale zekerheid, dat, met desk sharing en telewerk, toelaat om de kantoorruimte met vrijwel de helft te verminderen. Dat alleen al bracht een besparing teweeg van 12 miljoen euro per jaar¹⁸.

14 P. Meunier, *Copernic n'a pas tout arrangé*, Politique revue de débats n°78, janvier-février 2013. Voir aussi J. Hindriks,

Au-delà de Copernic : de la confusion au consensus ? ASP –Academic and scientific publisher, 2008.

15 www.fedweb.belgium.be en HR Excellence in de openbare sector : www.peoplesphere.be

16 C. De Visscher et al., *Les mandats dans la fonction publique fédérale : une (r)évolution depuis Copernic ?* Academia Press, 2014.

17 L'Echo 3 janvier 2015

18 F. Van Massenhove et T. Auwers, *De Collega's werken thuis*, Lannoo, 2012

Canada is er in geslaagd om de overheidsuitgaven gemiddeld met 20% te doen dalen, en dat zonder sociale breuk, en zonder dat gezondheidszorg, sociale huisvesting of justitie al te erg werden geraakt ; men behield er de sociale afhoudingen van de lonen en kon aldus de schuld en het begrotingstekort afbouwen. Uitgaven die niet in duidelijk verband konden worden gebracht met dienstverlening werden geschrapt. Eén op zes overheidsbetrekkingen werd opgeheven, met behulp van steun voor ambtenaren die een onderneming wilden starten of naar de private sector vertrokken. Tenslotte werden diensten samengebracht, zoals één dienst voor berekening en inning van belastingen, of een uniek loket van de administraties voor de gebruikers. Voorlopig kunnen we daarvan in België alleen maar dromen, omdat de opeenvolging van wetgeving en nieuwe fiscale regelingen vaak het leven van de burgers onmogelijk maakt.

VOORWAARDE 3: DE AANDUIDING VAN DELEGATIEDOMEINEN

De vraag betreffende delegatie betreft de formele en de informele centralisatie van de beslissingsmacht, en de relatie tussen politiek en administratie. De machtsverdeling tussen politiek en administratie is niet stabiel en onzeker. Sommige ministers werken regelmatig samen met hun ambtenaren terwijl anderen op hun kabinetten vertrouwen en slechts uitzonderlijk met de administratie werken. De werking van de uitvoerende organen druist vaak in tegen elementaire beginselen van goed bestuur. De politieke uitvoerende organen moeten zich concentreren op het geven van aanzetten, de definitie van de grote politieke lijnen, en de grote opties inzake de toewijzing van middelen. Maar vaak zien we dat ministers en hun kabinetten rookgordijnen ophangen, binnendringen in domeinen die formeel aan de administratie zijn voorbehouden, ambtenaren buiten de strategische keuzes houden en een deel van het eigenlijke werk van de administratie naar hun kabinetten halen.

De cruciale vraag van het debat over centralisatie en decentralisatie is te weten welke beslissingen men efficiënt centraal moeten nemen om efficiënt te zijn, en voor welke beslissingen decentralisatie juist het meest efficiënt is. Die vraag wordt zelden expliciet gesteld, zij het dat ze aan bod komt bij discussies over de beheers- en bestuurscontracten. Meestal beperken de opeenvolgende regeringen zich tot de voortzetting van de gekende delegatiebesluiten zonder dat deze aan een grondige organisatorische analyse worden onderworpen. Bovendien komt er – naast de formele centralisatie - een informele centralisatie: sommige operationele beslissingen gaan naar het niveau van de ministerieel kabinetten. Soms worden zulke beslissingen, zoals de aanstelling van directieleden en voorzitters van administraties, zelfs overgeheveld naar de partijvoorzitters¹⁹ !

Het systeem van mandaten bestaat erin dat openbare managers tijdelijk worden aangesteld, en met een verplichting tot resultaten. Op papier is dat een onbetwistbare vooruitgang. Maar hoe geeft men deze managers een verantwoordelijkheidsgevoel terwijl men hen bestuursautonomie onthoudt, en met name werkelijke zeggenschap over de financiële middelen en mankracht? Op die manier zitten de managers van overheidsdiensten gekneld tussen de macht van de ministers en de kabinetten enerzijds en bureaucratische verplichtingen anderzijds. Het is duidelijk: als we de negatieve bureaucratisering willen loslaten – zoals iedereen zegt het te willen – dan vergt dit dat de politieke partijen – alle politieke partijen... - een einde stellen aan de “kolonisering” van de administratie²⁰.

¹⁹ W. Dewachter, De Trukendoos van de Belgische Particratie, 2014.

²⁰ Zie, bvb. :A. Eraly, Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique, Bruxelles, Labor, 2002 ; A. Destexhe, A. Eraly & E. Gillet, Démocratie ou particratie ? 120 propositions pour réformer le système belge, Bruxelles, Labor, 2003

Wat te denken van een zgn. “manager” van een openbare dienst, die bijna alle macht over de toekenning en de motivatie van het menselijke kapitaal ontzegd wordt? Men weet bijvoorbeeld dat de performantie van een administratie rechtstreeks afhangt van de interne mobiliteit, te weten de mogelijkheid om de personen in te zetten in functie van de noden van de dienst.

De optie om met mandaten te werken had ook als objectief om een einde te maken aan de politisering van de administratie. Toch is er een kloof tussen de intentie en de werkelijkheid. Inderdaad, na de goedkeuring van de “Service Public de Wallonie” (SPW op 14 juni 2007), werden op 24 juli 2008 zes mandatarissen-directeur-generaal aangesteld door de Waalse Regering, waarvan er liefst vijf uit politieke kring kwamen. En dat in weerwil van het feit dat bij de aanvang een strikt objectieve selectieprocedure was opgezet. Bij de benoeming van 65 directeurs heeft de Waalse Regering er zeven maanden over gedaan om een politiek evenwicht te bereiken²¹.

Meer mobiliteit is een win-win-situatie voor iedereen. De ambtenaar krijgt een rijkere professionele loopbaan, en de overheid trekt nieuw talent en competenties aan in functie van haar behoeften, niet in het minst trouwens inzake digitale vaardigheden. Welnu, in 2005 sloeg deze interne mobiliteit op slechts 0,3% van de federale ambtenaren, en sedert 2006 zijn maar liefst 9 op de 10 Vlaamse ambtenaren in dezelfde entiteit gebleven²². Dezelfde situatie is er ook elders, op andere bestuursniveaus. En dan hebben we het nog niet over de mobiliteit tussen verschillende beleidsniveaus, of tussen de private en de publieke sector. Ander voorbeeld: contractuele aanwervingen en promoties worden vaak rechtstreeks of onrechtstreeks door de politieke partijen gecontroleerd. Maar ook daar blijven de belonings- en de sanctiemogelijkheden zeer beperkt, om niet te zeggen onbestaand. Kortom, de hoge ambtenaren hebben geen voldoende beslissingsbevoegdheid om de efficiëntiedoelstellingen die hen zagezegd worden opgelegd, te behalen.

Om een hervorming te doen slagen, moet men niet enkel de administratie hervormen maar eerst de top, de logica waarmee politici en hoge ambtenaren naar de administratie kijken. Het is noodzakelijk om hun denkwijze, hun relaties, het machtssysteem en de invloed die zij vanzelfsprekend en evident vinden te doen evolueren. Men moet, anders gezegd, openbare managementprincipes introduceren, management van de openbare dienstverlening.

