

# COPERNICUS VOORBIJ: VAN VERWARRING NAAR CONSENSUS?

Jean Hindriks



OVERHEID &  
BELASTINGEN

**COPERNICUS VOORBIJ:  
VAN VERWARRING NAAR  
CONSENSUS?**



# COPERNICUS VOORBIJ: VAN VERWARRING NAAR CONSENSUS?

Jean Hindriks

Senior Fellow Itinera Institute

Professor Economie aan de Université Catholique de Louvain (UCL)

Gastprofessor aan de Katholieke Universiteit Leuven (KUL)

ASP

Omslagontwerp: Stipontwerpt, Antwerpen  
Omslagillustratie: Leo Timmers  
Boekverzorging: Stipontwerpt, Antwerpen  
Druk: Flin Graphic Group, Oostkamp  
Gedrukt op Olin, Offset, wit, houtvrij, 120g/m<sup>2</sup>,  
FSC Credit Material

© 2008 Uitgeverij ASP nv  
(Academic and Scientific Publishers nv)  
Ravensteingalerij 28  
B-1000 Brussel  
Tel. 0032 (0)2 289 26 50  
Fax 0032 (0)2 289 26 59  
info@aspeditons.be  
www.aspeditions.be

ISBN 978 90 5487 525 3  
NUR: 740 / 741  
Wettelijk depot D/2008/11.161/069

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd  
en/of openbaar gemaakt door middel van druk,  
fotokopie, microfilm, op elektronische of welke  
andere wijze ook zonder voorafgaande, schriftelijke  
toestemming van de uitgever.

## DEEL 1

### DE VASTSTELLINGEN 9

01 | Uitdagingen voor public governance 11

02 | Omvang en prestaties van de openbare sector 21

03 | Performantie en efficiëntie van de publieke sector 33

04 | Afslanken zonder schade 55

## DEEL 2

### DE ACTIES 65

05 | Een echte « kwalitatieve sprong voorwaarts » in het openbaar bestuur 67

06 | Duidelijke objectieven en objectieve resultaten 81

07 | Rationele budgettaire keuzes en interne controle 105

08 | Definiëren van de delegatiedomeinen 117

09 | Durven uitblinken 127

10 | Vereenvoudiging en coördinatie 143

## DEEL 3

### ONZE VOORSTELLEN 153



## TEN GELEIDE

*Mankind makes a poorer performance of government than of almost any other human activity.*

Barbara Tuchman

Dit boek heeft de steile ambitie om in België het bovenstaande citaat ongedaan te maken. ‘Ongedaan maken’ is de juiste omschrijving, want overheid rijmt in België nog te weinig met kwaliteit. Op basis van harde data en internationale vergelijking bewijst auteur Jean Hindriks pijnlijk de kloof tussen omvang of kostprijs aan de ene kant, en resultaat of efficiëntie aan de andere kant. De vaststelling van een overheid die onderpresteert, wordt daarenboven gemaakt voor een veelheid van sectoren die onder de anonieme vlag van ‘overheid’ schuilen.

De objectieve diagnose van overheden die legitieme verwachtingen onvoldoende inlossen, mag niemand onberoerd laten. Daarvoor is de impact van de overheid in België, doorheen terreinen als onderwijs, gezondheidszorg of openbaar bestuur, te belangrijk. Daarvoor zijn de honderdduizenden ambtenaren, die via de overheid de bevolking en het land willen dienen, te belangrijk. Daarvoor is de noodzaak van een efficiënte en effectieve overheid, in de wervelwind en concurrentiestrijd van de globalisering, te belangrijk. Daarvoor zijn de demografische en budgettaire uitdagingen, in het kielzog van de vergrijzing, te belangrijk.

Het belang en de verdienste van het voorliggende boek is dan ook dat het diagnose verbindt met remedies. Jean Hindriks geeft een breed arsenaal van concrete, innovatieve voorstellen en oplossingen voor concrete problemen. Hij introduceert de lezer tot essentiële principes en hervormingen die een kwaliteitssprong en resultaatsverbetering in overheidsprestatie kunnen realiseren.

Dit boek is dus geen discours tegen de overheid of tegen de ambtenaar. Het gaat niet a priori over meer of minder overheid, het gaat vooral over betere overheid. België zal de grote sociale en economische uitdagingen van de komende decennia niet succesvol kunnen aangaan zonder een succesvoller overheid. Meer groeipotentieel en meer budgettaire marge zullen mede via een betere overheidswerking tot stand moeten komen. Daarvoor is geen revolutie nodig, maar wel een evolutie in de geesten en handelingen van de diverse betrokken partijen, van politiek, over bestuur, tot vakbond en personeel.

Eenieder die begaan is met de welvaart in onze gewesten vindt in deze pagina’s verplichte lectuur en duidelijke inspiratie. Moge dit boek de start zijn van een pragmatisch debat dat voorbijgaat aan slogans en zowel de noodzakelijkheid als de onvermijdelijkheid van hervorming onderkent.

Marc De Vos

Directeur van het Itinera Institute





DEEL 1

**DE**

**VASTSTELLINGEN**



01

# UITDAGINGEN VOOR PUBLIC GOVERNANCE



## 1.1 DE KRACHT VAN VERANDERING

Public governance ('behoorlijk openbaar bestuur') is een algemeen verschijnsel dat zich in alle landen van de OESO voordoet met het begrip performantie als sleutelwoord voor de hervormingen. België vormt hierop geen uitzondering. De veranderingskrachten zijn overal dezelfde.

In de komende tien jaar moet 40% van de arbeidskrachten bij de overheid vervangen worden.

### De demografische schok

De demografische verandering heeft een fundamentele invloed op de hervormingen van de openbare sector en speelt op twee niveaus: ten eerste is er in alle landen het spookbeeld van een grote budgettaire crisis omwille van de vergrijzing van de bevolking. Men wordt er zich steeds meer van bewust dat deze budgettaire crisis in de toekomst permanent zal zijn. De landen worden op toenemende en terugkerende wijze geconfronteerd met de noodzaak om middelen vrij te maken voor nieuwe uitgaven. Het gaat hoofdzakelijk om uitgaven voor de pensioenen en voor de gezondheidszorg waarvan het gewicht tijdens de komende decennia onvermijdelijk verder zal blijven stijgen. Deze shocktoestand maakt het noodzakelijk de kosten te beperken zonder de kwaliteit van de diensten in het gedrang te brengen, en op die manier komt de nood aan efficiëntie in het middelpunt van de hervormingen van de openbare sector te staan. Anderzijds, wordt het openbaar ambt ook zeer direct geraakt door de vergrijzing van de bevolking: in de komende tien jaar moeten 40% van de arbeidskrachten vervangen worden<sup>1</sup>. Dit plaatst de Staat scherper in concurrentie met de privésector voor wat betreft het rekruteren van kwaliteitsvolle medewerkers. Om deze vernieuwing, die ook een opportuniteit kan zijn, tot een goed eind te brengen, is het duidelijk dat de Staat een aanzienlijke inspanning zal moeten leveren om aan haar ambtenaren een competitief loon en interessante carrièrevooruitzichten te bieden. De Staat moet dus een goede werkgever worden.

De burgers eisen meer kwaliteit aan lagere kosten.

### De democratische eis

De tweede factor van de verandering is de toenemende verwachtingen van de burgers die zich steeds meer beschouwen als veeleisende gebruikers die betalen voor de gebruikte diensten: ze eisen een kwaliteitsvolle openbare dienstverlening, een grotere differentiatie, en ze aarzelen niet de concurrentie uit te spelen (door vergelijking). In

<sup>1</sup> Zie OESO (2007), *Veillissement et le service public: Les défis des ressources humaines*. OCDE. Paris.

talrijke landen is het verlies aan deugdelijkheid van de administratie in de ogen van de publieke opinie een belangrijke aanleiding tot hervormingen geweest. Er werden dikwijls maatregelen getroffen om snel en direct te verhelpen aan dit verlies aan deugdelijkheid. In België lagen de Dioxinecrisis en de zaak Dutroux aan de oorsprong van de Copernicushervorming en aan de hervorming van de politie.

De digitale revolutie heeft een belangrijke invloed op de organisatie van het openbaar ambt.

### De technologische innovatie

De derde, eveneens fundamentele veranderingsfactor is de verspreiding van nieuwe informatietechnologieën, die op twee niveaus de organisatie van het openbaar ambt herbepalen. Ten eerste worden de hiërarchische verhoudingen, die op anciënniteit gebaseerd zijn, in vraag gesteld. Het zijn immers de jongeren die meestal het best opgeleid zijn in deze nieuwe technologieën en dit leidt eventueel tot een hiaat tussen de reële competentie en de hiërarchische autoriteit. Ten tweede zijn, door de verspreiding van de nieuwe technologieën, de productiemodaliteiten van de openbare diensten niet meer dezelfde. Dit heeft natuurlijk gevolgen voor de structuur en de organisatie van de openbare administraties.

De globalisatie en de toegenomen mobiliteit leggen de regering meer flexibiliteit en reactiviteit op.

### De economische integratie

De laatste fundamentele veranderingsfactor is de globalisatie die onze Staten verplicht oneindig veel reactiever en flexibeler te zijn. Deze vereiste kan dikwijls herleid worden tot het sleutelconcept dat competitiviteit heet. De kloof tussen de Staat en de markt verdwijnt en maakt plaats voor het besef dat de openbare sector complementair is met de privésector. In deze optiek wordt de efficiëntie van de openbare sector beschouwd als een factor van de concurrentiekracht van een land. Dit verklaart waarom de openbare sector - die vroeger een beetje op zichzelf gekeerd was - zich openstelt voor deze eis tot presteren. Deze druk van de markt is niet enkel het voorrecht van de Angelsaksische landen; het is een algemeen fenomeen. De hervormingen van de openbare sector worden eveneens bewerkstelligd door de uitdaging om rijkdom te creëren. De werking van de openbare diensten verbeteren en de adhesie van onze maatschappij met haar openbare diensten versterken, houdt ook in dat de openbare diensten maximaal moeten bijdragen tot de rijkdom van het land.

Telkens wanneer een organisatie geconfronteerd wordt met een ongewone situatie kan men de reactiviteit (of de niet-activiteit...) observeren: het is het vermogen van deze organisatie om snel en correct te reageren op de uitdagingen en stimuli die ze vanuit haar omgeving ontvangt. De openbare organisaties worden dikwijls gekenmerkt door de complexiteit van hun beslissingskanalen en de uitdaging voor hen bestaat er in te komen tot een echte reactiviteit, die veralgemeend wordt tot op alle niveaus van de organisatie. Dat veronderstelt het introduceren van responsabiliserende werkwijzen: het duidelijk omschreven en goed beheerd delegeren van taken en evaluatiesystemen voor het meten van individuele en collectieve prestaties.



## 1.2 DE SUCCESFACTOREN

De belangrijkste ingrediënten om succes te boeken bij de hervormingen van de openbare sector zijn de participatie, de autonomie, de tijd, het experimenteren en de communicatie.

Men moet de rol en missie van de overheidsdiensten beklemtonen om meer interne en externe participatie te bekomen.

### Participatie

In alle landen is de interne instemming van de betrokken actoren - het personeel - met de hervorming een essentiële voorwaarde tot het succes van deze hervorming. Om deze instemming te verkrijgen, dringen zich enkele strategieën op. Ten eerste moet men rekening houden met het feit dat de ambtenaren belang hechten aan de waarden van het openbaar ambt. Voor hen zijn deze duidelijk en dit betekent dat de openbare sector een aanzienlijk voordeel heeft ten opzichte van de privé-bedrijven<sup>2</sup>, terwijl deze waarden van de openbare sector toch soms gebruikt worden om corporatisme te maskeren. Het is dus handiger om bij het voorstellen van hervormingsmaatregelen de rol en de missie van de openbare diensten te benadrukken dan om het argument van besparingen als verrechtvaardiging naar voor te schuiven. Als men aan ambtenaren zegt dat hervormingen noodzakelijk zijn omdat zij te veel kosten, beklemtoont men vooral het feit dat men het aantal ambtenaren zal inperken. Maar met azijn vang je geen vliegen. Het geniet de voorkeur een interessanter en positiever facet van de hervormingsprojecten te benutten, zoals de kwaliteitsverbetering van de openbare diensten, dankzij bijvoorbeeld de toenadering tussen de verschillende diensten en dit in het fundamentele belang van de burger. Men moet ook de externe instemming van de burgers proberen te verkrijgen door een ruime democratische ondersteuning van de hervormingen. Om de deugdelijkheid van de hervormingen aan te tonen, is het belangrijk om duidelijk te maken wat de Staat goed doet en wat hij niet goed doet om dan, in een tweede fase, af te zien van de domeinen waarin de staat overduidelijk geen concurrerend voordeel heeft. De decentralisatieprocessen, de deconcentratie en de delegatie beantwoorden aan een noodzakelijke zorg voor efficiëntie. Het is dus belangrijk om vooraf een democratisch debat te organiseren om te (her)definiëren welke de betrokken functies moeten zijn.

<sup>2</sup> Zie T. Besley and M. Ghatak (2005). 'Competition and incentives with motivated agents.' *American Economic Review* 95, no. 3, pp. 616-636; en T. Besley, Timothy and M. Ghatak (2003). 'Incentives, choice and accountability in the provision of public services.' *Oxford Review of Economic Policy* 19, no. 2 (2003), pp. 235-249

De middelen voorzien om verantwoordelijkheden te kunnen opnemen.

### Autonomie

De eenheidsverantwoordelijke is tezelfdertijd verantwoordelijk voor het operationele management en voor het financieel en human resources beleid. Zolang men een bipolair systeem handhaaft, met enerzijds, op een hoger niveau, het gecentraliseerd beleid van de middelen (menselijke en financiële) en anderzijds, op een lager niveau, een lokale verantwoordelijke belast met het operationele management en die niet de controle heeft over de middelen die hij ter beschikking heeft, zal men inefficiënt bezig zijn. Als men de bedoeling heeft verantwoordelijkheden te geven aan de lokale kaderleden, moet men hen de middelen geven om deze verantwoordelijkheden waar te nemen. Het is belangrijk een realistisch budget te bepalen dat gebaseerd is op de te realiseren projecten en niet op de te respecteren procedures, zodat de strategie en de resultaten primeren op de regels en op het respecteren van procedures. De landen die de beste resultaten boeken in de hervormingen, zijn deze die er in geslaagd zijn een dergelijke organisatie van de middelen in te voeren. Het is belangrijk er op te letten dat de veranderingsmethode op één lijn zit met het beoogde resultaat. Als het dus de bedoeling is verantwoordelijkheid te geven aan de lokale kaderleden, dan moet men van hen de actoren van de verandering maken. Als deze verandering van hogerhand opgelegd wordt, dan is ze gedoemd te mislukken. Opdat een hervorming zou slagen, moet zij als “win-win” beschouwd worden en dat veronderstelt dat men voldoende middelen vrijmaakt.

