



# **OPENBAAR BESTUUR VAN BRUSSEL**

Synthese

# 1. de studie

## Waarom?

Een analyse maken van het openbaar bestuur lijkt ons van essentieel belang. Ten eerste omdat de kwaliteit van de openbare uitvoering bepalend is voor de levenskwaliteit en het welzijn van de bevolking. De behoefte aan efficiëntie is des te belangrijker als de sociale uitdagingen groot zijn. En deze zijn groot. Ten tweede is de perceptie die de burgers hebben over de publieke dienstverlening bepalend voor het vertrouwen in hun vertegenwoordigers, instellingen en dus uiteindelijk in de democratie en de samenleving. Het is een feit echter dat ongeveer twee derde van de Belgische bevolking onze politici niet langer vertrouwt in het oplossen van de collectieve problemen. Brussel, microkosmos binnen de Belgische politieke macrokosmos, lijkt voor ons een symptoomgeval te zijn voor de hele problematische situatie in ons land. Brussel is tenslotte onze enige metropool en bepalend voor de uitstraling van België naar de rest van de wereld. Men kent Brussel beter in de wereld dan men België kent.

## Wat?

We hebben het openbaar bestuur doorgelicht op twee vragen. De eerste vraag is "wat doen de openbare autoriteiten?" ('doing the right thing'). Hierbij gaat het om het *resultaat*. Om dit te beantwoorden, moeten we evalueren wat we, als burgers, aangeboden krijgen qua onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid, rechtspleging, solidariteit, ...: is het effectief? Correct? Duurzaam? ... De tweede vraag is "hoe doen ze het?" ('doing things right'). Hierbij gaat het om het *proces*. Om dit te beantwoorden, moet men kijken naar de procedures van besluitvorming, coördinatie, implementatie en controle: is het legaal? Efficiënt? Ethiek? ...

## Hoe?

De analyse werd uitgevoerd in vier etappes: data-analyse en literatuuronderzoek; een enquête op het terrein, via internet bij de instellingen en via face-to-face interviews met de openbare ambtenaren; een samenvatting; het bespreken van deze synthese met de verantwoordelijke actoren en het opmaken van een eindrapport op basis van hun opmerkingen.

De weerhouden reikwijdte is die van de verantwoordelijke administratieve ambtenaren van het Brusselse Gewest en de 19 gemeenten. We hebben rekening gehouden met de regionale Autonome Bestuursinstellingen (I en II), met uitzondering van de netwerken van ziekenhuizen, scholen en non-profit organisaties die gefinancierd worden door de regio en gemeenten.

## 2. De realiteit

Enkele feiten en cijfers laten ons toe een beeld te schetsen van de situatie in het Gewest en de Brusselse gemeenten.

### **Instellingen & demografie**

Sinds haar oprichting in 1989 is het Brussels Gewest een permanent institutioneel bouwverf. Ongeacht de relevantie van deze veranderingen, moeten we deze chronische institutionele instabiliteit toch in vraag stellen gezien ze ons niet bevorderlijk lijkt voor een coherente en efficiënte publieke dienstverlening. Een ander problematisch element is de densiteit van de openbare instellingen: 1 instelling per 4.000 inwoners.

In twintig jaar tijd is de bevolking van Brussel met ongeveer 20% gegroeid. De stad telt 34% inwoners met een buitenlandse nationaliteit (ten opzichte van een gemiddelde van 10% in Wallonië en in Vlaanderen), afkomstig uit 180 landen waarbij het fenomeen van segregatie terrein lijkt te winnen.

### **Welzijn & milieu**

Brussel wordt gezien als een stad waar het goed is om te leven. Dit is wat de bewoners bevestigen. Er heerst een algemeen gevoel van vrijheid en veiligheid in een positieve omgeving. Dit wordt ook aangegeven in diverse internationale rankings, waaronder de Mercer-index, die de stad op de 28e/231 plaatst van aantrekkelijke steden voor expats.

Hoewel niet overal in gelijke mate, evolueert het milieu over het algemeen in de positieve richting: onze buitenlucht volgt de Europese normen voor de meeste verontreinigende stoffen, fijne deeltjes of ozon; het energieverbruik van de huishoudens en de tertiaire sector neemt af; er is een toename van natuurreservaten, ... Geluid blijft daarentegen een probleem, vooral omwille van het luchtverkeer.