Er is nood aan een moderne openbare dienst, geleid door een autonoom, verantwoordelijk en competent leiderschap, in staat om administratieteams te inspireren en te mobiliseren. De kern van het probleem zit niét noodzakelijk bij de basis, integendeel: de openbare

²¹ L Mellotte, (oudDirecteur-generaal van SPW), Wallonie, une révolution culturelle, Politique revue de débats n°78, janvier-février 2013

²² Verheyen, W. en Cornelis, F., Visietekst mobiliteit, Brussel, CAG, 2012, 4p

besturen zitten vol met competente en goed opgeleide mensen. Het is voornamelijk de strategische top die moet wijzigen, wil men voorkomen dat deze een bron blijft of wordt van verzet tegen verandering. De wereld verandert al zo snel, en hervormingen zijn al zo traag en ingrijpend, dat ze vaak te laat komen. Dat leidt tot verwarring. Soms ontstaat de indruk dat de politieke en administratieve leiders pas de moed vinden om te hervormen wanneer hen het mes op de keel staat, wanneer er zich een crisis voordoet en men zich machteloos voelt. Het is nochtans aangewezen om vooruit te kijken en de transformatie aan te pakken. Te vaak krijgen urgenties voorrang op de werkelijk belangrijke zaken.

De reorganisatie van de openbare dienst steunt op deconcentratie van de centrale administratie, en de delegatie van duidelijk omschreven opdrachten aan gespecialiseerde agentschappen. Denk maar aan de vooruitgang die geboekt werd inzake het Voedselagentschap, na de dioxinecrisis eind jaren 90. Zulke verzelfstandiging wordt binnen de administratie soms met een scheef oog bekeken, omdat de nieuwe organen met eigen werkingsmiddelen kunnen opereren, en soms aantrekkelijke loopbaanvooruitzichten kunnen bieden, als gevolg van de grotere beheersautonomie en klantgerichtheid. Verzelfstandiging heeft dus ook wel zwakke plekken, maar levert toch wel resultaten op, zoals uit Scandinavische landen blijkt. Wat wel vast staat, is dat de versplintering van de centrale administratie in een onoverzichtelijk aantal Agentschappen – meer dan 80 in Wallonië en 200 in Vlaanderen - een heel grote inspanning vergt aan controle en coördinatie om te voorkomen dat ze in alle richtingen ageren²³. Alle landen die als eerste in de richting van die overheidsagentschappen zijn geëvolueerd, hebben ondervonden hoe moeilijk het is om de waarden en coherentie van de administratie te vrijwaren. Het is inderdaad vaak moeilijk om, met decentralisatie en autonomie, vooruitgang te boeken inzake reactiviteit en soepelheid, zonder aan cohesie te verliezen en aan algemene sturing van het overheidsbeleid. Toch mag dit geen voorwendsel zijn om elke verzelfstandiging te weigeren, maar het is wel een goede reden om er voorzichtig mee om te gaan.

23 Cipriano et Van Haeperen, Les agences dans le paysage de la fonction publique wallonne ; IWEPS mars 2010

Zweden kende in de jaren 90 een zware financiële crisis, die aanleiding gaf tot belangrijke overheidsschuld en werkloosheid. De Zweden hadden snel begrepen dat ze de efficiëntie van hun staatsapparaat moesten verhogen als ze hun verzorgingsstaat in stand wilden houden.

Ze hebben dus de openbare diensten gehergroepeerd rond enkele departementen, terwijl de operationele uitvoering werd toevertrouwd aan een honderdtal zelfstandige agentschappen. Die werven autonoom aan en stellen hun eigen loonsysteem op, maar in een strak budgettair kader. Alles rust op efficiëntie : één agentschap heeft één missie. Dit om verwarring en conflicten over bevoegdheden te voorkomen.

De grote departementen die vroeger alle in Stockholm geconcentreerd waren, zagen hun ambtenaren vertrekken naar de agentschappen die over het hele grondgebied verspreid werden, precies om dicht bij hun gebruikers te zijn. Ze kregen hun budget van de Staat, en wel op basis van hun bereikte resultaten. Ze handelen autonoom en gedecentraliseerd, met een grote soepelheid inzake de verstrekking van openbare dienst.

Hun interne organisatie steunt op moderne managementbeginselen. Zo wordt, bijvoorbeeld, het personeel van de Arbeidsdienst verloond op basis van het aantal personen die aan een job werden geholpen. Dat houdt in dat het personeel ook zeer goed weet wat van hen verwacht wordt. Het personeel identificeert zich aldus makkelijk met zijn agentschap, zodat een korpsgeest ontstaat en een intense samenwerking en teamwerk.

Op die manier is ook de democratische controle op deze overheidsdiensten gemakkelijker. Daartoe legt elk agentschap jaarlijks verantwoording af aan het parlement.

VOORWAARDE 4: DE ONTWIKKELING VAN NOODZAKELIJKE COMPETENTIES

De ontwikkeling van competenties is een thema dat de meeste Ministers van Openbaar Ambt geïnspireerd heeft²⁴. Ze voeren allemaal maatregelen in voor opleidingen, om het technische competentieniveau en de managementkennis van de ambtenaren te verbeteren. Hier en daar is er belangrijke vooruitgang geboekt, er blijven echter nog veel problemen.

Ten tweede is er, in het algemeen, een ernstig tekort inzake het opleidingsniveau van politieke mandatarissen - zelfs indien de situatie begint te verbeteren. Het gaat er niet om het recht van burgers te betwisten zich verkiesbaar te stellen en een openbaar mandaat op te nemen - ongeacht hun competenties en loopbaan. Maar we moeten wél de vraag durven opwerpen of het verstandig is om aanspraak te maken op de uitoefening van uitvoerende functies, om te willen zetelen in bestuursraden van openbare instellingen, om verantwoordelijkheid op te nemen voor complexe programma's zonder daartoe opleiding te volgen. Vaak betreffen zulke mandaten immers complexe domeinen met vele aspecten, en zonder uitzondering gaat het om functies met publieke verantwoordelijkheid. Opleiding is noodzakelijk.

De politieke verantwoordelijken kunnen zich niet tegelijkertijd onttrekken aan het competentieprincipe en de kern van de beslissingsmacht bij hen concentreren.

Daarnaast blijft het nog zo dat onze hoge ambtenaren maar weinig opgeleid worden in de managementprincipes van de openbare dienst. Dit is wellicht het gevolg van verschillende omstandigheden, zoals de wil van politici om zaken te kunnen blijven controleren, de weerstand van sommige ambtenaren, of nog, juridische moeilijkheden: overheden aarzelen nog in grote mate bij de mogelijkheid om competentieverplichtingen op te leggen bij de benoemingen.