De globalisatie en de toegenomen mobiliteit leggen de publieke sector meer flexibiliteit en reactiviteit op.

### De economische integratie

De laatste fundamentele veranderingsfactor is de globalisatie die onze Staten verplicht oneindig veel reactiever en flexibeler te zijn. Deze vereiste kan dikwijls herleid worden tot het sleutelconcept dat competitiviteit heet. De kloof tussen de Staat en de markt verdwijnt en maakt plaats voor het besef dat de openbare sector complementair is met de privésector. In deze optiek wordt de efficiëntie van de openbare sector beschouwd als een factor van de concurrentie van een land. Dit verklaart waarom de openbare sector - die vroeger een beetje op zichzelf gekeerd was - zich openstelt voor deze eis tot presteren. Deze druk van de markt is niet het eigen aan van de Angelsaksische landen; het is een algemeen fenomeen. De hervormingen van de openbare sector worden eveneens bewerkstelligd door de uitdaging om rijkdom te creëren. De werking van de openbare diensten verbeteren en de adhesie van onze maatschappij met haar openbare diensten versterken, houdt ook in dat de openbare diensten maximaal moeten bijdragen tot de rijkdom van het land.

Telkens wanneer een organisatie geconfronteerd wordt met een ongewone situatie kan men de reactiviteit (of de niet-activiteit...) observeren: het is het vermogen van deze organisatie om snel en correct te reageren op de uitdagingen en stimuli die ze vanuit haar omgeving ontvangt. De openbare organisaties worden dikwijls gekenmerkt door de complexiteit van hun beslissingskanalen en de uitdaging voor hen bestaat er in te komen tot een echte reactiviteit, die veralgemeend wordt tot op alle niveaus van de organisatie. Dat veronderstelt het introduceren van responsabiliserende werkwijzen: het duidelijk omschreven en goed beheerd delegeren van taken en evaluatiesystemen voor het meten van individuele en collectieve prestaties.

De lange tijdsspanne van hervormingen respecteren.

### Tijd

De hervormingen die succes kennen, zijn van lange duur, ze spreiden zich uit over meerdere jaren. Men moet het ritme van de hervorming, die bij iedere etappe drie verschillende fases telt, respecteren: eerst moet men de mensen voorbereiden, ze informeren, met hen discuten en onderhandelen; daarna is er de beslissingsfase en ten slotte de fase waarin men de effecten van de genomen beslissingen evalueert. Men heeft dus een hervormingskalender nodig. Het respect van de timing en de nood om tijd te nemen voor de hervorming zijn van essentieel belang want zij bepalen het succes van de hervorming. Als men de hervorming overhaast, of als men ze wil opdringen, dan loopt men het risico een hervorming, die in principe excellent is, toch te doen mislukken. Dus stelt zich de centrale vraag: de politieke overheid is zelden geïnteresseerd in hervormingen op lange termijn, vooral omdat haar levensduur kort is in vergelijking met de tijd die nodig is om een veranderingsproces door te voeren. De landen die er het best in geslaagd zijn met dit dilemma om te gaan, zijn zij die functies voor verantwoordelijken van de administraties gecreëerd hebben die niet bij elke machtswissel veranderen.

Lokaal testen en evalueren vooraleer alles in één keer te willen hervormen.

### Experimenteren

Het is belangrijk dat men, bij het doorvoeren van een hervorming, een beroep kan doen op een experimentele fase. Eerst een experimenteel protocol, dan een rigoureuze opvolging van het experiment en tenslotte een serieuze evaluatie van de behaalde resultaten binnen de proefgebieden. Soms wordt het idee om de hervorming lokaal uit te testen verworpen omwille van het principe van de gelijke behandeling en de niet-discriminatie. Nochtans, in vele landen waar de administratie zo imposant is, is het nutteloos de administratie in één keer te willen veranderen.

De hiërarchie, de sociale partners en de gebruikers betrekken; de mensen “in het bad trekken”.

## Communicatie

Aan de basis van elke hervorming bevindt zich een reële behoefte aan informatie, aan communicatie, aan uitleg en aan het inschakelen van elkeen. Het is belangrijk dat de leidinggevendenden het hervormingsproject en de beoogde methodes duidelijk uitleggen aan het personeel. Het is eveneens heel belangrijk dat de directeurs aandacht hebben voor de reacties. Het is natuurlijk van cruciaal belang dat de hiërarchie, gezien haar positie, zelf overtuigd is van het hervormingsproject om op haar beurt het personeel te overtuigen. De eerste strategische schakel is dus de hiërarchie « mee in het bad te nemen ». De tweede strategische schakel is de onderhandeling met de beroepsorganisaties. Alle landen die een geslaagde hervorming van de administratie doorgevoerd hebben, hadden voldoende eensgezinde syndicale organisaties om een homogeen tegengewicht te bieden in de onderhandelingen met de bestuurders. Het is onmogelijk te onderhandelen met organisaties die het onderling niet eens zijn. De derde, en ongetwijfeld waardevolste strategische schakel is de externe communicatie, want in een democratisch stelsel en in een geest van openbare dienstverlening, moet ook de consument (klant, gebruiker of burger) mee betrokken worden. Dat betekent dat hij niet alleen moet geïnformeerd worden, maar ook dat men de mensen niet kan bruuskeren. Het is dus belangrijk samen te werken met de pers en met de verkozenen.



02

# OMVANG EN REIKWIJDTE VAN DE BELGISCHE OPENBARE SECTOR



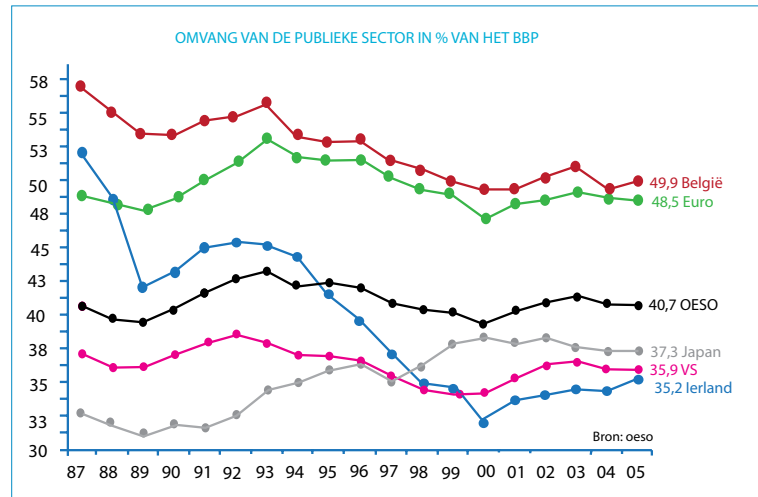
Onze aanpak is de cijfers voor zich te laten spreken om de omvang van de publieke interventie te objectiveren.

De doelstelling van dit hoofdstuk is om het belang van de publieke sector in België aan te tonen, in absolute waarden, in relatieve termen en geplaatst in een tijdsperspectief. De gekozen aanpak bestaat erin zoveel als mogelijk de "cijfers voor zich te laten spreken" om het risico op interpretaties te beperken. Het verdict is duidelijk. België behoort bij de wereldtop wat betreft de omvang van de publieke uitgaven in de economie. Dit rechtvaardigt dan uiteraard dat heel veel aandacht naar kwaliteit moet gaan in ons land. Dit wordt in hoofdstuk 3 aangekaart op basis van cijfers waarmee zal worden nagegaan of de resultaten evenredig zijn met de geïnvesteerde middelen.

## 2.1 HOGE PUBLIEKE UITGAVEN, ZOWEL IN ABSOLUTE ALS RELATIEVE TERMEN

De openbare sector neemt meer dan de helft van het nationale inkomen in beslag.

In alle landen merkt men een vertraging van de publieke uitgavengroei. Deze blijven wel stijgen maar minder snel dan het nationale inkomen. België blijft echter wel nog steeds ver boven het niveau van 40% in 1970.

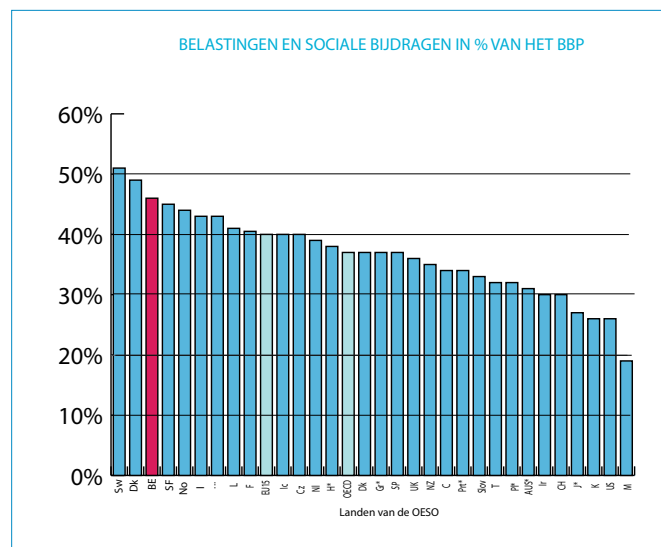




## 2.2 EEN ZEER HOGE FISCALE DRUK, ZOWEL IN ABSOLUTE ALS RELatieve TERMEN

Samen met de Scandinavische landen hebben we de hoogste fiscale druk.

België is het OESO-land dat samen met Denemarken en Zweden de hoogste fiscale druk heeft. In alle landen is de fiscaliteit zwaarder aan het worden sinds 1970. Tussen 1970 en 2004 was die stijging gelijk aan 10 procentpunten voor België (gelijkaardig aan die van Denemarken en Zweden) tegenover 4,6 procentpunten voor Ierland en 3,2 procentpunten voor Nederland<sup>3</sup>. België is er dus in geslaagd zijn schuld ratio te verminderen (40% tijdens de laatste 15 jaar, de sterkste daling na Ierland), maar wel door de fiscale druk op te voeren en niet door de uitgaven te beperken (vooral dankzij een vermindering van de rentelasten op de overheidsschuld).

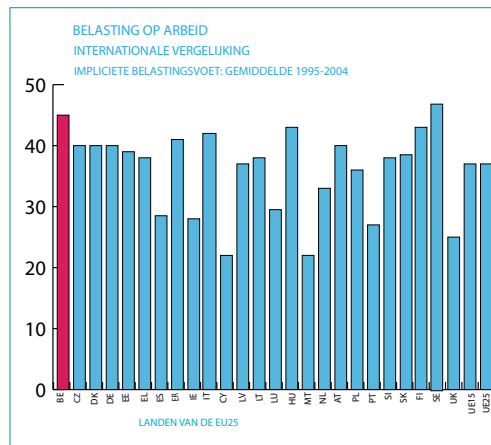
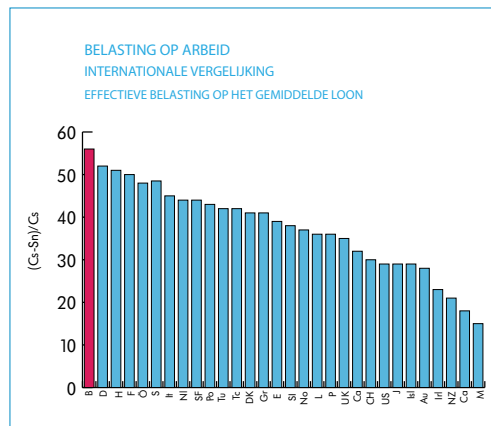


3 AMECO Database 2005

## 2.3 DE HOOGSTE ARBEIDSFISCALITEIT VAN DE OESO

België is wereldleider van de effectieve en impliciete arbeidsbelasting.

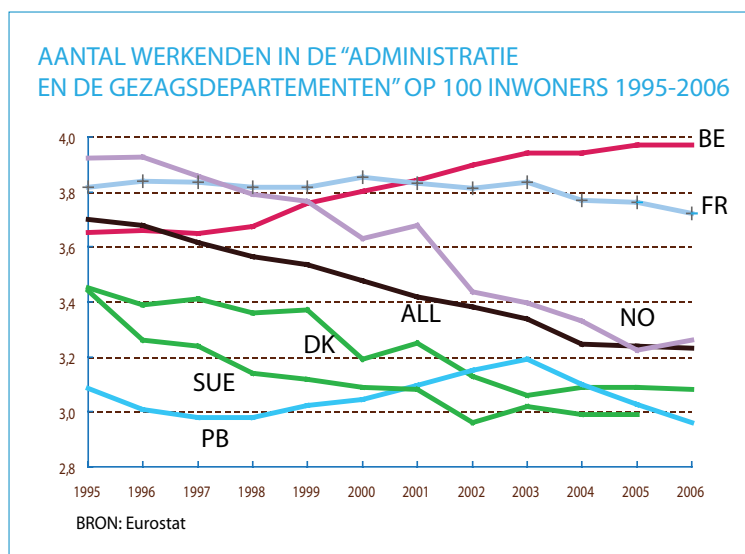
België is Olympisch kampioen van de belasting op arbeid (terwijl onze activiteitsgraad de laagste van Europa is). De effectieve belastingvoet gemeten als het verschil tussen het netto loon en de gemiddelde loonkost is ook de hoogste van Europa. De impliciete gemiddelde belastingsvoet op arbeid van de afgelopen tien jaar is ook de hoogste van Europa. België voert zijn arbeid uit door er relatief meer belastingen op te heffen terwijl andere landen verkiezen hun belastingen uit te voeren door eerder consumptie te belasten.



## 2.4 DE HOOGSTE PUBLIEKE TEWERKSTELLING VAN EUROPA DIE MAAR BLIJFT STIJGEN

De grootste ambtenarij van Europa en die maar blijft groeien.