### **Opleiding en werkloosheid**

Een jaartje overdoen op school of afhaken komt vaker voor in België dan in de overige landen van de OESO. Vooral in Brussel is de situatie acuut : ongeveer 15% van de jongeren stopt met school, in vergelijking met 10% in Wallonië en 7% in Vlaanderen.

Hoewel de situatie erop vooruitgaat, blijft de tewerkstellings- en activiteitsgraad in Brussel lager dan in de rest van het land, en is het werkloosheidspercentage hoger. Vooral de jeugdwerkloosheid schommelt rond de 30% (een daling van 25% over 5 jaar).

## **Productie en armoede**

Hoewel Brussel de meest productieve regio van het land blijft, in vergelijking met andere regio's, blijft de productie en het beschikbaar inkomen per hoofd van de bevolking in dalende lijn. Hetzelfde geldt ook in vergelijking met het Europese niveau. Het aantal begunstigden dat gebruik maakt van een leefloon groeit vier keer sneller dan de bevolking, en het armoedepercentage ligt met 30% tweemaal hoger dan het gemiddelde van het land.

## **Huisvesting en mobiliteit**

De kwaliteit van de woningen is al jaren aan de beterschap, maar er is tegelijk een groeiend huisvestingsprobleem. Sinds het einde van de jaren '90 bijvoorbeeld is de ratio mediaan verkoopprijs van appartementen / mediaan inkomen per aangifte inkomstenbelasting vermenigvuldigd met 2,5.

Brussel is een stad waar mobiliteit steeds moeilijker wordt. Het niveau van verkeersopstopping, dat het verschil meet tussen een gemiddelde reistijd en een reistijd bij vlot verkeer, is 40%. In de rangschikking van drukste steden van Europa staat de hoofdstad op de achtste plaats van 43 steden, en 37ste/187 wereldwijd.

Kortom, Brussel is een stoomketel waarvan, ondanks verbeteringen op sommige punten van het openbaar leven, de druk stijgt.

# 3. Vaststellingen

## 1 : diverse praktijken en kaders

Er is een grote verscheidenheid aan middelen en toepassingen tussen de diverse openbare instellingen, die ongelijk beschikken over wat als basisinstrumenten kan worden beschouwd voor een instelling die ten dienste staat van de bevolking. Volgens onze enquête antwoordt bijvoorbeeld 20% van de instellingen dat hun boekhouding niet wordt uitgevoerd volgens de SEC normen, meer dan een derde laat hun rekeningen niet certifiëren door een externe accountant / auditor, en een kwart heeft geen formele procedure voor aanwerving of evaluatie van de werknemers.

Wat betreft precisie en beleidsevaluatie stellen we eerder het gebruik van algemene hulpmiddelen vast dan wel precieze technieken. Meer dan 80% van de respondenten beschikt bijvoorbeeld over een meerjarig strategisch plan, maar meer dan 40% van de instellingen heeft geen indicatoren voor resultaat (KPI's) of een prestatie evaluatiesysteem ter beschikking.

## 2: een omkadering die bevorderlijk is voor striktheid

In het algemeen lijkt het erop dat er sinds jaren een gunstig kader voor een strikt beheer aan het ontstaan is binnen de Brusselse overheid. Dit kader is merkbaar op verschillende niveaus.

Het eerste is op institutioneel niveau. Zelfs als het dagelijks reilen en zeilen van de instellingen problematisch is, moet toch worden erkend dat een van de einddoelstellingen van de hervormingen een betere organisatie van de middelen is. Voorbeelden hiervan zijn de verdeling van het politiewerk in intercommunale zones of de cross-sectorale aanpak van het HRM met *talent. Brussels*.

Het tweede niveau is juridisch en regelgevend. Bijvoorbeeld, de nieuwe gemeentewet en de wet omtrent het OCMW zorgen voor vooruitgang in de controle, het beheer, de begeleiding en deontologie.

Het derde niveau is dat van de leidinggevendenden en het menselijke kapitaal. Hoewel de benoemingen voor functies op directieniveau van de administraties en overheidsinstellingen nog gedeeltelijk politiek zijn, zijn procedures ingesteld om objectief aan te werven.

### **3: vooruitgang in financieel beheer en controle**

Hoewel Brussel de afgelopen jaren niet ontsnapt is aan openbare schandalen, lijkt ons een positieve ontwikkeling in het financieel beheer en de controle reëel. De bredere bevoegdheid van de Rekenkamer, of de procedure voor het opstellen van de begroting en de gemeentelijke rekeningen die onder strikt toezicht staan van het Gewest, zijn hiervan voorbeelden.