Een interessant initiatief is de oprichting van de School voor Overheidsadministratie die Wallonie-Bruxelles heeft opgericht, samen met de zes Franstalige universiteiten. Men kan er, sedert september 2013 een Certificaat in Overheidsmanagement behalen na 240 uren. Dat Certificaat wordt in 2014 verplicht voor hogere ambtenaren in het Waals Gewest en de Federatie Wallonie-Bruxelles. Laat ons hopen dat de kwaliteit van die opleidingen in overeenstemming zal zijn met de grote behoefte aan kwaliteitsverbetering en dat zij een werkelijk selectie-instrument zullen worden. Vooruitgang is echter zeker niet definitief verworven. Zo werd, bijvoorbeeld, de eis van een managementbrevet voor

²⁴ Cf. S. Horton, D. Farnham en al. (eds), *Competency Management in Public Sector*, Amsterdam, IOS Press, 2002.

het uitoefenen van een directiefunctie bij de Franse Gemeenschap opgeschort. En de opleidingsprogramma's in openbaar management voor de openbare verantwoordelijken bij het Waalse Gewest zijn vandaag de dag eveneens opgeschort. In Vlaanderen waarschuwde professor F. Anseel recent nog dat - door Jobpunt Vlaanderen buitenspel te zetten - de Vlaamse regering nu de handen vrij heeft om opnieuw voor politieke benoemingen te zorgen²⁵. Het gebeurt zelfs erg openlijk met echte kopstukken zoals toen F. Van Massenhove voorgedragen werd om hoofd van de NMBS te worden; toen die om persoonlijke redenen paste werd iemand gekozen werd die "toevallig in het adresboekje" van de minister zat. Geen selectieprocedure, wel 300.000 euro als vergoeding voor het selectiekantoor²⁶.

Tenslotte is het nog al te vaak zo dat de opleidingen van de ambtenaren echte hervormingen... vervangen, in plaats van ze te begeleiden. De verantwoordelijken gaan structurele hervormingen uit de weg omdat ze zich zorgen maken over conflicten die altijd met veranderingen gepaard gaan, ze laten zich leiden door de bestaande machtsverhoudingen waaraan niet mag geraakt worden, en ze zijn terughoudend om echt personeelsbeleid in te voeren. Dan is de keuze voor beroepsopleiding snel gemaakt, uit opportuniteitsoverwegingen: men gaat dan investeren in beroepsopleiding, doch in een vacuüm, en dat leidt tot mislukking en frustratie. De beter opgeleide ambtenaren beschikken, bij gebrek aan structurele wijzigingen, niet over de middelen om de nieuw aangeleerde methoden toe te passen.

Opleiding is dan geïnstrumentaliseerd: in plaats van de strategie van de instelling te dienen, komt ze al te vaak uitsluitend tegemoet aan individuele doelstellingen, met name het gunstig individueel effect op salarisschalen en loopbaanontwikkeling.

Vaak wordt, uit onwetendheid of om demagogische redenen, op dit vlak een taboe in stand gehouden. Op gevaar af te choqueren, benoemen we het, omdat het de stagnatie van de openbare dienst in stand houdt. *De administratieve cultuur is al te lang gekenmerkt door een formeel egalitarisme. Dat is niet meer van deze tijd.* Integendeel, ook ambtenaren streven naar persoonlijke erkenning, ook moderne inzichten inzake motivatie brengen bij dat die oude cultuur niet te handhaven is, en, uiteindelijk, vergt het streven naar administratieve excellentie een andere inspiratie.

De kwaliteit van de openbare dienst is afhankelijk van de kwaliteit van de mannen en vrouwen die - hoewel uiteraard wel gelijk in hun rechtspositie enorm verschillen door hun talent, hun competenties, hun ambities en hun verdiensten. Een promotie van de kwaliteit

25 F. Anseel, Daar zijn de politieke benoemingen weer, De Standaard, 22-9-2014. Zie ook G. Mareels, Adembenemende procedures, Sampol 2013/7, p. 53-68

26 I. Van de Cloot, Geen vragen over Cornu's competentie, wel over zijn benoeming, <http://www.demorgen.be/nieuws/geen-vragen-over-cornu-s-competentie-wel-over-zijn-benoeming-a1710925/>

impliceert investering in deze intermenselijke verschillen, en een hiërarchie op basis van verdiensten en ambities. *Geen enkele maatschappelijke organisatie werkt efficiënt zonder concentratie van uitmuntendheid bij al wie verantwoordelijkheid draagt.* België spant zich in om een intellectuele, artistieke, sportieve en economische elite te ontwikkelen; België, Vlaanderen, Brussel en Wallonië hebben er ook bij te winnen om een administratieve elite te ontwikkelen. Het is noodzakelijk om te investeren in de kwaliteit van deze elite; enkel op die manier kan zij opener worden en beter de rollen opnemen van initiator, stimulator en innovator die zulke elite moet opnemen. Dat is nodig, zowel om in de toekomst in de opdrachten van openbare dienstverlening te slagen, en in het kader van de algemene sociale vooruitgang. Het is niet door de besten in hun vleugels te knippen en door hen te verstikken dat men aan de toekomst gaat bouwen.

De administraties lopen over van talentvolle ambtenaren die op een of ander ogenblik in hun loopbaan getracht hebben aan de boom te schudden en die tegen de muur zijn gelopen; vaak reageerden ze door hun inzet te beperken en om van het systeem te profiteren in hun voordeel. Het formeel egalitarisme is de bron van de crisis van het bureaucratisch systeem. Zo gebeurt het nog steeds dat een jonge vrouw een promotie misloopt waarbij de motivatie is dat “ze te jong, te vrouwelijk en te enthousiast” was en ... “dat ze dit vooral niet persoonlijk moest opnemen”, terwijl “haar uitgewerkte ideeën en visieteksten wel zullen gebruikt worden” door de mannelijke kandidaat die wel geselecteerd werd²⁷.

Succes betreffende kwaliteit en performantie is altijd het resultaat van menselijke prestaties en veronderstelt instellingen die voldoende open, autonoom en tolerant zijn zodat ze ruimte geven voor vrijheid, voor herverdeling van de toegewezen middelen, en voor strategische steun voor de baanbrekers en vernieuwers.

27 N. de Vogelaere, J. Renneboog en E. Wambacq, *Dinobusters veroveren de overheid*, Lannoo Campus, 2014

VOORWAARDE 5: EEN CULTUUR VAN VERANTWOORDING

Verantwoordelijkheidsbesef en verantwoording zijn niet denkbaar in een context van straffeloosheid. Wanneer een mandataris of ambtenaar *de facto* is vrijgesteld van elke verplichting om rekenschap te geven, ontwikkelt men geen cultuur van verantwoordelijkheid. De meeste recente “affaires” vinden hun oorsprong in dat zwakke punt.

Te veel openbare mandatarissen beschouwen hun functie nog als een beloning, en zien ze niet als een te vervullen opdracht; zij kunnen vele jaren in bepaalde raden zetelen zonder ooit rekenschap af te leggen over de vervulling van hun mandaat. Te vaak zijn bestuursraden passief en hebben de leden geen zin om de voorzitter, de administrateur-generaal of de directeur aan de tand te voelen. Te vaak zijn zulke mandatarissen slecht geïnformeerd en overbezet, en verzamelen ze de betalende mandaten; ze zijn beducht voor de partij die hen benoemd heeft, en durven niemand tegen de haren in te strijken, ze hebben niet de durf, noch de interesse, noch de tijd, noch soms de competentie om hun rol volledig te vervullen.

Cumulatie van mandaten is nog fors aanwezig in het land en de regio's, en zulks in weerwil van het feit dat politici al vaak de noodzaak hebben beklemtoond om er een eind aan te stellen. Op basis van de cijfers van Cumuleo van 2012, hebben 7.403 ambtenaren een verklaring gedepondeerd volgens dewelke zij samen 51.174 mandaten vervullen, dit is gemiddeld elk méér dan 7, waarvan de helft bezoldigd zijn²⁸. De Oostvlaming Jef Dauwe (CD&V), lid van de Bestendige Deputatie van Oost-Vlaanderen is de Vlaamse kampioen, samen met Ludwige Vandenhove (sp-a); aan de franstalige zijde wordt de lijst aangevoerd door schepenen J.-P. Hupkens (PS), met 49 mandaten.