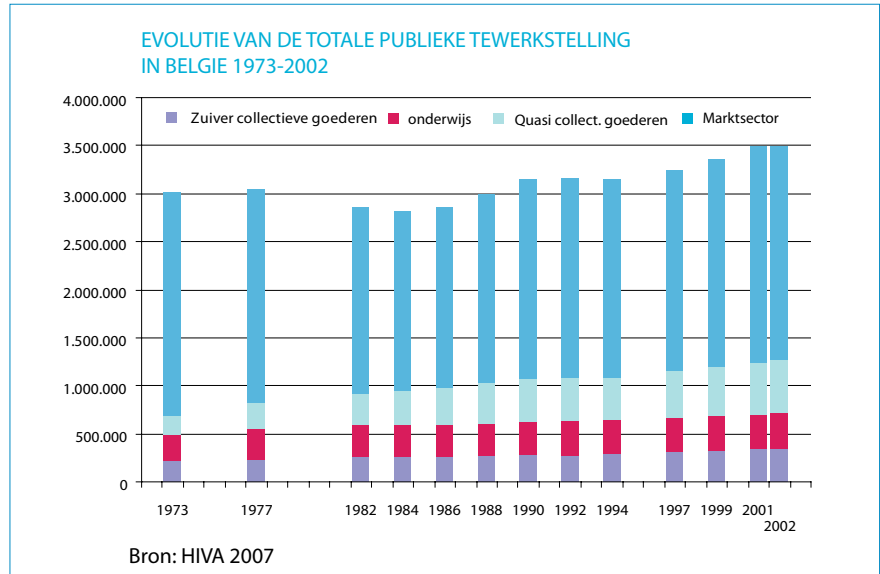
De mankracht die in de publieke administratie gebruikt wordt (onderwijs en gezondheidszorg inbegrepen) per inwoner is de hoogste van Europa en blijft maar stijgen ondanks een afgezwakte trend in Europa (Scandinavische landen inbegrepen).



## 2.5 EÉN ARBEIDSPLAATS OP DE DRIE IS NIET IN DE PRIVÉ

1 op 3 werkt voor de overheid (in de brede betekenis van het woord) tegen 1 op 5 in de EU 15.

In 2002 was één arbeidsplaats op de drie in de publieke of niet-commerciële sector, tegen twee op de drie in de privé sector. In Scandinavië is het aantal ambtenaren vergelijkbaar. De ambtenaren stellen in Zweden 33,5% en in Denemarken 32,9% van de loontrekkenden voor. Gemiddeld zijn 32,7% van de loontrekkenden ambtenaren in Scandinavië, tegenover 18,5% in de EU 15. In Duitsland zijn dat er maar 12,2% (zie Hoofdstuk 3).



## 2.6 GROEI VAN DE PUBLIEKE TEWERKSTELLING IN ALLE REGIO'S

De snelste groei van de publieke tewerkstelling in Vlaanderen om Wallonië eerst in te halen en dan voorbij te steken.

Tussen 2001 en 2007 is de publieke tewerkstelling (onderwijs en gezondheidszorg inbegrepen) er in Vlaanderen met 13,2%, in Wallonië met 9,6% en in Brussel met 7,8% op vooruit gegaan. Dit alles betekent een nationale stijging van 11,7%. Sinds 2003 ligt de publieke tewerkstelling per inwoner in Vlaanderen een beetje hoger dan in Wallonië. In Brussel blijft ze de laagste. In de gezondheidsector is de groei indrukwekkend: +27,5% in Wallonië en + 28,6% in Vlaanderen.

### PUBLIEK TEWERKSTELLING IN PERCENT VAN DE REGIONALE BEVOLKING, 2001 – 2007.

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië
2001	7,76%	9,15%	9,30%
2002	7,78%	9,33%	9,36%
2003	7,87%	9,57%	9,51%
2004	7,95%	9,79%	9,89%
2005	7,98%	9,93%	10,00%
2006	7,94%	10,00%	10,06%
2007	7,83%	10,08%	9,94%

BRON: J. ALBRECHT (2008) ITINERA MEMO EEN ANALYSE VAN DE PUBLIEKE TEWERKSTELLING IN BELGIË TUSSEN 2001 EN 2007

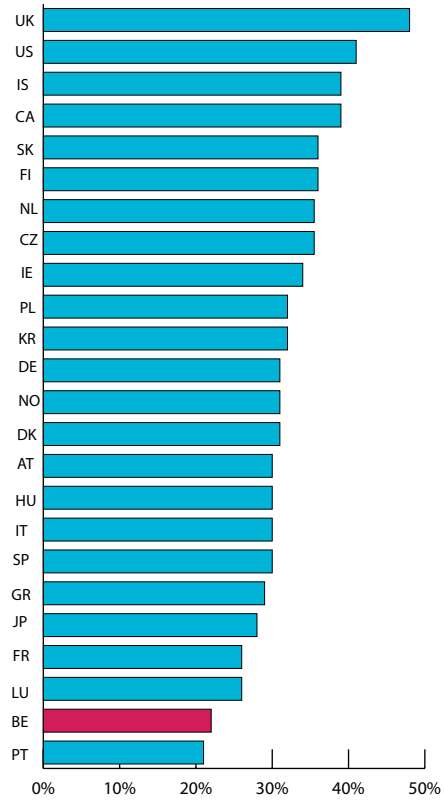
## 2.7 EEN OVERHEID DIE ALLES ZELF DOET

Men zegt vaak van een goede regering dat ze het juiste evenwicht vindt tussen niets en alles doen. Veel landen hebben de uitbesteding van de diensten, die de kosten moeten drukken en de efficiëntie verhogen, als algemeen principe aanvaard. België, daarentegen, blijft de uitzondering met een uitbestedingsgraad van de diensten kleiner dan 20% van haar activiteit (ofwel het laagste van Europa na Portugal). Deze zwakke uitbesteding van de “randactiviteiten” vertaald zich in een massale toevlucht naar contractueel personeel die in sommige administraties bijna de helft van de effectieven vertegenwoordigt<sup>4</sup>. Wat nog meer is: deze aanwervingen ontsnappen aan de controle van SELOR en het kader van algemene tewerkstelling voor agenten van de Staat.

Weinig uitbesteding terwijl massief beroep gedaan wordt op contractueel personeel.

<sup>4</sup> Zie OESO, Reviews of human resource management in government: Belgium, 2007.

AANDEEL AANGEKOCHTE GOEDEREN EN DIENSTEN IN OVERHEIDSPRODUCTIE (2004)

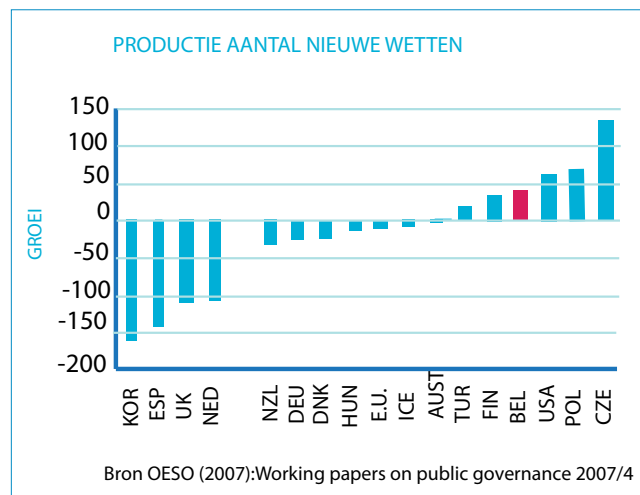


Bron: National Accounts (OESO).

## 2.8 EEN OVERPRODUCTIE VAN NIEUWE WETTEN

Een inflatie aan wetten en regulering die bij de zwaarste van Europa hoort.

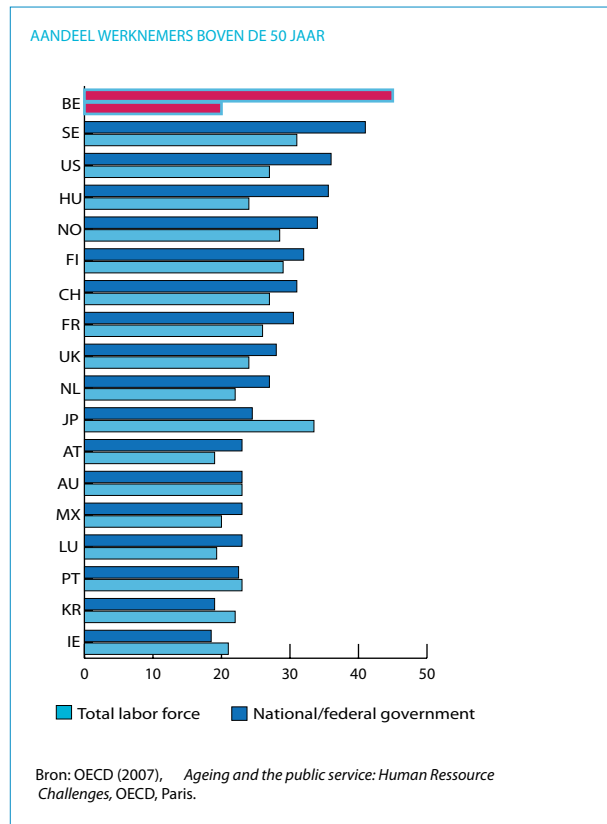
De regionalisering in België heeft een werkelijke inflatie van wetten en reglementen in de hand gewerkt (+40%) terwijl de meeste andere landen de hoeveelheid wetten hebben verminderd tijdens dezelfde periode. In Europa hebben alleen Polen en Tjsechië meer wetten geproduceerd, maar wel om hun wetgeving met de Europese normen te harmoniseren.



## 2.9 DE OUDSTE PUBLIEKE SECTOR VAN EUROPA

Een ambtenarij die oud is in vergelijking met de privé-sector.

In België werkt bijna één persoon op de twee ouder dan 50 in de publieke sector. Dit is de hoogste aandeel in de OESO en twee keer hoger dan in de privé sector (waar slechts 20% van de medewerkers ouder is dan 50). Volgens een rapport van SELOR (2007) zal binnen 5 jaar 40% van de ambtenaren op pensioen vertrekken, terwijl 20% van de Vlaamse ambtenaren op pensioen gaan tussen 2008 en 2011. In bepaalde administraties kan het personeelverlies zelfs oplopen tot 50% in de komende jaren.







03

PERFORMANTIE EN  
EFFICIËNTIE VAN  
DE PUBLIEKE SECTOR



### 3.1 EEN PUBLIEKE SECTOR DIE WEEGT OP DE ECONOMISCHE GROEI

Economische groei en publieke uitgaven evolueren in tegenovergestelde richtingen...

Maar dit betekent nog niet dat het verminderen van de publieke uitgaven een positief effect zal hebben op de groei, zeker in periodes van recessie.

In de EU-15 vindt men een inverse relatie tussen groei van het BBP en het aandeel publieke uitgaven in het BBP. Zo heeft België een lage groei en hoge publieke uitgaven (zoals in de Scandinavische landen). Ter vergelijking, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Polen kennen een sterke groei maar minder publieke uitgaven. Deze empirische vaststelling suggereert dat een daling van de publieke uitgaven onze groei ten goede zou komen. Bepaalde auteurs beweren zelfs dat er een optimaal uitgavniveau bestaat dat de groei maximaliseert<sup>5</sup>. Volgens Pevein (2004) moet België haar publieke uitgaven met 13,68% verminderen om haar groei te maximaliseren<sup>6</sup>. In dezelfde logica moeten de publieke uitgaven er volgens Dewitte en Moesen (2007) met 5,4% van het BBP op achteruit om de groei te maximaliseren in België.

Dit soort redeneringen maakt echter de klassieke verwarring tussen correlatie en causaliteit. Zo kan men bijvoorbeeld gemakkelijk statistisch vaststellen dat de mensen die vaak naar de dokter moeten in minder goede gezondheid zijn. Moet men hieruit besluiten dat naar de dokter gaan gevaarlijk is? Kan men hieruit besluiten dat er een optimale frequentie van dokterbezoeken bestaat? Rodrik (2005) legt duidelijk uit dat het zeer delicaat is erachter te komen of de publieke uitgaven hoog zijn door een zwakke groei of dat de groei werd afgezwakt door ongepaste publieke uitgaven<sup>7</sup>.

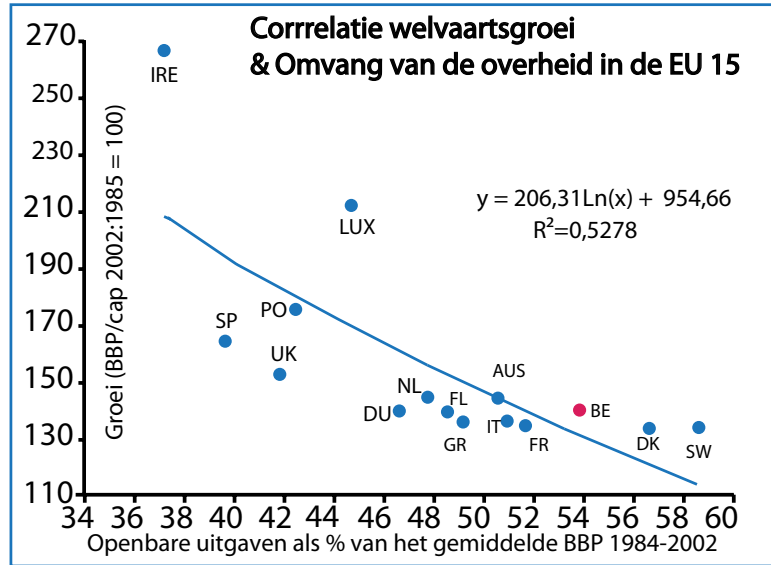
Uiteindelijk hangt het antwoord op deze vraag af van de mening die men heeft over de kwaliteit van de publieke interventies. Zo kan men zich afvragen of de Amerikaanse overheid al dan niet gelijk heeft tussen te komen in de hypotheekcrisis. Wat ons antwoord ook moge zijn, deze crisis zal de Amerikaanse groei vertragen waardoor de publieke tussenkomst zal toenemen. Het omgekeerde verband komt ook hier weer terug.