### **4: vooruitgang in HRM**

In aanvulling op de aanwerving van directie, is vooruitgang in het HRM mogelijk gemaakt door de hervorming van de gemeentelijke wetgeving, de oprichting van directoraten-generaal en Human Resources. De HRD's maken deel uit van het directiecomité, onder leiding van de Algemeen Directeur. Deze verandering brengt een nieuwe dynamiek op gang. Projectwerk, met teamleiders die "managers" in plaats van "chefs" zijn, verandert de inzet.

### **5: hiaten in controle**

Op het vlak van de controle van het beleid zijn er twee lacunes. De eerste gaat om de controle tijdens het proces, met name tijdens het fiscale jaar, op het moment dat de uitgaven en de opbrengsten gebeuren. Controles zijn vaak ex post; deze continu organiseren zou een meerwinst betekenen. De tweede lacune is het te formele karakter van de audits: te veel controle op wettelijkheid, maar te weinig op opportuniteiten.

### **6: lacunes in de motivatie en competentie van het personeel**

Er bestaat nog een ruime marge voor vooruitgang in het menselijk potentieel.

De eerste marge voor vooruitgang ligt in de mobilisatie van gedemotiveerde werknemers ('*the will*'). Terwijl de inzet en competentie van een aanzienlijk deel van de Brusselse ambtenaren onmiskenbaar is, is een ander deel afwezig, fysiek door ziekteverlof, of mentaal door passiviteit, gebrek aan engagement, of zelfs tegenwerking. Zo is het absentiepercentage dat we kennen voor de gewestelijke ambtenaren (9%) meer dan anderhalf keer hoger dan voor de Belgische privé sector (5,5%).

Een tweede marge voor vooruitgang ligt in de kwalificatie van de werknemers ('*the skill*'). Veranderende eisen op de werkplek vereisen een verandering in de vaardigheden en het profiel van de werknemers. Een paradox is niet ongewoon: instellingen die enerzijds een aantal onderbenutte werknemers in dienst hebben en anderzijds nood hebben aan nieuwe, competente en gemotiveerde werknemers.

Een derde marge van vooruitgang betreft de ontwikkeling van flexibiliteit en een gezamenlijke aanpak ('*the drill*'). Zonder in te gaan op de problematiek van het wettelijk/contractueel stelsel, stellen we weinig ruimte vast om vruchtbaar gedrag te compenseren - geen financiële prikkels, langzame promoties, enz. - of omgekeerd om tekortkomingen te sanctionneren - moeilijkheid tot schuldtoewijzing of ontslag.

## **7: een groot aantal niveaus en actoren**

Het aantal openbare instellingen en vzw's bemoeilijkt de leesbaarheid, effectiviteit en efficiëntie van de openbare orde. Het is relevant om specifieke hulpmiddelen voor specifieke acties te hebben, en de democratische dynamiek vereist meerdere actoren met verschillende benaderingen of gevoeligheden. Maar de ongebreidelde toename van belanghebbenden voor eenzelfde uitvoering is problematisch. Ten eerste is er een "verlies van druk"-effect: hoe langer en complexer de institutionele hiërarchie, hoe lager de druk tot actie is. Ten tweede is er een mechanisme van disempowerment: de oprichting van nieuwe en aanvullende structuren vervaagt, en meer zelfs, wist elke vorm van besluitvorming en verantwoordelijkheid uit.

## **8: de eerste middelen en een bereidheid om vooruitgang te boeken bij de evaluatie**

De wens om hulpmiddelen in te voeren ter verduidelijking van de te nemen maatregelen en deze te evalueren komt duidelijk naar voor. Aan de ene kant maken de gewestelijke organismen sinds enkele jaren geleidelijk aan gebruik van beheerscontracten. Op een breder niveau, zien we onder de overige bevoegde instanties initiatieven tot reflectie en formalisatie van het beleid ontstaan. Ten slotte begint de evaluatie van het overheidsbeleid concreet te worden, dit door de rechtstreekse evaluatie van de actoren zelf en door de evaluatieopdracht die sinds 2013 aan het BISA is toevertrouwd.