Dezelfde lacunes kan men vaststellen inzake de democratische controle door parlementaire vergaderingen en gemeenteraden: het gebrek aan onafhankelijkheid, toewijding en informatie draagt bij tot de relatieve onmacht en de demotivering van de verkozenen. Deze constatering wordt op heden vaak erkend en er duiken zowat overal initiatieven op om deze situatie te verbeteren; zoals het witboek van de regering, of nog het charter van de gemeentelijke bestuurder, e.d. Het is helemaal niet zeker dat deze volstaan om de mentaliteit te wijzigen, bij gebrek bewustmaking en bindende maatregelen; men kan denken aan de beperking van de samenstelling van bestuursraden, aan competentie-eisen en objectieve procedures bij benoemingen e.d.m.

Eenzelfde situatie geldt in bepaalde mate binnen de administratie: zelfs indien de situatie her en der verbetert, is het niet overdreven te stellen dat een meerderheid van ambtenaren

²⁸ <http://www.Cumuleo.be>

in België blijft verder werken zonder dat ze echt verantwoording moeten afleggen over hun persoonlijke bijdrage aan de performantie van “hun” openbare dienst. De weerstand tegen een écht evaluatiebeleid is spectaculair. Vandaag nog is het eenvoudig aanhalen van het woord “performantie” voldoende om bij veel ambtenaren ergernis op te wekken. Vrijwel alle opgezette evaluatiesystemen zijn op een mislukking uitgedraaid. Op federaal niveau was de invoering van “ontwikkelingscirkels” een belangrijke organisatorische stap, net zoals de systemen van “kwaliteitsbeheer” bij het Waals Gewest; maar zelfs daar wordt het gebruik van de notie “performantie” vermeden. Men verkiest er semantisch omheen te draaien, terwijl men er toch al wel naar streeft om een zekere logica gericht op resultaten in te voeren.

Er is nu wel een overvloed aan initiatieven. Aldus heeft onlangs in het Waalse Gewest de “Direction Générales des Ressources Naturelles” (DGRNE) een instrument ontwikkeld voor de kwantificering van zijn doelstellingen en een evaluatie via indicatoren: een prospectieve boordtabel herneemt alle doelstellingen die de verschillende diensten voorop stellen, een operationeel plan herneemt de doelstellingen die als prioritair beschouwd worden (beleidskeuze) en een informatica-instrument laat voor elke doelstelling toe om de mate van realisatie aan te geven op basis van vastgelegde indicatoren per doelstelling. Maar dit verloopt niet altijd eenvoudig: het hier beschreven systeem werd nog maar in drie directies ingevoerd, en, wat meer is, de Algemene Directie weigert vooralsnog dit instrument te gebruiken om de ambtenaren te evalueren.

Toch is er in onze ogen weinig twijfel mogelijk: de promotie van goed bestuur in de openbare dienst zal in de komende jaren voortgaan door een veralgemening van het principe van rekenschap en verantwoording, dat de hele publieke sfeer zal doordringen.

In zijn Jaarboek 2014 betreffende de sociale zekerheid, heeft het Rekenhof vermeld dat nog 4 van de 17 openbare instellingen hun rekeningen over 2011 moesten neerleggen en zelfs nog 9 hun rekeningen over 2012 niet hadden gedeponerd.

Het Rekenhof heeft de Regie der Gebouwen tegen het licht gehouden, en daaruit blijkt dat de openbare gebouwen zeer slecht worden beheerd ; nochtans beheert de Regie 1.289 gebouwen met een totale oppervlakte van 7,58 miljoen m². Er zijn vele voorbeelden van nutteloze studies of werken. Zeer vaak kan de Regie niet eens toelichting geven bij jarenlange vertraging bij de uitvoering van sommige projecten. De databank van de Regie is zelfs onvolledig en van vele gebouwen kent de Regie zelfs de functie niet waarvoor ze gebruikt worden. Het zal, aldus het Rekenhof, nog jaren duren, eer men een precieze en volledige lijst zal hebben van de gebouwen die deel uitmaken van het onroerend patrimonium van de Staat. En, tenslotte, vermeldt het Rekenhof dat, in weerwil van de gekende corruptieschandalen, de interne controle te wensen overlaat : Rekenhof, Rapport van 19 dec. 2014.

VOORWAARDE 6: OBJECTIVERING VAN DE RESULTATEN

Om te slagen, moet het principe van rekenschap en verantwoording uiteraard steunen op objectieve gegevens: de loutere perceptie van de beoordeelde verantwoordelijke kan niet meer volstaan. Hier is er een waaier van mogelijkheden, gaande van de definitie van gekwantificeerde doelstellingen, de opstelling van indicatoren die vooruitgang meten, performantie en kwaliteit, en dat op het niveau van de diensten, de vergelijking met vergelijkbare openbare diensten in België of in het buitenland (benchmarking), de verbetering van statistische data, de effectieve en transparante uitoefening van controle door voogdijoverheden, regeringscommissarissen of revisoren, tot de evaluatie van het publiek beleid - een domein waarin België een zeer ernstige achterstand heeft²⁹.

Het voorbeeld van de evaluatie van het tewerkstellingsbeleid is treffend. Wanneer ze al bestaan, zijn de evaluaties ervan in de regel geschreven door de voorstanders van het gevoerd beleid. Deze studies viser en enkel de telling van de begunstigen van een tewerkstellingsprogramma. Er is nagenoeg geen evaluatie *ex ante* geweest, en nog vandaag zijn de evaluaties van de effecten *ex post* zeldzaam. Het "Plan Formation Insertion" (PFI) in Wallonië had als doelstelling een betere overeenstemming van iemands kwalificaties met de noden van de arbeidsmarkt. Zoals het Rekenhof laat optekenen in zijn verslag van december 2003, hebben de onverwachte effecten de impact van dit beleid evenwel sterk ingeperkt: immers, drie vierden van de werkgevers verklaart dat ze de stagiaires in ieder geval zouden hebben aangeworven, zelfs zonder aanwezigheid van de PFI. Bovendien, en geheel afwijkend van het beoogde doel, bestaat de meerderheid van de begunstigen uit gekwalificeerde werklozen met een korte periode van werkloosheid.

Gelukkig is er wel een stapsgewijze vooruitgang inzake de evaluatie van overheidsbeleid. De doeltreffendheid van beleid kan worden gemeten door de kost te vergelijken met het behaalde resultaat. Om de kost goed te ramen, moet men wel goed zicht hebben op alle onderdelen van een beleidsprogramma, en moet men de kost daarvan kunnen inschatten. De meting van het resultaat houdt in dat men de toegevoegde waarde probeert te meten van het beleid, in vergelijking met de toestand zonder dat men had ingegrepen. Dat vergt natuurlijk toepassing van strikt wetenschappelijke methoden om enigszins betrouwbare metingen te kunnen maken. Zo moet men, bijvoorbeeld, bij de evaluatie van een tewerkstellingsprogramma, nagaan of het vooruitzicht op een baan is toegenomen bij de werklozen die genoten van een bijzonder ondersteuningsprogramma.