5 Dit voorstel is gebaseerd op de hypothese van een Armey curve die groei en overheidsomvang met elkaar verbindt. Er bestaat met andere woorden een punt waarbij de groei van de publieke sector nefast begint te worden voor de economische groei. Dick Armey, de pionier van deze theorie, is vandaag de voorzitter van FreedomWorks. Men mag deze hypothese niet verwarren met het Laffer effect. Bij het Laffer effect gaat men ervan uit dat een te hoge belastingsvoet minder opbrengt omdat het de mensen aanzet te frauderen.

6 Zie Primoz Pevcin (2004) « Does Optimal size of government spending exist? » U of Ljubljana

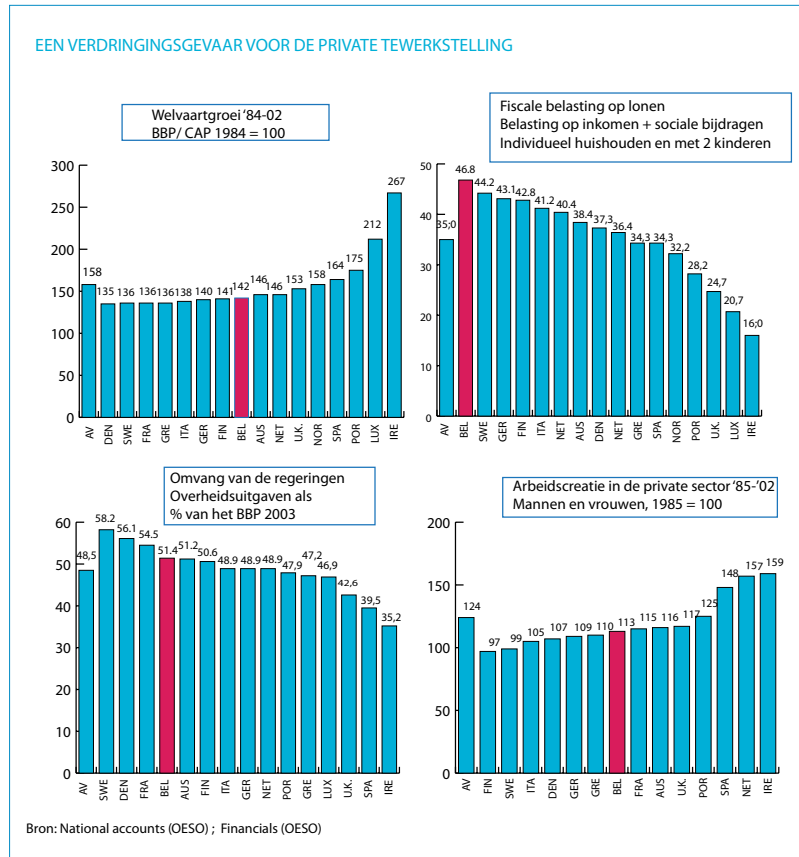
7 Zie D. Rodrik (2005) *Why we learn nothing from regressing economic growth on policies*, Harvard mimeo

## OMVANG VAN DE PUBLIEKE SECTOR EN GROEI



Bron : National accounts (OESO)

## 3.2 EEN VERDRINGINGSGEVAAR VOOR DE PRIVATE TEWERKSTELLING



Op basis van een globale performantie-indicator (bestuurskwaliteit, gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur, sociaal beleid, economische stabiliteit) plaatst België zich slechts 16e op 23.

## 3.3 EEN ZWAKKE EFFICIËNTIE, ZOWEL IN ABSOLUTE ALS RELatieve TERMEN

Een werkdocument van de ECB heeft onderzoek verricht naar een globale efficiëntie-index gedefinieerd als een klassieke kosten-baten ratio<sup>8</sup>. De doelstelling van die Working paper was de globale efficiëntie van de publieke administraties te evalueren met betrek-

<sup>8</sup> Zie A. Afonso, L. Schuknecht and V. Tanzi (2003), Public sector efficiency: an international comparison ECB working paper n°242. Zie ook B. Eugène (2008) La méthode d'efficacité comme méthode d'évaluation des performances en matière de dépenses publiques: une application à la Belgique, NBB working paper n°138.

king tot gezondheidszorg, onderwijs en bestuurskwaliteit (governance), maar ook macro-economische vraagstukken als inflatie, groei en tewerkstelling. Vanuit dit perspectief beperkt men zich tot het meten van efficiëntie in productietermen, zonder rechtstreekse vragen als rechtvaardigheid of relevantie van publieke acties aan te kaarten (keuze van de prioriteiten of evaluatie van het openbaar beleid). De redenen van de relatieve efficiëntie of inefficiëntie van de publieke administraties worden ook niet behandeld.

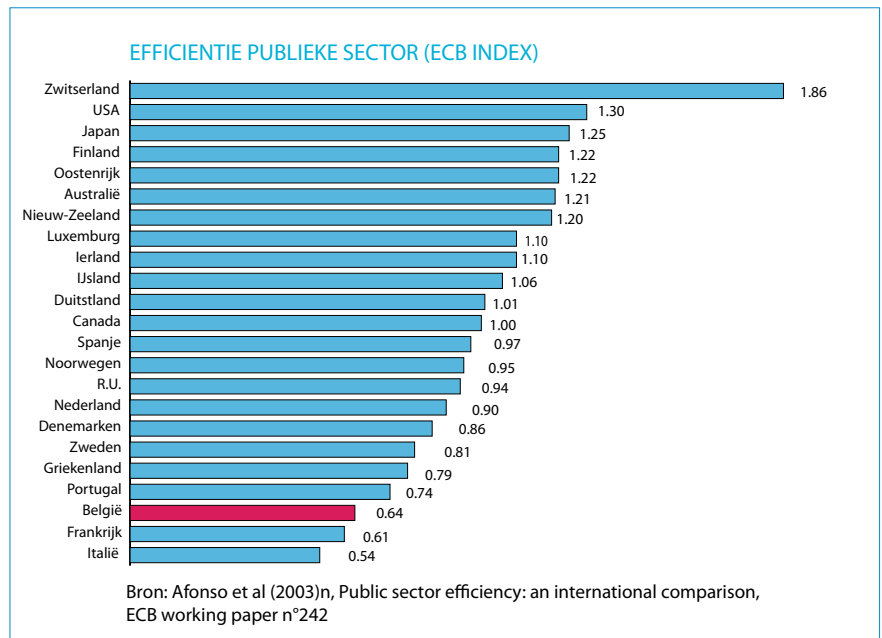
De kost van de publieke activiteiten wordt gedefinieerd als de publieke uitgaven in % van het BBP. De performantie van de publieke activiteit is moeilijker te definiëren (zie verder, hoofdstukken 5 en 6). Ze wordt gemeten als het gemiddelde van de volgende indices: (1) bestuurskwaliteit (corruptie, reglementering, kwaliteit van het justitiesysteem, fiscale en sociale fraude); (2) gezondheid (kindersterfte, levensverwachting); (3) onderwijs (Pisa score voor wiskunde en wetenschappen, het aandeel vroegtijdige schoolverlaters); (4) infrastructuur (telecommunicatie, transportinfrastructuur); (5) economie (werkloosheid en economische groei); (6) sociale cohesie (Gini's ongelijkheidscoëfficiënt), en (7) stabiliteit (inflatie, variatiecoëfficiënt van het BBP). De performantie-index werd naar 100 genormaliseerd voor de 23 bestudeerde landen. De hoogste score wordt door Luxemburg gehaald met 121 en de laagste door Portugal met 80. België behaalt een score van 95 waarmee we op een zestiende plaats stranden. Deze globale performantie-index lijkt niet zozeer met de omvang van de publieke uitgaven te zijn gelinkt: de gemiddelde performantie van de landen met lage publieke uitgaven (<40% van het BBP) is dezelfde als voor de landen met hoge publieke uitgaven (>50% van het BBP).

De efficiëntiegraad van een land wordt gemeten door de afstand die haar scheidt van de efficiëntiegrens. België plaatst zich 19e op de 23 met een kosten-efficiëntie van 66% en een resultaten-efficiëntie van 79%.

Dan wordt een internationale vergelijking gemaakt van de efficiëntie van de publieke administraties in functie van de gebruikte middelen en de behaalde resultaten. Een land met een hoge performantie-index maar beperkte kosten wordt als efficiënter beschouwd dan een land waarvan de performantie-index lager is en de kosten hoger. De efficiënte landen samen vormen een "efficiency frontier" (of "best practices") die de te halen efficiëntiedoelstelling voor de andere landen moet vormen. De afstand van een land ten opzichte van deze grens bepaalt zijn efficiëntiegraad die volgens de input- of output-oriëntatie uitmondt in een kosten- of resultaten efficiëntie-index. De tabel hieronder geeft de kosten efficiëntie-index weer van de 23 onderzochte landen. België haalt 66% en eindigt daarmee 19e van de klas. Als men naar de resultaten efficiëntie-index kijkt haalt België 79% en eindigt daarmee 18e.

De prestaties worden te globaal gemeten om de efficiëntiewinsten per sector te kunnen schatten. Een sector-specifieke aanpak is nodig.

De relatieve positie van België suggereert duidelijk dat er een verspilling van de publieke middelen is en dat andere landen beter doen met minder. Maar daaruit besluiten dat men de publieke uitgaven kan verminderen met 33% zonder dat de kwaliteit van de openbare diensten eronder lijdt, is verkeerd<sup>9</sup>. Het is ten eerste even belangrijk de resultaten te verbeteren als de kosten te beperken in het onderwijs en de gezondheidszorg. Ten tweede wordt de meting van de publieke performantie gedaan vanuit een “sleutelgatperspectief”. En, ten slotte, zoals al vermeld, is de link tussen performantie-index en niveau van de publieke uitgaven te zwak. Met betrekking tot de openbare diensten hangen de resultaten niet enkel af van de uitgaven maar ook en vooral van de medewerking van de gebruikers. Dit is zeker zo voor het onderwijs en de gezondheidszorg waar geen enkel tastbaar resultaat mogelijk is zonder de medewerking van de leerlingen wat betreft het onderwijs en de patiënten wat betreft de gezondheidszorg.



<sup>9</sup> Zie R. Aernoudt (*De Kost van niet-belgië* september 2008) die op basis van de kosten efficiëntie-index van 66% voor België besluit dat men € 11 miljard kan besparen zonder het publieke dienstenaanbod moet verminderen.



### 3.4 EEN TELEURSTELLEDE SOCIALE BESCHERMING

Op basis van de indicatoren van Laken die de kwaliteit van de sociale bescherming meten (armoede, ongelijkheid, werkloosheid, onderwijs-falen, levensverwachting), plaatst België zich 8e op 15.

De Europese Unie heeft via de Open Coördinatiemethode (OCM) duidelijke en uniforme indicatoren van sociale uitsluiting voor alle landen ontwikkeld. De bedoeling is om "best practices" te identificeren door de landen onderling te klasseren (benchmarking). De indicatoren zijn de volgende: POV: percentage van de bevolking waarvan het beschikbare inkomen (na taksen en transfers) kleiner is dan 60% van het mediane beschikbare inkomen; INE: de verhouding tussen het beschikbare inkomen van de rijkste 20% tegenover dat van de armste 20% van de bevolking; UNE: lange termijn werkloosheid (>12 maanden) in % van de actieve bevolking; EDU: proportie van de 18-24 jarigen met een diploma lager secundair onderwijs of diegenen die zonder diploma geen opleiding volgen; EXP: levensverwachting bij de geboorte. Op basis van deze indicatoren van Laken, is de performantie van de sociale bescherming in België niet zo goed daar wij ons 8<sup>e</sup> plaatsen van de 15 en dit ondanks de belangrijke hoeveelheid middelen.

TABEL : INDICATOREN VAN LAKEN - 2004

	POV	INE	UNE	EDU	EXP	SPI1	Rank
AT	0.80	0.87	0.93	0.99	0.57	.83	2
<b>BE</b>	<b>0.60</b>	<b>0.82</b>	<b>0.33</b>	<b>0.89</b>	<b>0.53</b>	<b>0.63</b>	<b>8</b>
DE	0.50	0.72	0.04	0.88	0.58	0.54	10
DK	1.00	0.97	0.96	1.00	0.07	0.80	4
ES	0.10	0.54	0.48	0.25	0.91	0.46	13
FI	1.00	0.95	0.76	0.99	0.00	0.74	6
FR	0.70	0.77	0.37	0.82	0.87	0.70	7
GR	0.10	0.31	0.00	0.79	0.51	0.34	14
IE	0.00	0.56	0.87	0.86	0.35	0.53	11
IT	0.20	0.41	0.35	0.55	1.00	0.50	12
LU	1.00	0.90	0.98	0.86	0.35	0.82	3
NL	0.90	0.82	0.87	0.82	0.54	0.79	5
PT	0.00	0.00	0.57	0.00	0.00	0.11	15
SE	1.00	1.00	0.96	1.00	0.90	0.97	1
UK	0.30	0.49	1.00	0.79	0.47	0.61	9
Mean	0.55	0.68	0.63	0.77	0.51	0.63	

Bron: Coelli, Lefebvre et Pestieau 2008

De efficiëntiegraad van de sociale bescherming, gemeten door de afstand die een land scheidt van de efficiëntiegrens bedraagt 81% voor België als men rekening houdt met de gebruikte middelen. Dit is goed voor een 12e plaats op 15.

Zoals voor de efficiëntie-index van de ECB is het mogelijk de indicatoren van sociale uitsluiting te vergelijken om een grens van “best practices” vast te leggen. Door de sociale uitgaven al dan niet in de analyse op te nemen, kan men respectievelijk de relatieve efficiëntie en relatieve performantie van ons sociaal beschermingsstelsel meten in vergelijking met de “best practices” van de EU 15<sup>10</sup>. In de twee gevallen plaatst België zich twaalfde met een performantie-index van 89,2% en een efficiëntie-index van 80,9%. De interpretatie van deze resultaten vereist dezelfde voorzichtigheid worden gedaan als voor de efficiëntie-index van de ECB.