## **9: een gebrek aan personeelsmiddelen en gedeelde cultuur**

Vergeleken met de omvang van de uitdagingen waarmee onze verantwoordelijke politici te maken hebben, lijken de beschikbare middelen, de cultuur en het werkingskader zeer ontoereikend, om niet te zeggen belachelijk laag. Bijvoorbeeld, rekening houdend met de gemeentelijke en gewestelijke middelen, gaat de omvang van de analyse door het BISA over de reeds vermelde 40.000 banen en 10 miljard overheidsuitgaven. De dienst, verantwoordelijk voor de evaluatie van het openbaar beleid, telt zes mensen. Ondanks talrijke samenwerkingsverbanden met universiteiten, privéinstellingen of -bedrijven, is dit ontoereikend.

## **10: een gebrek aan structuur en autonomie**

Ondanks de uitbesteding van beheerscontracten blijft het kader voor een kwalitatieve openbare dienstverlening ontoereikend. Ten eerste hebben een aantal Autonome Bestuursinstellingen nog geen beheercontracten. Ten tweede lijkt dit soort middelen niet te bestaan voor overheidsdiensten, zowel op gewestelijk als op gemeentelijk vlak. Zowel het Gewestplan voor Ontwikkeling als de Gemeentelijke Plannen voor Ontwikkeling blijken dan wel strikte hulpmiddelen, interessant om geëngageerd menselijk potentieel te mobiliseren, maar zijn te log zodat ze onpraktisch zijn. Bij de overheidsdiensten en bij sommige uitvoerders stellen we een gebrek aan onafhankelijkheid vast ten opzichte van de verkozen ambtenaren.

# **4. Voorstellen**

We hebben hierbij drie principes gevolgd: vertrekken van wat er bestaat en wat werkt, niet iets nieuws toevoegen; concentreren en herorienteren van de bestaande middelen, er geen toevoegen; optreden op mid-level, en niet op micro-management niveau noch op het niveau van onrealistisch hoge hervormingen. Negen prioritaire maatregelen worden hieronder samengevat op drie domeinen: vereenvoudigen, motiveren en samenwerken

## **Vereenvoudigen**

### **1: prestatiecontracten veralgemenen en onafhankelijkheid verstevigen**

De beheerscontracten vormen geen mirakelrecept of een waarborg voor goed beheer. Ze leggen de doelstellingen, resultaten, indicatoren, middelen, en verantwoordelijkheden van iedereen vast voor specifieke beleidslijnen.

Beheercontracten kunnen worden veralgemeend naar alle Autonome Bestuursinstellingen, met inbegrip van type I Autonome Bestuursinstellingen. Ze kunnen ook worden toegepast op samenwerkingspartners die van primair belang zijn, zoals coöperatieve NGO's die onder een accreditatiesysteem vallen. De administratieve contracten zijn equivalenten die samen met gewestelijke en gemeentelijke overheidsdiensten moeten worden ontwikkeld.

Deze contracten zijn één van de elementen ter verbetering van de beleidsevaluatie. Andere elementen zijn de definitie van een algemeen kader, zoals het



begrotingskader, alsmede de vergroting van de onafhankelijkheid en de middelen van de beoordelingsorganen, het BISA in het bijzonder.

## **2: start een project om het aantal medewerkers te verminderen en beter te coördineren**

Het verminderen van het aantal medewerkers en een betere coördinatie tussen hen moet bijdragen tot een beter beheer. Wij stellen voor om het debat te focussen op een vermindering van het aantal regionale medespelers en "para"-verenigingen (para-regionale, para-gemeentelijke, para...), die het mogelijk zal maken om maatregelen te nemen zonder eerst een institutionele hervorming te moeten doorvoeren. Zo'n project zal voorafgaandelijk het opstellen van een actieplan vereisen. Het moet een operationele gang van zaken worden en niet alleen een juridische of financiële toestand van zaken: identificeren "wie doet eigenlijk wat?", in plaats van "wie krijgt hoeveel om in theorie wat te doen?"

## **3: veralgemenen van de one-stop-shop, één ingang en tevredenheidsenquêtes**

Als we de kwaliteit van de openbare dienstverlening en de relatie tussen de burgers en de overheidsdiensten willen verbeteren, zijn er, in de brede zin van het woord, drie zaken doorslaggevend: de one-stop-shop veralgemenen, om dezelfde wachtrijen aan verschillende loketten voor eenzelfde vraag te vermijden; het bewaren van gegevens organiseren en één inputlokatie vastleggen, om zo te vermijden te moeten antwoorden op dezelfde vragen in het geval van verschillende aanvragen; het algemeen invoeren van tevredenheidsenquêtes bij gebruikers en werknemers, om dankzij hun feedback de werkingsprocessen te verbeteren en dit zowel bottom-up als top-down. Dit werk zal talloze organisatorische, technische en juridische problemen stellen, maar zal kunnen steunen op de bestaande dynamiek, voornamelijk Europees en vanwege easy.brussels.