Men moet zich daarbij ook afvragen of men, zeker in perioden van grote werkloosheid, niet in belangrijke mate verschuivingen heeft veroorzaakt, eerder dan reële oplossingen. Dat

²⁹ Zie St. Jacob, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2005. Voir aussi J. Hindriks, *Gestion Publique : théorie et pratique*, De Boeck, 2012.

is het geval indien de verbetering van tewerkstellingsvooruitzicht voor degenen die een ondersteuning genoten, ten nadele gaat van het vooruitzicht van de andere groep. Een recente Franse studie geeft aan dat dergelijke ongunstige nevenwerking effectief bestaat en belangrijk is. In Denemarken hebben Graversen en Van Ours (2008) de resultaten berekend van een programma van verplichte activering, bestaande uit opleidingen, begeleiding en controle om een baan te zoeken. Het totaal resultaat van het programma is positief, met 30% méér van de begunstigden van een steunprogramma, die terug aan de slag gaan, in vergelijking met de controlegroep. Men leert uit de analyse dat de belangrijkste bijdrage tot het verschil wordt geleverd door de begeleiding bij het zoeken van een nieuwe baan, eerder dan bijkomende opleiding. Voor België kunnen we wijzen op de belangrijke studies van Cockx, Dejemeppe en Vanderlinden³⁰.

De weerstand tegen de objectivering van de resultaten is ongetwijfeld zeer groot. De representatieve vergaderingen (parlementen, gemeenteraden) zijn vandaag de dag vaak in de onmogelijkheid om enige controle uit te oefenen op de efficiëntie van de openbare diensten en op de wérkelijke resultaten van gevoerd beleid. Wel kunnen ze het beleid onderzoeken, maar zelden het verband tussen de kosten en de realisaties. Ze zijn immers afhankelijk van de informatie die hen wordt verstrekt door de dienst die ze willen beoordelen. Statistisch materiaal inzake productiviteit is zelden betrouwbaar noch eenvormig, zodat ook dat de evaluatie niet echt vooruithelpt. Denk maar aan de moeilijkheid om de échte werklust van Hoven en Rechtbanken te meten.

Wanneer tenslotte toch informatie beschikbaar is en er problemen aan de oppervlakte komen, ziet men dat parlementariërs vaak aarzelen om zich over netelige kwesties te buigen, om “hun” minister niet in moeilijkheden te brengen. Het gevolg is dat debatten te gronde betreffende échte bestuursproblemen in parlementaire commissies eerder uitzonderlijk zijn³¹.

Het is bijvoorbeeld voor niemand een geheim dat de openbare uitgaven voor onderwijs in de Franse Gemeenschap, in verhouding tot het BBP, na Denemarken de hoogste zijn ter wereld, en dat het omkaderingspercentage in het Franstalig lager en het middelbaar onderwijs het voordeligst is tegenover in het merendeel van de westerse landen, terwijl de Franstalige leerlingen ontgoochelende resultaten halen bij de PISA-onderzoeken³². Toch is hierover geen noemenswaardig politiek debat, en ziet het er niet naar uit dat hervormingen ernstig kans maken. Er is dus ruimte voor en behoefte aan performantiedebatten over gevoerd beleid.

30 Regards économiques, n° 85, Février 2011. <http://www.regards-economiques.be/>

31 Zie I. Van de Cloot, Roekeloos, a.w.

32 Zie J. Hindriks et M. Verschelde, l'école de la chance, Regards économiques, Février 2010.

Nog een ander voorbeeld: uit een recente studie over de kwaliteit van het gemeentelijke bestuur bleken grote resultaatverschillen. Soms scoorden gemeenten met minder middelen (vastgelegd op basis van gewone inkomsten per inwoner), toch betere resultaten dan gemeenten met meer middelen, en zulks inzake meerdere dienstindicatoren zoals wegennet, scholen, sociale huisvesting, rusthuizen, kinderdagverblijven en afvalbeheer. Zo gebruiken de vier grootste Waalse steden verhoudingsgewijs dubbel zoveel middelen dan dat hun bevolkingsaantal rechtvaardigt, zonder dat dit leidt tot een betere dienstverlening. Een dergelijke manier van financiering van gemeenten bestaat niet in Vlaanderen waar de beschikbare middelen per inwoner min of meer onafhankelijk zijn van de bevolkingsgrootte³³. Opnieuw, hoe kan men dit gebrek aan politiek debat rond deze kwestie verklaren? Zou een performantiedebat hier niet wenselijk zijn?

In de praktijk schort het nog vaak aan transparantie en toegang tot informatie. In Wallonië is het niet mogelijk om publiek toegang te krijgen tot de rekeningen van alle steden en gemeenten. Dat is strijdig met de deontologische code van de lokale besturen, die de publicatie van rekeningen voorschrijft. In Vlaanderen daarentegen worden de rekeningen van alle steden en gemeenten gewoon gepubliceerd. Dat liet trouwens al toe om een nuttig evaluatie-instrument op te stellen voor het lokaal bestuur in Vlaanderen.

Openbaarheid van bestuur en transparantie in de praktijk durft nogal eens tegen vallen. Journalist Christoph Meeussen (correspondent bij Belga) stelde 9 vragen om inzage in auditrapporten. Daarbij kwam telkens een negatief of geen antwoord. Hij tekende hier telkens verzet over aan bij de Vlaamse beroepsinstantie. In 5 van de 9 gevallen moest de overheid toch de informatie vrijgeven. Erger verliep het Knack-journaliste Marleen Teugels die om inzage vroeg in documenten over overheidssubsidies voor tabakpreventiecampagnes. Maar zowel de FOD Financiën als de toenmalige minister, Didier Reynders, gingen niet in op dat verzoek, ook niet na een nieuwe aanvraag en een positief advies van de federale Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Toch hoeft dit niet onvermijdelijk te zijn.

Vooreerst kunnen we inspiratie vinden in evaluatiepraktijken in het buitenland. De Angelsaksische en de Noord-Europese landen hebben quasi-wetenschappelijke evaluatiepraktijken ontwikkeld voor het openbaar beleid. Dit werd aangetoond door experimenten inzake tewerkstellingsprogramma's; daarbij kan men begunstigden van een tewerkstellingsprogramma vergelijken met een observatiegroep, en nagaan wat precies het effect van gevoerd beleid is³⁴.

33 Zie J. Hindriks, J. Albrecht en M. Devos (2006), Palmares de la gestion communale en Wallonia et Flandre, Memo 4, Institut Itinera (www.itinerainstitute.org).

34 Zie W. Parienté, Les évaluations aléatoires, Regards économiques, à paraître. (www.regards-économiques.be)

Ook de Belgische federale structuur biedt interessante evaluatieperspectieven. Immers, ze geeft de mogelijkheid om het effect van maatregelen in verschillende rechtsgebieden te vergelijken, zoals analisten dit routinematig doen in andere federale systemen.

Met steeds meer overgehevelde bevoegdheden, is het interessant om de Gewesten aan te moedigen om lokale experimenten rond openbaar beleid op gang te brengen en te vergelijken.

Een goed voorbeeld is de hervorming van de schenkingsrechten. In 2004 heeft Vlaanderen de schenkingsrechten in rechte lijn verlaagd van 30% tot 3%. De tariefverlaging leidde tot een verhoging van de fiscale inkomsten. Geïnspireerd door dit markant succes, besloten ook het Brussels en het Waals Gewest om dit beleid over te nemen.