TABEL : EFFICIENTIESCORE DEA MET EN ZONDER SOCIALE UITGAVEN ALS INPUT. 2004

DEA1			DEA1		
	Scores	rank		Scores	rank
AT	0.995	7	AT	0.917	8
<b>BE</b>	0.892	12	<b>BE</b>	0.809	12
DE	0.886	13	DE	0.769	13
DK	1.000	1	DK	0.824	11
ES	0.939	8	ES	1.000	1
FI	1.000	1	FI	0.943	6
FR	0.937	9	FR	0.924	7
GR	0.795	14	GR	0.752	14
IE	0.900	10	IE	1.000	1
IT	1.000	1	IT	0.988	5
LU	1.000	1	LU	1.000	1
NL	0.900	10	NL	0.864	9
PT	0.565	15	PT	0.444	15
SE	1.000	1	SE	1.000	1
UK	1.000	1	UK	0.825	10
Mean	0.921		Mean	0.871	

Bron: Coelli, Lefebvre et Pestieau 2008

<sup>10</sup> Zie T. Coelli, L. Lefebvre and P. Pestieau 2008 *Social protection performance in the European Union: comparison and convergence*, ECORE dp 2008/12.

### 3.5 EEN BEVREDIGENDE GEZONDHEIDSZORG DIE RELATIEF VEEL KOST

De kwaliteit van onze gezondheidszorg is goed, maar kost veel.

België heeft gekozen voor relatief hoge uitgaven om ook goede resultaten te kunnen boeken. Dit indachtig heeft een studie van de Nationale Bank van België aangetoond dat de Belgische gezondheidszorg relatief efficiënt is in vergelijking met andere bestudeerde landen – de EU 15, Japan, De Verenigde Staten en Polen. Japan buiten beschouwing gelaten zijn slechts vier Europese landen efficiënter dan België: Spanje, Zweden, Luxemburg en Oostenrijk<sup>11</sup>. Als men de synthetische resultatenindicator zou beperken tot objectieve gegevens – levensverwachting (in goede gezondheid) en kindersterfte – zou men echter een minder rooskleurig beeld krijgen.

Er bestaat een verbeteringsmarge voor onze gezondheidszorg die een beetje duurder is dan het gemiddelde in de EU 15<sup>12</sup>. Deze marge is waarschijnlijk wel kleiner dan voor de diensten van andere openbare administraties.

TABEL : TEVREDENHEIDSINDICATOR IN DE GEZONDHEIDSZORG

Questions	Belgium	EU-27	Rank
<b>Hospitals</b>			
Quality	93%	71%	1
Availability and access	87%	76%	2
Affordability	69%	79%	19
<b>Dental Care</b>			
Quality	95%	74%	1
Availability and access	87%	74%	8
Affordability	66%	49%	7
<b>Medical and Surgical</b>			
Quality	93%	74%	1
Availability and access	75%	62%	2
Affordability	62%	65%	13
<b>Family doctors and GP's</b>			
Quality	95%	84%	2
Availability and access	97%	88%	1
Affordability	86%	89%	17
<b>Care services for dependent people in their home</b>			
Quality	77%	42%	1
Availability and access	74%	41%	1

11 Zie B. Eugène (2008) La méthode d'efficacité comme méthode d'évaluation des performances en matière de dépenses publiques: une application à la Belgique, NBB working paper n°138.

12 Zie D. Crainich et F. Daue (2008) *Etat de santé de notre système de soins d santé*, Itinera monographie

Affordability	55%	27%	1
<b>Nursing homes</b>			
Quality	75%	41%	2
Availability and access	61%	39%	2
Affordability	39%	21%	2

BRON: EUROBAROMETER ON HEALTH CARE AND LONG TERM CARE, EUROPEAN COMMISSION, SEPTEMBER 2007. NOTE, COUNTRY RANKING IS BY DECREASING ORDER OF SATISFACTION.

### 3.6 ONDERWIJS, DE GROTE SPREIDSTAND

De PIRLS enquête voor het primaire onderwijs is twee keer uitvoeriger dan de PISA enquête voor het secundaire onderwijs.

Het PIRLS-onderzoek van 2006 is het vervolg op de het eerste PIRLS onderzoek van 2001. Het acroniem PIRLS betekent in het Engels “Progress in International Reading Literacy Study”. Dit onderzoek had als doel de vaardigheid in begrijpend lezen van leerlingen van 9 en 10 jaar (dit komt overeen met 4 jaar leesonderricht) uit 40 landen (waaronder 21 landen van de Europese Unie) en vijf Canadese provincies te testen. Dit onderzoek is vollediger dan dit van PISA omdat het dubbel zoveel leerlingen en dubbel zoveel scholen betreft.

Op basis van de PIRLS enquête 2001 plaatst Vlaanderen zich 13e en de Franstalige Gemeenschap 34e op 45 in de leesvaardigheidstoets voor tienjarigen.

De leesvaardigheidstoets is gebaseerd op zowel informatieve als verhalende teksten van 600 tot 1000 woorden. Er zijn verscheidene competenties betreffende begrijpend lezen: expliciete informatie weerhouden, directe gevolgtrekkingen maken (of directe inferentie), ideeën en informatie interpreteren en assimileren (of indirecte inferentie), de inhoud, de taal en de tekstuele elementen onderzoeken.

Hoe ziet het algemene klassement er uit en hoe scoort België? Rusland, met een gemiddelde score van 565 (het PIRLS-gemiddelde is 500), voert het koppeloton aan. Luxemburg (557) en Italië (555) volgen op korte afstand. We kunnen dus moeilijk spreken van een Angelsaksische oriëntatie. Nederlandstalig België, met een score van 547, bevindt zich op de 13de plaats op 45. Franstalig België (500) staat op de 34ste plaats.

Volgens het PISA onderzoek beschikt Vlaanderen over 20% meer goede leerlingen van 15 dan de Franstalige Gemeenschap wat wiskunde en leesvaardigheid betreft.

Op het gebied van wiskunde, weerhoudt het PISA-onderzoek zes niveaus. In Vlaanderen bevinden 53% van de leerlingen zich in de drie hoogste niveaus. Voor de Franstalige Gemeenschap is dit 33%. Wat betreft de goede leerlingen is er dus een kloof van 20% tussen Vlaanderen en de Franstalige Gemeenschap. Voor leesvaardigheid is het verschil ongeveer even groot: 43% van de Vlaamse leerlingen tegenover slechts 25% van de leer-

Eerst de lonen van de lesgevers, dan de schooluitrusting.

lingen van de Franstalige Gemeenschap bevinden zich in de hoogste niveaus. Volgens het PIRLS-onderzoek is de kloof nog groter: in Vlaanderen bereiken 90% van de leerlingen het middenniveau tegenover 66% in de Franstalige Gemeenschap. (zie tabel)

In België ligt de loonkost voor de leerkrachten zeer hoog<sup>13</sup> : 74,8% in België tegenover 58,8 % gemiddeld in de OESO. Andere personeelscategorieën: 10,2% in België tegenover 15,1% in de OESO. Schooluitrusting: 12,7 % in België en 17,7 % in de OESO. Er wordt, met andere woorden, les gegeven in slecht onderhouden gebouwen en quasi zonder materieel of ondersteunend personeel (onderhoud, transport, bewaking, kinderopvang, administratie), maar men vermenigvuldigt het aantal lesgevers.

TABEL: PERCENTAGE VAN HET AANTAL STUDENTEN DAT HET REFERENTIELEVEL BEREIKT OP HET GEBIED VAN LEZEN

	Advanced (>625)	High (>550)	Intermediate (>475)	Low (>400)
International median	7	41	76	94
Canada-Quebec	6	41	83	97
<b>Belgium-Flemish</b>	<b>7</b>	<b>49</b>	<b>90</b>	<b>99</b>
<b>Belgium-French</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>67</b>	<b>91</b>
England	15	48	78	93
Luxembourg	15	56	89	99
Italy	14	52	87	98
Denmark	11	52	85	97
Netherlands	6	49	91	99
France	5	35	76	96
Romania	4	27	61	84
Spain	5	31	72	94

BRON: IEA-PIRLS 2006

NOOT: BEIDE OUDERS ZIJN IN HET LANDSDEEL GEBOREN: 79% IN VLAANDEREN, 56% IN FRANSTALIG BELGIË. BEIDE OUDERS SPREKEN THUIS DE TAAL VAN DE TEST: 94% VLAANDEREN EN 93% IN FRANSTALIG BELGIË.

<sup>13</sup> OESO Education outlook.

De leerlingen zijn relatief ontevreden over schoolomkadering.

Onderstaande tabel geeft aan dat de studenten de kwaliteit van de schoolomkadering minder goed achten in vergelijking met de overige OESO landen. Deze tabel is gebaseerd op eigen berekeningen die gemaakt werden op basis van een enquête afgelegd bij vijftienjarige studenten en die naar de kwaliteit van het werk van de lesgevers vroeg (kwaliteit van de lessen, luisterkwaliteit, ondersteuningskwaliteit, behandelingskwaliteit).

TABEL: KWALITEIT VAN DE SCHOOLOMKADERING

Vragen	België				OESO			
	Nooit	Soms	Dikwijls	Altijd	Nooit	Soms	Dikwijls	Altijd
De lesgever wil dat de leerlingen veel werken	7,05%	38,36%	32,32%	19,70%	6,5%	24,6%	29,4%	39,4%
De lesgever is ontevreden als leerlingen een slordig werk inleveren	8,97%	41,28%	25,10%	22,04%	16,2%	33,0%	23,9%	26,8%
De lesgever is geïnteresseerd in het leerproces van iedere leerling	17,38%	36,97%	23,78%	18,26%	10,4%	27,8%	26,3%	35,5%
De lesgever helpt de leerlingen met hun werk	11,54%	41,58%	25,83%	17,69%	10,6%	30,8%	28,4%	30,2%
De lesgever blijft uitleg geven tot de leerlingen het begrijpen	7,59%	31,78%	30,04%	27,62%	8,1%	28,6%	28,7%	34,6%
De lesgever spant zich in om de leerlingen te helpen	8,68%	34,11%	29,83%	24,08%	8,5%	29,9%	30,2%	31,4%
De lesgever helpt de leerlingen in hun leerproces	20,31%	38,74%	22,68%	14,45%	7,8%	27,6%	30,1%	34,5%
De lesgever kijkt de huistaken van de leerlingen na	8,17%	27,66%	29,89%	30,31%	8,5%	31,5%	29,0%	30,9%
	<b>Helemaal niet akkoord</b>	<b>Niet akkoord</b>	<b>Akkoord</b>	<b>Helemaal akkoord</b>	<b>Helemaal niet akkoord</b>	<b>Niet akkoord</b>	<b>Akkoord</b>	<b>Helemaal akkoord</b>
De leerlingen komen goed overeen met de meeste lesgevers	7,88%	28,71%	53,47%	7,00%	6,8%	23,2%	57,3%	12,7%
De meeste lesgevers zijn geïnteresseerd in het welzijn van hun leerlingen	5,85%	26,06%	57,97%	6,99%	6,4%	22,3%	54,7%	16,7%
De meeste lesgevers luisteren echt naar wat ik te zeggen heb	6,18%	24,47%	56,74%	9,27%	6,9%	25,6%	53,3%	14,2%

Vragen	België				OESO			
	Nooit	Soms	Dikwijls	Altijd	Nooit	Soms	Dikwijls	Altijd
Als ik bijkomende hulp nodig heb, zullen mijn lesgevers mij die bieden	4,27%	17,20%	62,64%	12,25%	5,4%	17,1%	58,0%	19,5%
De meeste lesgevers behandelen mij rechtvaardig	3,66%	13,91%	63,24%	15,80%	5,9%	16,3%	57,1%	20,6%

BRON: EIGEN BEREKENINGEN OP BASIS VAN GEGEVENS UIT HET PISA-ONDERZOEK VAN 2000

In de Franstalige Gemeenschap is het budget in het primaire onderwijs er met 20% per leerling op vooruit gegaan sinds 10 jaar, maar de leerachterstand is nog steeds aan het groeien tijdens diezelfde periode.

In de Franstalige Gemeenschap heeft in 2005-2006 meer dan een leerling op vijf uit het vijfde leerjaar lager onderwijs een schoolachterstand. In het vierde jaar secundair onderwijs is dit meer dan een leerling op twee. De hervorming van 1998-99, die het verbod ingevoerd heeft om leerlingen bij het begin van het secundair onderwijs hun jaar te laten overdoen, heeft geen effect gehad op de schoolachterstand! Integendeel, sinds die periode is de schoolachterstand nog toegenomen. De gemiddelde uitgave per leerling in het lager onderwijs is tussen 1996 en 2006 met 20% gestegen (tegen constante prijzen). Het gespecialiseerd onderwijs kost dubbel zoveel als het secundair onderwijs. In 2005-2006 bedraagt de kost van de schoolachterstand 335 miljoen euro (6% van het algemeen onderwijsbudget).<sup>14</sup>

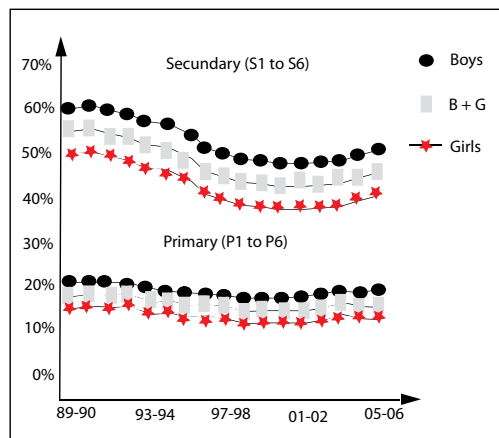
In België is het onderwijs zeer ongelijk in vergelijking met de overige OESO landen.

Ons onderwijs blijkt ook het minst gelijke kansen van alle OESO-landen te bieden. In België is de gemiddelde kloof tussen de uiterste scores hoger dan 100 punten. Het enige andere land dat de grens van 100 punten overschrijdt is Duitsland. In de Franstalige of Vlaamse Gemeenschap, heeft een leerling die afkomstig is uit de 25% sociaal en economisch minst begoede families (ESCS-index) drie keer meer kans om bij de 25% minst begaafde leerlingen voor wiskunde te zijn (de gemiddelde ratio van de OESO bedraagt 2,7).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Zie ETNIC 2007

<sup>15</sup> Zie D. Lafontaine en A. Baye (2007) Au-delà du palmarès : quels enseignements tirer des enquêtes PISA ? 17ème Congrès des Economistes belges de Langue française.

EVOLUTIE VAN DE SCHOOLACHTERSTAND PER GESLACHT IN HET  
GEWONE FRANSTALIGE ONDERWIJS - 1989-'90 TOT 2005-'06



In 2005-2006, liepen 20% van de jongens en 16% van de meisjes een schoolachterstand op van minstens 1 jaar. In het secundaire zijn dat 51% van de jongens en 41% van de meisjes.