### **Motiveren**

In human resources is de 'skill/wil/drill' aanpak vruchtbaar: spelen op talent, motivatie en ervaring.

## **4: verbeter en coordineer de middelen voor opleiding ('skill')**

Van alle soorten trainingen, lijken er ons twee prioritair: deze die te maken hebben met het beheer van menselijk kapitaal - hoe kunnen we denken aan een vooruitgang van het werk als de managers niet beter in staat zijn zelf de teams te leiden en individuen te begeleiden - en deze die te maken hebben met het evalueren - hoe kunnen we ons vooruitgang voorstellen in acties als het nadenken

over die actie niet verder wordt ontwikkeld? - Gezien het beter is om te bouwen op wat er reeds bestaat, is talent.brussel ongetwijfeld een belangrijke partner.

## **5: onderhandelen over een versoepeling in de omkadering van de werknemers ('will')**

Enerzijds vertonen 15 tot 25% van de werknemers van de openbare dienst "een gebrek aan engagement"; anderzijds maken de beperkingen van het toezicht op de werknemers het zeer moeilijk te motiveren en te straffen. Om de demotivatie te verhelpen, is het van essentieel belang de interne promotie binnen de overheidsdiensten te bevorderen, gelijkwaardigheid te creëren tussen promoties op basis van competentie, onderzoek en op basis van professionele prestaties. De procedures voor benoeming en promotie moeten ook transparanter en objectiever worden, evenals het bevorderen van de interne en externe mobiliteit, wat een harmonisatie van het statuut van ambtenaren vereist. Als de staat als werkgever voor zijn eigen deur moet vegen door het versterken van het actiegevoel en de HR-vaardigheden van de leiders, dan mogen wij verwachten van vakbonden dat zij de deur openen voor het voeren van een discussie ter versoepeling van de omkadering van ambtenaren en contractuelen, de eersten die lijden onder een slecht beleid.

## **6: ontwikkelen van experimenten ('drill')**

Een manier om vooruit te gaan, zonder te veel risico's en ongerustheid te creëren, is om stap voor stap vooruit te gaan met behulp van tests. De piloot-test logica moet worden veralgemeend, zowel in termen van actie, waar dit dikwijls toegepast wordt, alsook in HRM, waar dit minder courant is. Twee voorwaarden voor succes moeten gerespecteerd worden: oprechte betrokkenheid van de betrokken partijen en een strikt protocol, met name voor de evaluatieprocedure; Er is slechts sprake van ervaring als er een begin, een einde, en een duidelijk besluit is om te verlengen of ermee te stoppen.

## **samenwerken**

## **7: een commissie oprichten over de samenhang en duurzaamheid in de wetgevende raden**

Wij stellen voor om in het Brusselse Parlement en in de lokale gemeenteraden commissies op te richten die verantwoordelijk zijn voor de analyses van het beleid op het vlak van hun algemene coherentie. De gekozen vertegenwoordigers van de meerderheid en de oppositie, op dat moment "aan de zijlijn", zullen hun krachten kunnen bundelen om samen te werken aan de coherentie en het vitaal belang van lange-termijn maatregelen.

## **8: spreiden en systematiseren van de hulpmiddelen**

De evenredige verdeling en systematisering van het gebruik van de openbare middelen kan nog verder worden verbeterd. Bijvoorbeeld, weinig gemeenten verenigen zich tot een gezamenlijk inkoopcentrum. Een ander voorbeeld is de integratie van informatiesystemen, zonder dat deze integratie de ontwikkeling van de eigen identiteit van elke afdeling belet. Brulocalis en vooral het Informatica Centrum van het Brussels Gewest kunnen een rol spelen in dit project.

## **9: uitwisselen van Best practices**

Er zijn veel innoverende initiatieven en experimenten in Brussel die bevorderlijk zijn voor de verbetering van het openbaar bestuur. Maar ze zijn niet voldoende in een netwerk gebracht en versterken mekaar niet op een systematische manier. Wij stellen voor om een dynamiek van gestructureerde uitwisseling op gang te brengen, met middelen tot samenwerking en door ontmoetingsplaatsen in te richten, om op die manier het samenleren en de onderlinge verrijking te versterken.