VOORWAARDE 7: PAS POSITIEVE BELONING EN NEGATIEVE SANCTIES TOE

Last but not least, indien men een performantiecultuur wenst, en het verantwoordelijkheidsbesef in openbare diensten wil opdrijven, dan moet rekenschap en verantwoording ook leiden tot positieve of negatieve consequenties. *Geen enkele organisatie kan duurzaam functioneren zonder een of andere vorm van erkenning van verdiensten en van ontrading van improductiviteit.* Het is evenwel makkelijk om vast te stellen dat sanctiemechanismen in het openbaar bestuur uitzonderlijk zijn of onbestaande; en dat geldt zowel voor openbare mandatarissen die aan het hoofd staan van de talloze openbare of semi-openbare instellingen, als voor ambtenaren in de administratie.

Mandatarissen kunnen voor eens en voor altijd stand houden aan het hoofd van instellingen terwijl ze blijf geven van een gemiddeld prestatievermogen, het is voldoende om bij hun partij in de gratie te blijven. En ambtenaren kunnen een volledige loopbaan doorlopen en tot de hoogste niveaus promoveren zonder het bewijs geleverd te hebben van hun managementkwaliteiten.

Deze vaststelling kan op volgende wijze geformuleerd worden: het politiek en administratief systeem is weigerachtig om nochtans noodzakelijke performantie-voorwaarden in te voeren. Er wordt met luide stem geroepen dat efficiëntie wenselijk is, maar men stelt geen eisen voor de performantie van de direct verantwoordelijken en leidinggevendenden.

Een tekenend voorbeeld is de lopende administratieve hervorming van het evaluatiestelsel van de federale openbare diensten. Deze tellen 61.000 ambtenaren, vastbenoemden en arbeidscontractanten. Men vervangt er het vroegere evaluatiesysteem door de invoering van zgn. "ontwikkelingscirkels". Vanaf nu zullen de ambtenaren uitgenodigd worden om in een gesprek zogenaamd rekenschap af te leggen over hun werk. Maar beseft men dat het nieuwe systeem elke impact van de evaluatie op de loopbaan uitsluit? Het zgn. verantwoordingsgesprek kan geen enkel juridisch gevolg hebben, en bij promotie kan met het evaluatieverslag geen rekening worden gehouden. Dat houdt men toch niet voor mogelijk, anno 2015? Hier wordt desbewust nagelaten om performantie te valoriseren en aan positieve en negatieve gevolgen te verbinden. Hoe kan men onder dergelijke voorwaarden spreken over een efficiënt beleid? Weliswaar bevestigt de invoering van de ontwikkelingscirkels een sanctieprincipe, dat zelfs tot de afzetting kan leiden. Maar hier is er duidelijk een kloof tussen de formele beschikking en zijn concrete toepassing. De werkzekerheid bij het openbaar bestuur blijft min of meer absoluut en de enkele diensthoofden die zich wagen aan de vermelding van onvoldoendes, worden vastgereden in oneindige procedures. De beroepscommissies doen er vaak maanden over om te beslissen en de Raad van State zelfs jaren, en dan zijn er nog de nietigverklaringen van sommige procedures omwille van politieke redenen. Zo laten zelfs de meest moedigen de armen zakken en sluipt een vorm van straffeloosheid binnen.

De afwezigheid van negatieve sancties werkt destabiliserend voor de administratie, leidt tot fundamentele demotivatie van plichtsbewuste ambtenaren, en tast de arbeidsethiek aan. En alle oproepen tot efficiëntie stoten op de muur van straffeloosheid: "Waarom zou ik de moeite doen? Ze kunnen me toch niets maken."

Om een ander voorbeeld te geven: bij de Vlaamse overheid werden er in 2011 slechts 32 onvoldoendes uitgesproken en 5 loopbaanvertragingen, op een totaal van ongeveer 27.000 medewerkers. Is het normaal dat op één jaar tijd in een groot overheidsapparaat slechts 0,1% van de personeelsleden een negatieve evaluatie krijgt? Of zijn er obstakels in hoofde van de leidinggevenden, om 'een procedure' op te starten?³⁵

Ook in de openbare sector verdient het aanbeveling om incentives te verbinden aan de prestaties van een gehele dienst, eerder dan aan individuele beoordelingen ; zo zou het budget van de dienst kunnen gelinkt worden aan het globaal resultaat, eerder dan de wedde van een ambtenaar. Immers, ook in de openbare dienst is efficiëntiewinst vaak afhankelijk van samenwerking, en individuele incentives lokken dan meestal opportunistisch gedrag uit, dat het resultaat van de dienst negatief beïnvloedt. Incentives op het niveau van de dienst rusten op evaluaties door en onder collega's, zodat zij geen belang meer hebben bij opportunistisch gedrag. Van zodra samenwerking van ambtenaren een belangrijke succesfactor is voor het resultaat van een openbare dienst, zijn incentives op groepsniveau bijzonder aangewezen. *Individuele* incentives leiden dan immers vaak tot een rem op de samenwerking, zodat ze de totale performantie eerder ondermijnen³⁶.

CONCLUSIE

Bevorderingen en premies zijn de klassieke incentives voor administraties, maar vaak zijn ze van hun prestatiebevorderend effect ontdaan omdat ze, onder syndicale druk, altijd worden toegekend en door de omstandigheid dat degenen die ze moeten toepassen, dat in werkelijkheid niet doen, o.m. omdat zijzelf geen geëigende *incentives* hebben.. Zo zijn er, bijvoorbeeld, onwaarschijnlijk veel premiestelsels in de openbare dienst ; bij de Politie kent men er niet minder dan 62 verschillende. Dat leidt al langer tot kritiek, omdat men ze kan cumuleren en het complexe stelsel misbruiken bevordert. Volgens een bekendmaking van de FOD Binnenlandse Zaken is men zich daarvan bewust, zodat men een grondige hervorming heeft aangekondigd (Belga-bericht van 15 april 2002). In het complex systeem kent men van veel premies zelfs niet goed meer de rechtvaardiging. In sommige openbare diensten zijn er premies die rusten op verdienste, maar meestal zijn die gebaseerd op een bijkomende opleiding, en niet op beter resultaat. Op die manier zijn opleidingen een systeem geworden om de wedde te verhogen, en niet zozeer een middel om de kwaliteit van de openbare dienst te verbeteren.

³⁵ www.bestuurszaken.be/planning-evaluatie/functioneringstoelagen

³⁶ Zie Milgrom et Roberts, Economics, organisation and management, Prentice Hall, 1992

De zeven voorwaarden die wij aangehaald hebben zijn zoveel dimensies van verantwoordelijkheid in het openbaar bestuur. Zij vormen de basisprincipes, denkpistes, geen pasklare recepten. Uiteraard dienen deze principes aangepast te worden aan context en de institutionele beperkingen.

De vraag naar performantie van de openbare dienst, van openbaar beleid heeft al veel inkt doen vloeien³⁷ en vele op papier goede ideeën zijn vastgelopen in de wirwar van formele procedures of nog meer bureaucratie.

Men kan zich echter niet beroepen op deze mislukkingen om het verantwoordelijkheidsbeginsel bij het openbaar bestuur aan de kant te schuiven. De mislukkingen zijn een aanwijzing van methodische fouten, van te verwachten weerstand, van grendels die moeten losgemaakt worden. Zij vormen geen enkel bewijs dat het principe van efficiëntie een verkeerde doelstelling zou zijn.