Bron: Ministère de la Communauté française de Belgique, ETNIC 2007.

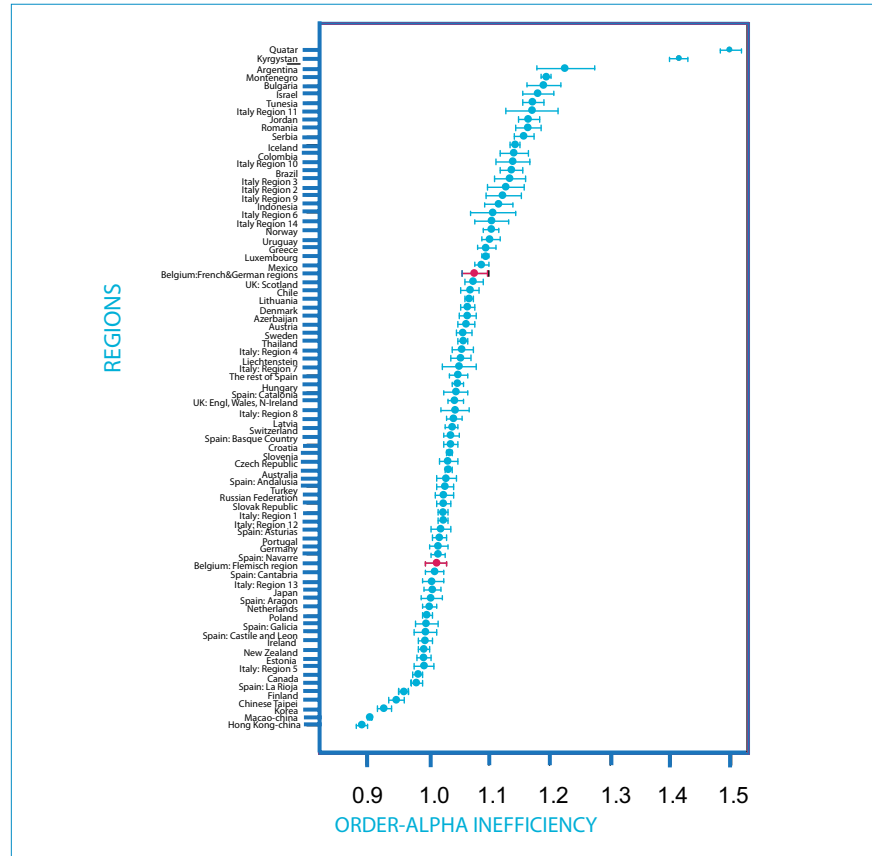
BRON: MINISTERIE VAN DE FRANSTALIGE GEMEENSCHAP VAN BELGIË, ETNIC 2007.

Als men rekening houdt met de gebruikte middelen en de familiale situatie van de leerlingen, plaatst Vlaanderen zich 20e en de Franstalige Gemeenschap 54e op basis van de PISA 2006 resultaten van de 80 deelnemende regio's.

Men mag zich niet blindstaren op deze resultatenindicatoren en ook naar de efficiëntie-indicatoren kijken. Deze houden ook rekening met de middelen voor handen om tot deze resultaten te komen. Verschelde (2008) berekende de efficiëntiegraad op basis van de PISA 2006 resultaten voor een staal van 346 603 leerlingen door als input rekening te houden met schoolomkaderingsgraad, de educatieve middelen van de school en de familiale situatie (student economic socio-cultural background, ESCS)<sup>16</sup>. De schattingen van de efficiëntiegraad per regio met een waarschijnlijkheidsinterval van 95% staan in onderstaande tabel. De index werd naar 1 genormaliseerd voor een regio die als efficiënt wordt beschouwd, met een foutmarge van 5%. Hoe verder de regio's van 1 verwijderd zijn, hoe minder efficiënt ze zijn.

<sup>16</sup> Zie M. Verschelde (2008), Estimating and explaining efficiency of secondary education, Master thesis, Economics School of Louvain, UCL.





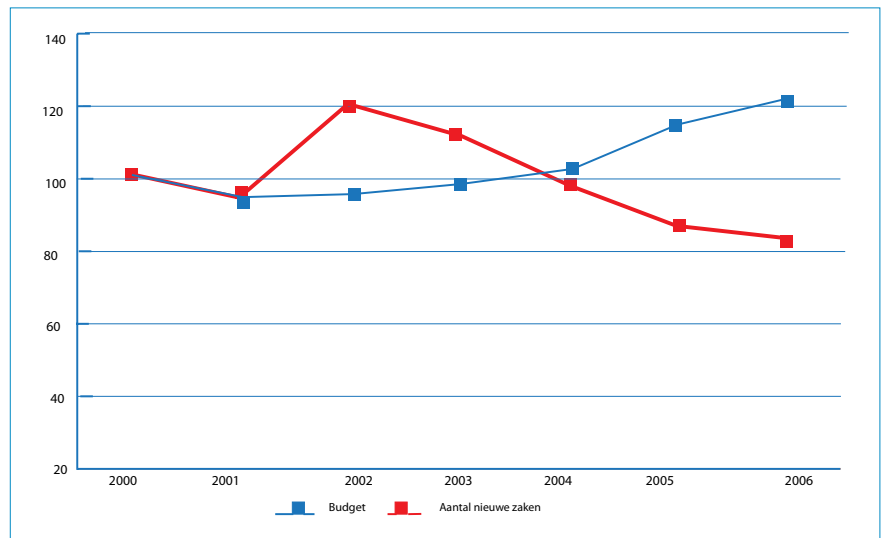
De vijf efficiëntste regio's staan onderaan in de tabel: Finland, China-Taipei, Korea, Macao-China en Hongkong. De 5 minst efficiënte regio's staan helemaal bovenaan: Bulgarije, Montenegro, Argentinië, Kyrgyzstan en Qatar. In België heeft de Vlaamse Gemeenschap een efficiëntieratio van 1.014, wat ver onder de 1.078 van de Franstalige Gemeenschap ligt. De interpretatie van deze inefficiëntieratio (output-georiënteerd) is dat men de PISA resultaten met 1.4% moet verhogen voor de Vlaamse Gemeenschap, en met 7,8% voor de Franstalige om bij de groep van best presterende landen te kunnen horen. Op basis van deze index klasseert de Vlaamse Gemeenschap zich 20<sup>e</sup> en de Franstalige Gemeenschap 54<sup>e</sup>. Daar de familiale context van de leerlingen in de index is opgenomen mag men dit niet als excuus aanwenden om het verschil te verklaren.

### 3.7 JUSTITIE: MEER BUDGET VOOR MINDER RESULTATEN

Het budget van de parketten en tribunalen is met 20% gestegen terwijl er een vermindering van de nieuwe zaken met 20% was dankzij de minnelijke schikkingen.

De gerechtelijke achterstand is lang een nijpend probleem geweest in België. Onder politieke druk om die achterstand in te halen past het gerechtelijk systeem zich aan. Voortaan passen bepaalde parketten de Lifo methode toe (last in, first out) om de achterstand niet groter te laten worden! Dit is uiteraard niet bevorderlijk voor de gelijkheid van behandeling. Een efficiëntere oplossing was de toevlucht naar vereenvoudigde PV's om de minnelijke schikkingen te vergemakkelijken en zo de parketten en tribunalen te ontlasten. Het resultaat is opmerkelijk met een vermindering van 20% van de nieuwe zaken sinds 2000. De vraag is echter waarom in diezelfde periode ook het budget van de parketten en tribunalen met 20% is toegenomen!

EVOLUTIE VAN HET BUDGET VAN DE GERECHTSHOVEN, TRIBUNALEN EN PARKETTEN EN VAN HET AANTAL NIEUWE ZAKEN

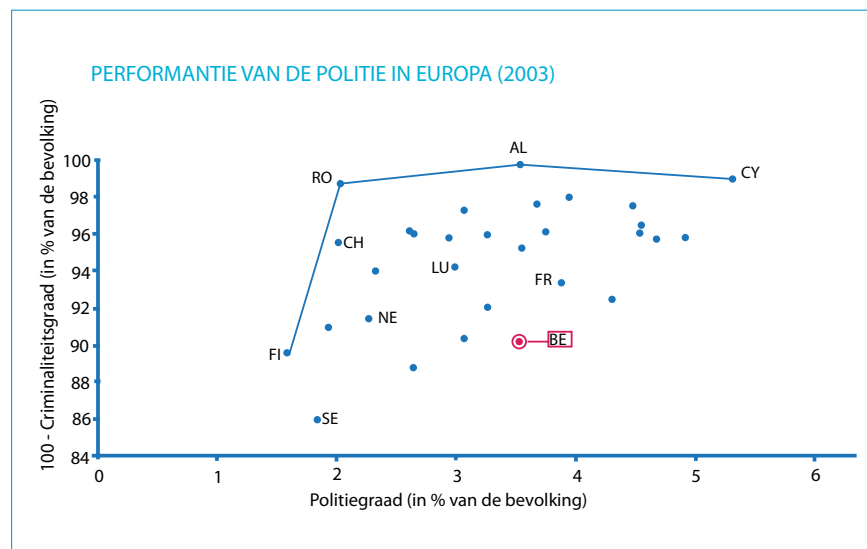


BRON: JUSTITIE IN CIJFERS 2008 EN EIGEN BEREKENINGEN

### 3.8 POLITIE: VEEL EFFECTIEVEN VOOR WEINIG VEILIGHEID

Een hoger dan gemiddelde criminaliteitsgraad voor een talrijker dan gemiddeld politiekorps in Europa.

Wat de openbare orde en veiligheid betreft, zijn verbeteringen mogelijk en nodig<sup>17</sup>. Een vergelijking van de criminaliteitsgraden en de politiegraden in Europa toont dat terwijl in Europa meer politie vergezeld gaat van minder criminaliteit, België gekarakteriseerd wordt door een hoger dan gemiddelde criminaliteitsgraad en een talrijker dan gemiddeld politiekorps.



BRON : EIGEN BEREKENINGEN OP BASIS VAN HET EUROPEAN SOURCEBOOK OF CRIME AND CRIMINAL JUSTICE STATISTICS 2007

<sup>17</sup> Zie B. Eugène (2008) La méthode d'efficacité comme méthode d'évaluation des performances en matière de dépenses publiques: une application à la Belgique, NBB working paper n°138.

### 3.9 VERDEELDHEID EN KWALITEIT VAN HET OPENBARE BESTUUR

Een moeilijke brug tussen goed bestuur enerzijds en verdeeldheid anderzijds.

Alesina et Zhuravskaya (2008) hebben aangetoond dat linguïstische, ethnische of religieuze verdeeldheid de kwaliteit en efficiëntie van overheden vermindert<sup>18</sup>. Op basis van een staal van 90 landen hebben zij voor elk land het aantal aparte groepen voor elk diversiteitsaspect (religie, ethniciteit of taal) en de versplinteringgraad (kans dat twee individuen tot twee verschillende groepen behoren) berekend. Op basis van de ruimtelijke verdeling van de groepen hebben zij ook de segregatiegraad in elk land berekend (gelijk aan 1 als elke groep gelokaliseerd is in een aparte regio en gelijk aan 0 wanneer de verschillende groepen gelijk verdeeld zijn over de verschillende regio's). Ze hebben vervolgens aangetoond dat deze segregatie indices nauw gecorreleerd zijn met klassieke indicatoren als de kwaliteit van het bestuur als ontwikkeld door de Wereldbank (Voice and accountability, Political stability, Government effectiveness, Regulatory effectiveness, Rule of law, Control of corruption)<sup>19</sup>.

CORRELATIE TABEL: SEGREGATIE EN DE BESTUURSKWALITEIT

	Ethnic segregation	Language segregation	Religion segregation
Voice& accountability	-0.37	-0.36	-0.19
Political stability	-0.56	-0.54	-0.30
Govt effectiveness	-0.35	-0.32	-0.23
Regulatory quality	-0.35	-0.32	-0.23
Rule of law	-0.40	-0.38	-0.25
Control of corruption	-0.37	-0.36	-0.27

BRON: TABEL 2 IN ALESINA AND ZHURAVSKAYA (2008)

<sup>18</sup> Zie A. Alesina et E. Zhuravskaya (2008) "Segregation and the quality of government in a cross-section of countries CEPR DP n° 6943.

<sup>19</sup> Zie <http://govindicators.org>. Zie ook Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi (2006) « Governance matters V : Aggregate and individual governance indicators for 1995-2006 » World Bank policy research working paper n° 4012.

### 3.10 DE STATISTISCHE ILLUSIES VAN HET SCANDINAVISCH MODEL

Terwijl de meeste ontwikkelde landen steeds meer moeilijkheden kennen om het hoofd te bieden aan de mondialisering en aan de concurrentie van de lageloonlanden, schijnt Scandinavië - Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden - zich aardig uit de slag te trekken. De groei is middelmatig: gemiddeld 2,2 % op jaarbasis tussen 1995 en 2005, tegen 2,8 % voor de niet Scandinavische landen van het Europa van de 15. Maar Scandinavië is goed geplaatst voor wat betreft het BBP per inwoner en de werkloosheid. In 2005, lag het BBP per inwoner 39% hoger dan dit van de andere landen van de EU en het werkloosheidspercentage bedroeg 6,7% tegenover 8% in de rest van de EU.

De ambtenarij is soms de gemakkelijkste oplossing om mensen aan het werk te houden.

Wat is het geheim van het Scandinavisch succes? Het lage werkloosheidspercentage en het hoge niveau van het BBP kunnen heel gemakkelijk verklaard worden door het hoge aantal ambtenaren. In Scandinavië is het aantal ambtenaren merkwaardig hoog. Het openbaar ambt vertegenwoordigt 33,5 % van het werk in loondienst in Zweden en 32,9 % in Denemarken. Gemiddeld 32,7 % van de loontrekkenden zijn ambtenaren, tegen 18,5 % in de niet Scandinavische landen van het Europa van de 15. In Duitsland, de grootste economische macht in Europa, zijn slechts 12,2% van de loontrekkenden ambtenaren.

Aangezien de opbrengst van de openbare ambten gemeten wordt via hun kost, draagt dit bij tot de productiviteit, maar slechts schijnbaar, want deze activiteiten leveren niet altijd op wat ze kosten.

Wanneer de betrekkingen in de privésector niet meer concurrentieel zijn, is de ambtenarij een gemakkelijke oplossing om de mensen aan het werk te houden. Vervolgens gaat het grotere aandeel openbare ambten in de Scandinavische landen de productiviteit overevalueren. Het betreft hier een probleem van statistische meting. Volgens de boekhoudkundige regels beantwoordt, - in afwezigheid van een door de markt bepaalde waarde -, de bijdrage van de openbare sector tot het BBP aan het bedrag van de lonen van de ambtenaren, ongeacht hun productiviteit of hun nut. Stel dat het gaat over een land met een hoge werkloosheid: als de regering aan de werklozen een uitkering betaalt, dan wordt deze als een kost geboekt. Maar als de regering hen aanwerft en hen het equivalent van deze uitkering betaalt om een dienst, die niet door de markt aangeboden wordt (wegens niet rendabel), uit te voeren, dan zal de totaliteit van deze uitkeringen niet meer beschouwd worden als een kost, maar als een opbrengst (aangezien de opbrengst van de openbare ambten gemeten wordt via hun kost). Dit verhoogt slechts schijnbaar de productiviteit, want deze activiteiten leveren niet op wat ze kosten.

Boekhoudkundige trucjes en andere oppervlakkige maatregelen lossen natuurlijk niets op in de concurrentie met de lage loonlanden.

Men kan natuurlijk ook de lage lonen subsidiëren en in opleiding investeren.

De rol van de staat draagt dus bij tot het laag werkloosheidspercentage van de regio. Het verklaart ook in grote mate het hoge bedrag van het BBP per inwoner, door de eenvoudige reden dat de toegevoegde waarde die door deze overheidsbanen gegenereerd wordt, meegerekend wordt in het BBP, terwijl zij nooit zou kunnen voortgebracht worden in de markteconomie. Naast deze boekhoudkundige kunstgreep die bijdraagt tot het Scandinavisch succes, is de openbare tewerkstelling van de laaggeschoolden ook geen beter antwoord op de concurrentie van de lageloonlanden.

De beste remedie bestaat erin de vorming te verbeteren, maar dit is een moeilijk proces van lange adem. Er resten dus slechts twee oplossingen op korte termijn. De eerste bestaat erin de ongeschoolde arbeiders te beschermen via een minimumloon of via een vervangingsinkomen. De meeste Europese landen kiezen voor deze strategie. Ze leidt echter tot massale werkloosheid, is inefficiënt en financieel onhoudbaar. De tweede strategie bestaat erin de lonen te subsidiëren in plaats van vervangingsinkomens uit te betalen. Dit is de strategie die Edmund Phelps, Nobelprijs economie 2006 sinds lang voorstelt in zijn boek *Rewarding Work*.<sup>20</sup> Het gaat om overheidshulp die ofwel aan de werknemers uitbetaald wordt onder de vorm van een belastingkrediet zoals in de Verenigde Staten of in Groot-Brittannië, ofwel aan de werkgevers. Deze laatste oplossing blijkt beter te zijn, want ze zet aan tot aanwervingen en verhoogt aldus het tewerkstellingspercentage.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Zie E. Phelps (1997) *Rewarding work*, Harvard University Press; Voir aussi J.H Dreze, C. Fiquieres and J. Hindriks (2007) "Can federal grants mitigate social competition" *CEsifo Economic Studies* 53(4): 596-617.

<sup>21</sup> Zie B. Cockx, H. Snessens, en B. Vanderlinden (2005), *evaluations micro et macroéconomiques des allégements de la (para)fiscalité en Belgique* IRES, UCL.



04

# AFSLANKEN ZONDER SCHADE





## 4.1 DE GERSHON HERVORMING VAN 2004 IN ENGELAND

Sir Peter Gershon, de man van 20 miljard pond.

Een efficiëntieprogramma van ongeziene omvang met 21,5 miljard pond verwachte efficiëntiewinsten op 4 jaar, waarvan 60% in cash.

Op basis van een rapport betreffende de efficiëntie van de openbare financiën dat aan Sir Peter Gershon toevertrouwd werd, heeft de Britse regering in 2004 het « efficiency programme » gelanceerd. Het doel hiervan was om voor maart 2008:

- £21,5 miljard efficiëntiewinst te boeken;
- de openbare sector met 70.600 eenheden te verminderen en 13.500 functies opnieuw toe te kennen ten gunste van de « front line » openbare diensten en
- binnen de openbare diensten een efficiëntiecultuur te ontwikkelen.

In het verleden waren er al talrijke pogingen om de performantie en de efficiëntie van de regeringswerking te verbeteren, maar het « Efficiency Programme » is veel ambitieuzer en grootser van opzet.

### **De omvang en de aard van het “Efficiency Programme”:**

De ministeries kunnen slechts efficiëntiewinsten boeken als ze in staat zijn te bewijzen dat de kwaliteit van de openbare diensten niet negatief beïnvloed werd door de doorgevoerde hervormingen. Het doel dat men zich stelt in verband met efficiëntiewinst geldt voor de ganse openbare sector, met inbegrip van de lokale besturen.

Ten minste 60 percent van de £21,5 miljard efficiëntiewinst wordt in cash verwacht. Maar aangezien de ministeries de mogelijkheid hebben dit geld te herinvesteren in andere diensten, betekent de vrijgekomen cash niet noodzakelijk een verlaging van het budget.

Als de kosten gelijk gebleven zijn, kunnen de ministeries ook kwantiteits- of kwaliteitsverbeteringen in rekening brengen. De ministeries kunnen de spreiding van hun doelen binnen hun activiteiten kiezen. Ze kunnen hier projecten in opnemen die al bezig waren toen het “Efficiency Programme” opgestart werd: zo werden 80 van de 200 efficiëntiewinstprojecten opgestart voordat de Gershon hervorming het licht zag. De omvang van bepaalde projecten is vervolgens echter toegenomen.

De Gershon Review heeft voor ieder ministerie nieuwe efficiëntiedoelstellingen bepaald		
Ministerie	Efficiëntiewinsten	
	Winsten in miljoen £	Aantal geschrapte banen
Gezondheidszorg	6.470	720
Onderwijs	4.350	1 960
Defensie	2.83	15 000
Binnenlandse Zaken	1.970	2 700
Werk en Pensioenen	960	30 000
Transport	785	650
Gemeenschappen en Lokale Besturen	620	400
Milieubeheer, Voedselvoorziening en Plattelandszaken	610	2 400
Afdelingen van de Kanselarij	550	13 350
Andere ministeries	1.535	3 420
Lokale Besturen	6.450	-
Totaal	21.480*	70 600

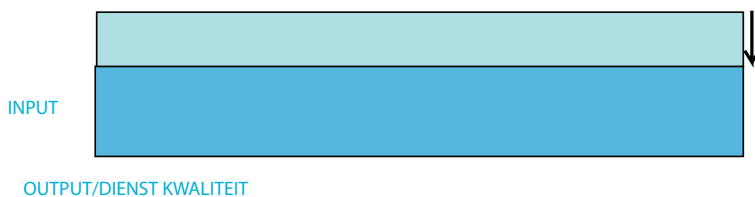
\* De totale efficiëntiewinst bedraagt £5.650 miljoen minder dan de som van alle bedragen die zich in de kolom « winsten » bevinden. Dit is te wijten aan het feit dat alle verwachte winsten van de lokale besturen eveneens opgenomen zijn in de doelstellingen van de ministeries.

## 4.2 SLEUTELDEFINITIES

De efficiëntiewinsten wijzen op de duurzame verbeteringen in de manier waarop de openbare middelen besteed worden :

- \* Ze moeten in de toekomst gewaarborgd zijn.
- \* Ze mogen de kwaliteit van de diensten niet negatief beïnvloeden.
- \* Ze mogen zich uitdrukken in een kostenverlaging voor een zelfde kwaliteit van dienstverlening of in een kwaliteitsverbetering tegen gelijke kosten.

### A. GELDELIJKE EFFICIËNTIEWINSTEN



### B. NIET GELDELIJKE EFFICIËNTIEWINSTEN

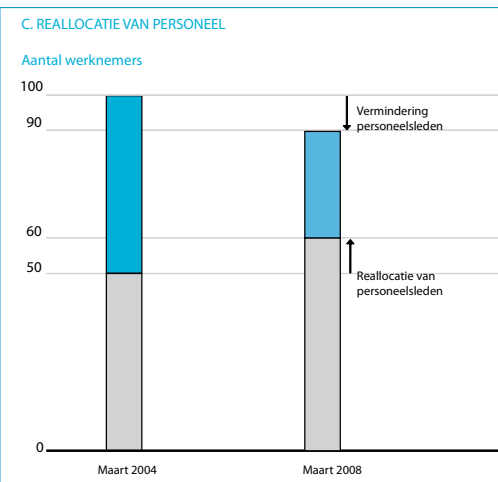


Het verminderen van arbeidsplaatsen beantwoordt aan het schrappen van banen door de ministeries.

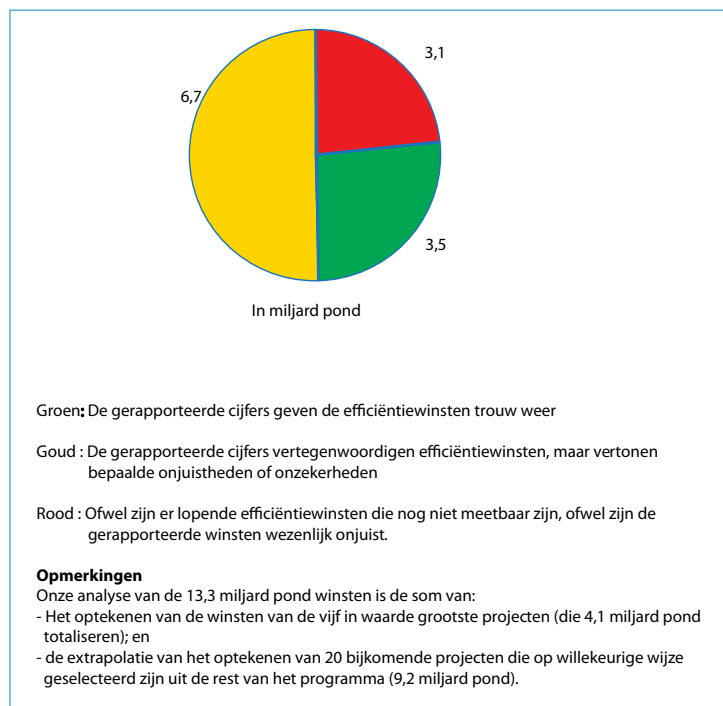
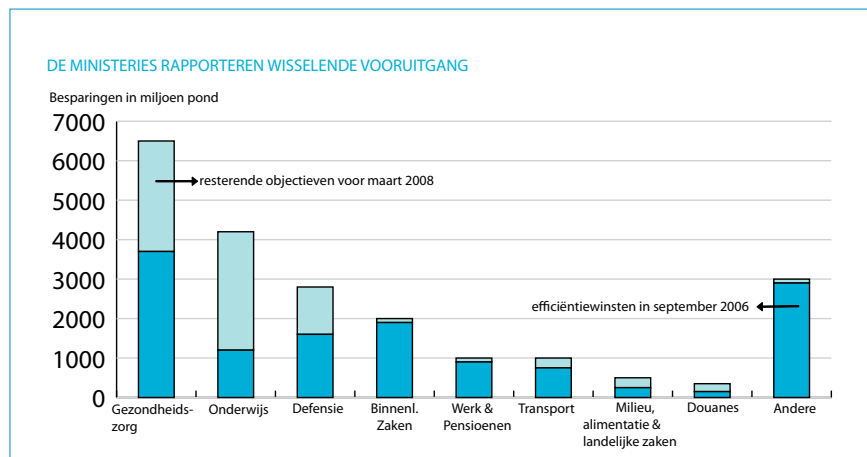
- Het betreft enkel ambtenaren en militairen in administratieve en ondersteunende functies.
- De weerhouden registratiedatum voor het verminderen van de arbeidsplaatsen is 1 april 2004.
- Het verminderen van arbeidsplaatsen is van toepassing op fulltime equivalenten van bedienden met een contract van bepaalde of van onbepaalde duur.

Naast hun doelstellingen op het gebied van verminderen van arbeidsplaatsen hebben de ministeries « for work and pensions » en « HM revenue & customs » ook de opdracht gekregen over te gaan tot de reallocatie van functies ten voordele van de « eersterangsactiviteiten ».

- De reallocatie van personeel beantwoordt aan nieuwe functies met als doel de belangrijkste rollen in de openbare diensten in te vullen.
- Aangezien de reallocaties eerder functies dan personen betreffen, kunnen de bedienden die deze nieuwe taken toegewezen krijgen zowel bestaande als nieuw aan te werven bedienden zijn.

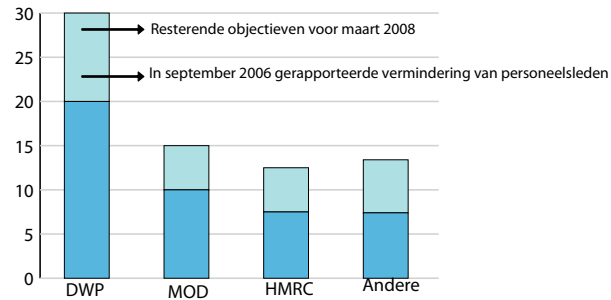


## 4.3 SLEUTELCIJFERS

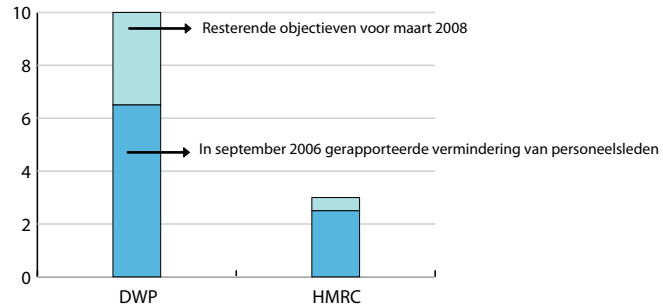


## DE MINISTERIES HEBBEN SIGNIFICANTE VOORUITGANG GERAPPORTEERD WAT BETREFT DE VERMINDERING EN REALLOCATIE VAN PERSONEELSLEDEN

Vermindering van personeelsleden (in duizenden)



Reallocatie van personeelsleden (in duizenden)



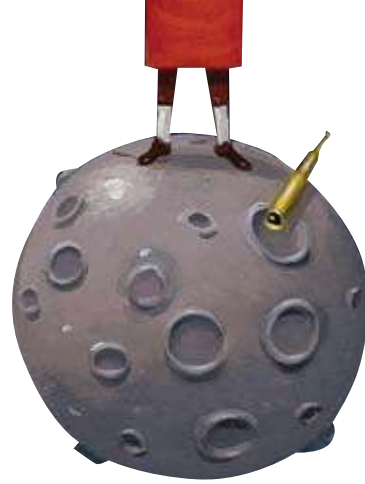
## 4.4 DE INSTRUMENTEN VOOR EFFICIËNTIEWINSTEN

De regio is het bepalende besluitniveau geworden voor de openbare dienstverlening.