Toch is er een zekere traagheid in het publiek debat over goed bestuur en beleid. Toch is er een grote terughoudendheid om zonder vooroordeel te kijken naar voorbeelden in landen zoals Nederland of de Scandinavische landen – toch geen schrikbeelden maar precies ook voorbeelden van verzorgingsstaten.

Indien men de waarheid wil spreken, dan past ook enige bescheidenheid ten aanzien van initiatieven van politieke aard.

Inzake goed bestuur geldt een bescheiden stap die goed overwogen is en wordt volgehouden vaak als zeer ambitieus. Daar is meer werk aan, en die vergt meer doorzettingsvermogen dan sommige gigantische projecten die met veel bombarie en persconferenties worden aangekondigd.

Zijn twijfel over de te volgen methode durven toegeven, vraagt moed. De nodige kennis en expertise samenbrengen om de te moderniseren systemen beter te doorgronden, om haalbare mogelijkheden te definiëren, beloften die men niet kan houden vermijden, de korte termijn van het aankondigingseffect durven overstijgen, opteren voor de middellange termijn, zich engageren voor échte en grondige hervormingen... dat zijn, zonder twijfel, de belangrijkste uitdagingen voor goed bestuur.

Allicht zijn ze electoraal niet interessant of aantrekkelijk, maar het zijn de belangrijkste maatschappelijke opties die de politieke klasse kan nemen.

³⁷ Zie onder andere : Michael Barber, *Instruction to Deliver : Fighting to Transform Britain's Public Services*, Methuen Publishing Ltd, 2008; J. Micklethwait and A. Wooldridge, *The fourth revolution: the global race to reinvent the state*, Allen Lane, 2014; J. Hindriks, *Gestion publique: théorie et pratique*, De Boeck, 2012.

Besturen op basis van macht en louter bij wet en afkondiging is niet langer mogelijk. Zie maar hoe de integratie van economieën de mogelijkheden van regeringen om belastingen te innen heeft gewijzigd. Ondernemingen en arbeidskrachten zijn mobiel geworden, burgers stemmen op hun gevoel. Regeringen staan voortaan met elkaar in concurrentie en zijn afhankelijk van beslissingen die op een ander niveau genomen worden. Tegenover de bewegingsvrijheid van de economische krachten heeft de openbare macht tot taak om het algemeen belang gestalte te geven. Daartoe heeft ze geen andere keuze dan de creatie van de voorwaarden voor een bredere deelname van burgers en organisaties binnen een meer vluchtige en minder formalistische context. Men begint zich er in andere landen echter rekenschap van te geven dat, enigszins paradoxaal, het meest efficiënte antwoord op de complexiteit deze van de administratieve vereenvoudiging en de lokale autonomie is, gekoppeld aan een rekenschapsethiek. Dat vergt, inderdaad, een groter beroep op kennis en experiment.

De verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur gaat onvermijdelijk gepaard met de ontwikkeling van nieuwe evaluatievormen. Dit veronderstelt professionalisering en onafhankelijkheid van de evaluatoren, die niet kunnen functioneren zonder krachtige institutionele steun. Dit veronderstelt ook dat evaluatietechnieken deel gaan uitmaken van de systemen van besluitvorming, in een context van transparantie, zonder druk van politieke of administratieve aard en zonder beïnvloeding. Dit veronderstelt, ten slotte, dat pertinente maatschappelijke informatie vrij kan circuleren, dat er een optimale en transparante communicatie is tussen de administratie, de politieke wereld en de burgers.

Politici en de hoge ambtenaren zijn deskundigen aan wie de burgers de macht overdragen om het openbaar belang te behartigen, vorm te geven en te besturen. Zij kunnen, vanuit hun respectieve functies, groot voordeel halen uit de informatie en de beslissingsmacht die zij hebben. Maar uiteindelijk is de vraag of ze zich inzetten voor het algemeen maatschappelijk belang, dan wel voor hun eigenbelang. Dat is ook een vraag van professionele inzet en ethiek, doch tevens een vraag van de juiste systematiek inzake de beperking van hun macht, controle, stimulus voor de goede zaak en ontmoediging van verkeerd handelen.

De sporadische excessen die in onze kranten uitgesmeerd worden, zijn niet alleen het resultaat van individuele tekortkomingen, maar ook van de logica van het systeem. Veel meer dan lynchpartijen in de media, heeft ons land nood aan goed inzicht in deze systematiek, en aan intelligentie en bravoure ten bate van een fundamentele hervorming. Dat is wat wij trachten te verdedigen in deze bijdrage.

We wensen nog twee belangrijke opmerkingen over de hervorming van de openbare dienstte maken vooraleer we besluiten.

Vooreerst is het vaak zo dat beleid om de openbare dienst te moderniseren altijd wordt aangekondigd met een ferm discours, doch dat het meestal ontbreekt aan evaluatie van de ondernomen acties en van de resultaten. Het is dus moeilijk om werkelijk na te gaan waar de 'best practices' zitten³⁸. Men wekt de indruk dat het belangrijker is om hervormingen aan te kondigen, dan om de concrete gevolgen te evalueren. Weten wat men precies moet meten, de juiste gegevens identificeren, de vooruitgang opvolgen, en de resultaten publiek maken, blijven een belangrijke uitdaging voor veel regeringen – ook deze die zich profileren als voorlopers inzake verandering.

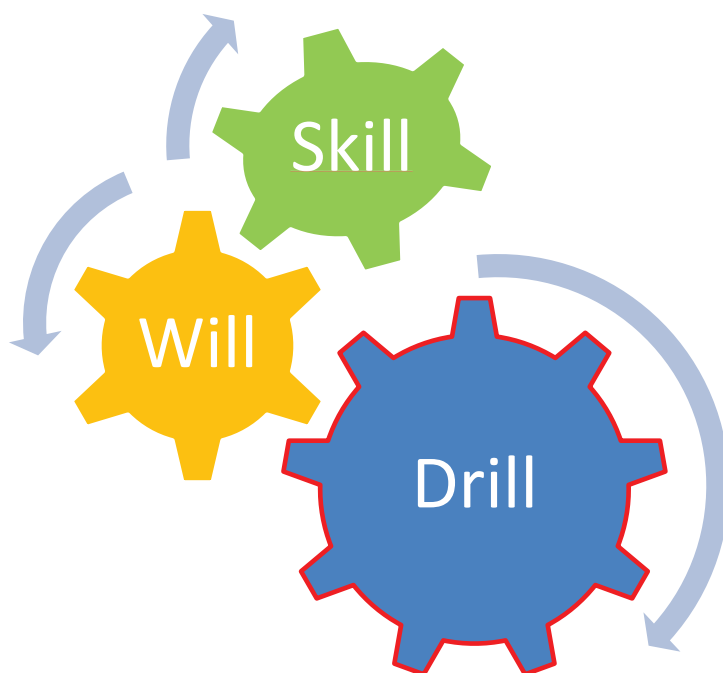
Vervolgens wordt zowel door buitenlandse als Belgische voorbeelden altijd weer aangetoond dat het essentieel is om rekening te houden met de context, de traditie en de cultuur, om te slagen in hervorming van de openbare dienst. Hoewel er gelijkenissen zijn tussen de landen onderling, is het toch noodzakelijk om rekening te houden met de specifieke situatie van elk land en om te begrijpen hoe men een hervorming het best doorvoert. Als men daar oog voor heeft, kan men ook beter lessen trekken uit hervormingen die in andere landen werden doorgevoerd³⁹. Er zijn immers altijd immateriële factoren, zoals de bereidheid tot medewerking van de ambtenaren zelf, of hun aanvoelen van het gemeenschappelijk belang om te veranderen, waarmee men rekening moet houden. In complexere domeinen waarin het moeilijk is om het globaal resultaat goed in kaart te brengen, zijn die immateriële elementen juist doorslaggevend : men moet er rekening mee houden bij de opzet, de bepaling van de richting en van de coördinatie van de verandering, en bij de uitvoering. Dat is nu juist een kenmerk van de openbare dienst, waarin de culturele factoren en de inbedding van de openbare dienst in de cultuur van het land belangrijke kenmerken zijn⁴⁰.

38 OCDE (2005) « Evaluer les réformes », Observateur OCDE Novembre

39 OCDE (2005) « La modernisation du secteur public », Synthèse OCDE Novembre.

40 D. Kreps (1997), Intrinsic motivation and extrinsic incentives, American Economic Review, 87, 359-364

Bijlage : 7 actiepunten voor goed bestuur: SKILL + WILL + DRILL = THRILL⁴¹



DRILL

1. BEPAAL OPDRACHT EN DOELSTELLINGEN:

Het is nodig om de performantie van de diensten te verbeteren, en het verdient aanbeveling om dat te doen op basis van drie invalshoeken die de openbare dienst verenigt:

- uit het oogpunt van de burgers moet de openbare dienst sociaal-economisch doeltreffend zijn;
- uit het oogpunt van de gebruikers moet de dienst doeltreffend geleverd worden;
- En uit het oogpunt van de belastingbetaler moet de dienst efficiënt en kost-effectief georganiseerd worden.

⁴¹ A.G. ZIUS, de Summa, 2014: www.zius.net

Bij de aanvang van een werkjaar wordt een *Balanced Scorecard* opgemaakt, met operationele doelstellingen. Maak van vergaderingen produktieve ontmoetingen. Geen vergaderingen meer zonder precieze doelstelling. Beperk het aantal vergaderingen, maak ze kort: Google kent een systeem van vergaderingen van 5 minuten... hetgeen alle deelnemers verplicht om uitstekend voorbereid te zijn. automatiseer repetitieve taken, en maak tijd vrij voor prioritaire en complexe taken, die toegevoegde waarde creëren⁴².

2. OBJECTIVEER DE RESULTATEN:

Voor elk openbaar beleidsprogramma moet tegelijk de socio-economische doeltreffendheid, de kwaliteit van het programma en de doelmatigheid van het beheer worden verzekerd. Het is van belang om een échte evaluatiecultuur uit te bouwen, op basis van onafhankelijke evaluatie-instanties en kwalitatieve performantiecriteriën.

Met 'evaluatiecultuur' wordt bedoeld dat ook iedereen, over politieke en intellectuele gevoeligheden heen, objectieve criteria en onafhankelijke beoordeling moet aanvaarden.

Dit vergt dat elke openbare dienst een specifiek budget besteedt aan de evaluatie van de hervorming, en dat meer wordt gewerkt met tevredenheidsenquêtes bij de gebruikers.

Het verdient aanbeveling om de resultaten daarvan kosteloos openbaar te maken. Het is aangewezen dat de overheden hiervoor de universiteiten inschakelen, zodat de evaluatiebeleid degelijk wordt uitgebouwd en rust op pluralisme en expertise.

Voorzie een vast tijdstip voor een creatieve brainstorming met collega's om de werkorganisatie te vereenvoudigen en te optimaliseren. Vecht tegen alles wat geen toegevoegde waarde creëert, zowel onaangepaste werkinstrumenten als onnodige routines. Pas op elk niveau het "only once"-beginsel toe inzake verzameling en behandeling van informatie.

3. OBJECTIVEER DE KOSTEN:

Evolueer van een kostenboekhouding naar een modern beheerssysteem, met een dubbele boekhouding, gebaseerd op objectieven en resultaten, en met berekening van de reële kost van een overheidsprogramma.

Vervang nutteloze paperasserij door e-oplossingen.

⁴² <http://www.journaldunet.com/management/efficacite-personnelle/reunion-google.shtml>

WILL

4. AUTONOMIE EN TRANSPARANTIE:

Daarbij dient een uniform en performant controlesysteem ontwikkelt voor aankopen. Best wordt dit centraal gecoördineerd door het Departement Begroting en Controle, waarbij het ook aanbeveling verdient om alle aankopen op te volgen van bij de plaatsing van een bestelling tot bij de betaling

Organisatiestructuren moeten worden aangepast met het oog op duidelijke verantwoordelijkheden en daadwerkelijke autonomie, en met een ondersteuning van die autonomie om onpartijdigheid van beslissingen te bevorderen.

Bij het beheer van een contractuele relatie, zoals aankopen, moeten de ambtenaren erop worden getraind om op hun strepen te staan en hun bevoegdheid daadwerkelijk uit te oefenen.

Ook moet er een duidelijke verplichting zijn om recurrent rekenschap af te leggen en de behaalde resultaten openbaar te maken. Daartoe dienen performantiecriteriën te worden opgesteld en opgelegd. Eens dat gedaan, kunnen de middelen worden beschikbaar gesteld op basis van behaalde resultaten.

5. MOTIVATIE

De ambtenaren moeten duidelijke doelstellingen krijgen die voor hen ook haalbaar zijn; dergelijke werkwijze zal hun motivatie en inzet ten goede komen. Daartoe moeten ze betrokken worden bij de bepaling van doelstellingen die ambitieus en haalbaar dienen te zijn. Zij moeten een klaar zicht krijgen op wat van hen wordt verwacht, zodat ze duidelijk het belang en de betekenis van hun inspanningen zien.

Elke openbare dienst moet innovatie en ambtenaren die innovatieve processen in gang zetten steunen en hen ook ruimte daartoe geven, binnen een mechanisme dat hen tot initiatiefname stimuleert.

SKILL

6. VAARDIGHEDEN:

Het verdient aanbeveling om de vaardigheden van al wie met openbare dienst belast is aan te scherpen en te verbeteren. Dat gebeurt met veeleisende en ambitieuze opleidingen in de schoot van een Instituut voor de Openbare Dienst of een Business School, in Public Administration-programma's

De hogere kaders moeten hun acties coördineren en professionaliseren op een globaal niveau.

De opleidingen moeten gealigneerd zijn op deze van de private sector.

Bij opleiding dient ook rekening gehouden met bijzondere aandacht voor de minst gekwalificeerde krachten en ouderen. Interne promotie moet worden aangemoedigd, met een evenwicht tussen bevorderingen op basis van examens, en bevorderingen op basis van behaalde resultaten.

Benoemingen en bevorderingen moeten geschieden op basis van transparante en objectieve criteria.

7. MOBILITEIT:

De verschillende ambtenarenstatuten moeten geharmoniseerd worden, en statutaire obstakels die mobiliteit tussen diensten en niveaus verhindert moeten worden opgeruimd.

Er moet een echte interne mobiliteitsmarkt voor ambtenaren komen voor de gehele openbare dienst. Dit kan maar slagen als men quota overweegt voor aanstelling van ambtenaren die migreren uit andere diensten.