Er werd door ieder ministerie en door alle lokale collectiviteiten vooruitgang qua efficiëntie geboekt:

- door een lagere prioriteit te verlenen aan bepaalde ministeries en agentschappen, namelijk door bepaalde van hun taken in onderaanneming te laten uitvoeren,
- door het systematisch invoeren van onderaanneming voor de taken van de overheidsdiensten zonder meerwaarde (maar door ook te verifiëren dat deze onderaanneming besparingen en een betere kwaliteit oplevert),
- door massieve investeringsprogramma's in de informatisering (meer bepaald bij het ministerie van Justitie)
- door de regionalisering (de regio is het bepalende beslissingsniveau voor alle openbare diensten geworden),
- door een beter beheer van het vastgoed,
- door de standaardisatie van procedures door middel van de informatica,
- door de vereenvoudiging van de processen, wat veronderstelt dat men werk maakt van de beroeps culturen die tot op dat moment gewoon waren de kwaliteit van hun werk te bepalen zonder de druk van de middelen en op steeds specifieke wijze.





DEEL 2

**DE ACTIES**



05

EEN ECHTE « KWALITATIEVE  
SPRONG VOORWAARTS » IN  
HET OPENBAAR BESTUUR



Performante instellingen, en geen naïef neoliberalisme dat komaf wil maken met de verzorgingsstaat.

Het “nieuw openbaar beleid” wijst op een hervormingsgolf van de publieke sector die zich over heel de wereld verspreid heeft.

→ **ACTIE 1** Onze openbare administratie doen overstappen naar een modern openbaar beleid. De tevredenheid van de gebruikers valoriseren en op de voorgrond plaatsen. De diensten differentiëren en aanpassen aan de bijzondere behoeften van de gebruikers. De reglementeringen die de te volgen procedures opleggen, vervangen door contractuele betrekkingen die het resultaat voorop stellen. De controle op de middelen en de andere vormen van ex ante controle zoveel mogelijk vervangen door de verplichting verantwoording af te leggen. De beheerders de middelen aanreiken om de efficiëntie en de performantie na te streven door hun meer manoeuvreerruimte te geven in wat betreft de structuur en het beleid van hun organisatie.

Na afloop van een omvangrijk onderzoek over de oorsprong van de rijkdom van de landen, tweehonderd jaar na dit van Adam Smith, besluit de Amerikaanse econoom Mancur Olson dat: « de grote verschillen in rijkdom tussen de landen hoofdzakelijk te wijten zijn aan de verschillen in kwaliteit van hun instellingen en van hun economisch beleid ».<sup>1</sup> Indien België een gunstige tewerkstelling en voorspoed wil, dan moet het haar instellingen performant maken en moeten die open staan voor innovatie. Dit heeft niets te maken met het naïeve neoliberalisme dat komaf wil maken met de verzorgingsstaat.

## HET NIEUW OPENBAAR BELEID

Het klassieke organisatie- en beleidsmodel van de openbare administraties is in de 17de eeuw ontstaan in Europa. De oorsprong ervan valt samen met de overgang van archaische beleidsstructuren naar mechanismen die beter aan het toenemend belang van de private handelsactiviteiten en aan het invoeren van democratische parlementaire systemen aangepast zijn. De basisprincipes ervan zijn de volgende:

- het openbaar gezag moet gebaseerd zijn op het recht en moet conform de wetten worden uitgevoerd;
- de burgers moeten, in soortgelijke omstandigheden, op dezelfde manier behandeld worden, zonder dat hun sociaal statuut of hun politieke overtuiging in aanmerking genomen worden;

<sup>1</sup> M. Olson (1996), Why some nations are rich, and other are poor, *The Journal of Economic Perspectives*, 10, 3-24.

- er moet een professionele en politiek neutrale openbare administratie zijn die aldus in staat is alle regeringen op dezelfde competente wijze bij te staan en;
- om die principes te garanderen, moet het human resources beleid berusten op een bijzonder statuut dat voorziet in een levenslange tewerkstelling binnen de openbare administratie.

Het « nieuw openbaar beleid » (« New Public Management ») wees in het begin op een geheel aan specifieke maatregelen die het Verenigd Koninkrijk ingevoerd had in haar openbare administratie. Deze methode werd al snel een echt beleidsparadigma over de modernisatie van de openbare diensten. Sinds de jaren 1980, wordt het door een groot aantal regeringen gebruikt. De term « nieuw openbaar beleid » is algemeen aanvaard en is bijzonder complex.

Hij dekt een hervormingsgolf van de openbare sector die zich over de ganse wereld verspreid heeft. De methode is, onder andere, gebaseerd op de theorieën van de “public choice” benadering van de verhouding tussen opdrachtgever (principal) en uitvoerder (agent), en is afkomstig uit de literatuur over bedrijfsmanagement. Haar voornaamste stelling is dat, binnen de public governance, meer belang hechten aan de marktlogica de overheid zal toelaten de kosten-efficiëntieverhouding van haar acties te verbeteren, zonder dat dit een negatief effect heeft op de andere doelstellingen en overwegingen.

Van de wettelijke en statutaire beschikkingen naar doelstellingen en procedures die gericht zijn op resultaten.

Wanneer we het vergelijken met het klassieke model, zou men kunnen zeggen dat het een beweging inhoudt van de wettelijke en statutaire beschikkingen naar doelstellingen en procedures die gericht zijn op resultaten en efficiëntiewinsten. Voor deze benadering heeft de openbare administratie veel meer nood aan een professioneel en performant management dan aan een nieuwe wetgeving. Ze heeft dus aangepaste management-systemen en -instrumenten nodig.

Het nieuwe openbaar beleid is samengesteld uit drie verschillende beleidslijnen. De eerste beoogt de tussenkomst van de regering in de economie te beperken door middel van deregulering en het schrappen van banen. De tweede beoogt de concurrentie te verhogen: de onderaanneming en het introduceren van oplossingen gebaseerd op de consumptiekeuzes. Deze twee lijnen worden niet behandeld in het kader van deze studie.

Het is dus eigenlijk een bestuursvorm gebaseerd op behoeftebevrediging, dienstendifferentiatie, verantwoordelijkheid ten opzichte van de resultaten en besluitautonomie.

De derde lijn vormt echter de basis voor een nieuwe beleidsvorm in de openbare administraties. De basisstelling is dat, om efficiënt te zijn, de organisatie en het beheer van de openbare dienstverlening verschillend moeten zijn van het traditionele model. Dit beleid is hoofdzakelijk op volgende principes gebaseerd:

- de beambte die in contact komt met de « klant » moet aan zijn behoeften en vragen beantwoorden;
- het « principe van gelijke behandeling » moet plaats ruimen voor het « principe van geïndividualiseerde diensten », gebaseerd op een inschatting van de bijzondere situatie waarin de « klant » zich bevindt;
- men moet contractuele betrekkingen die het resultaat voorop stellen, verkiezen boven reglementeringen die de te volgen procedures opleggen;
- men moet de controle op de middelen en de andere vormen van ex ante controle zoveel mogelijk vervangen door de verplichting verantwoording af te leggen, en tenslotte;
- moet men de beheerders toelaten de efficiëntie en de performantie na te streven door hun meer manoeuvreerruimte te geven in wat betreft de structuur en het beleid van hun organisatie.

In een rapport over de reorganisatie van de centrale administratie<sup>2</sup>, heeft de Finse regering de heterogeniteit van de moderne openbare administratie onderstreept en ze benadrukt ook dat de verschillende missies elk hun eigen logica en hun eigen rationaliteit hebben. De aangewezen openbare beleidsvorm hangt ook af van de taken die moeten uitgevoerd en beheerd worden.

Zoals bepaalde specialisten in het administratief recht het benadrukken, is het traditionele openbaar beleid ongetwijfeld het meest geschikt voor het beleid en voor het uitoefenen van het openbaar gezag terwijl het nieuw openbaar beleid ongetwijfeld een betere dienstverlening met zich meebrengt. Het betreft een sterk argument ten voordele van asymmetrische modellen voor het bepalen van de lonen waarbij de behandelingsmodaliteiten afhangen van de professionele karakteristieken en de behoeften van elke organisatie.

---

<sup>2</sup> Kiviniemi, M. och Virtanen, T. (2000).



## DE COPERNICUSHERVORMING

Een radicale hervorming, na de opeenvolging van de affaire Dutroux en de dioxinecrisis, die de waarden en organisatie van de federale openbare administratie moest omgooien.

De topmanagers zijn zowel de symbolen als de vectoren van de modernisatie.

In de loop van de jaren 1990, heeft een serie schandalen de Belgische instellingen op hun grondvesten doen daveren en een totaal wantrouwen van de bevolking veroorzaakt (de Dioxinecrisis en de zaak Dutroux). De coalitie die ontstaan is na de parlementsverkiezingen van 1999 heeft onmiddellijk een radicale hervorming van de federale openbare administratie, Copernicus genaamd, doorgevoerd. Deze radicale hervorming bestond uit vier algemene lijnen:

- een nieuwe organisatiestructuur (hervorming van de ministeries in Federale overheidsdiensten),
- een nieuwe managementcultuur,
- een nieuwe visie op de human resources
- een nieuwe werkmethode.

De hogere kaderleden, die topmanagers genoemd werden, bevinden zich in de kern van het plan. Ze zijn tezelfdertijd het symbool en de as van de modernisering. Daarom was de regering van oordeel dat ze zich niet kon beroepen op de oude kaderleden, die hoofdzakelijk op basis van technische competenties en slechts in beperkte mate op basis van managementvaardigheden aangeworven waren, om deze hervorming uit te voeren en om een nieuwe bedrijfscultuur te introduceren. De regering heeft dus een procedure voor de heraanwerving van nieuwe managers uitgewerkt. Dit heeft geleid tot een grondige hernieuwing van het hoger kader.

Een van de voornaamste doelstellingen van de hervorming is het aanstellen van echt verantwoordelijke managers, die over een grote manoeuvreerruimte beschikken bij het beheer van hun dienst. Daarom moeten ze over kwaliteiten beschikken die in het functieprofiel bepaald worden: leadership, planning- en coördinatiecapaciteiten, in staat zijn veranderingen tot een goed einde te brengen, human resources management...

De hervorming benadrukt ook de communicatie en de evaluatie. De managers moeten aandacht besteden aan de ontwikkeling van hun personeel en een echte groepsgeest doen ontstaan. Ze moeten de wederzijdse verstandhouding met hun personeel versterken. Deze zoektocht naar performantie vertaalt zich in alle beleidsaspecten van de hogere kaders.

## MANDAATFUNCTIES

De topmanagers beschikken over een grote autonomie en zijn verantwoordelijk voor het beheer. Ze worden voor 6 jaar gemandateerd en zijn op het einde onderworpen aan een evaluatie.

De managers krijgen een tijdelijk mandaat van zes jaar dat hen ofwel door de minister, ofwel door de voorzitter van de Federale overheidsdienst verleend wordt. De tijdelijke mandaatfuncties zijn een centraal element van de hervorming. Het betreft enkel de functies van voorzitters, algemeen directeurs, directeurs van de Federale overheidsdiensten en de verantwoordelijken voor de staffuncties. Het gaat om ongeveer 450 personen op de 2 000 die in de vroegere organisatie het hoger kader vormden.

Het mandaatsysteem met functies van bepaalde duur is onverenigbaar met een traditioneel concept van carrièreplanning. Op het einde van zijn mandaat wordt de manager geëvalueerd, en indien hij geen vermelding "zeer bevredigend" krijgt, moet hij opnieuw zijn kandidatuur stellen voor zijn eigen of voor een andere functie en moet hij opnieuw de selectieprocedure doorlopen. Een onvoldoende kan aanleiding geven tot een stopzetting van het mandaat en verbiedt de persoon in kwestie zijn kandidatuur in te dienen voor een managersfunctie. Er bestaat geen enkele garantie op het behoud van de functie. De verloning, die afgestemd is op de privésector, wordt bepaald door de functie en niet door de persoon. Er wordt geen rekening gehouden met de verdienste van het individu.

Er wordt bijzonder veel aandacht besteed aan het openstellen van aanwervingen voor mensen die uit de privésector komen. Belangrijke persoonlijkheden van buiten de administratie (consultants, universitaires...) worden betrokken bij de selectieprocedure. Eens ze benoemd zijn, moeten de voorzitters van de FOD's aan de minister een managementplan voorleggen met daarin de omschrijving van de missie, de strategische en operationele doelstellingen en de budgettaire middelen. Op basis hiervan werken de verantwoordelijken van lagere hiërarchische niveaus operationele plannen voor hun eigen diensten uit die voor de evaluatie dienen.

Er zijn nochtans problemen.

De Copernicushervorming wou een radicale hervorming zijn, zowel wat betreft de uitvoering ervan - in juni 1999 begint het beraad, in februari 2000 wordt het hervormingsplan aangekondigd, in de loop van 2000 begint de uitvoering - , als wat betreft de kern. Ze beoogt een kentering in de waarden en in de organisatie van het Belgisch federaal

De brutaliteit van de veranderingen heeft voor heel wat bezorgdheid en irritatie gezorgd.

openbaar ambt. De brutaliteit en de omvang van de veranderingen hebben echter aanleiding gegeven tot onbehagen, een gevoel van onveiligheid en van onderwaardering. Talrijke kaderleden die hun directiefunctie verloren hebben, kregen een functie van opdrachthouder.

Overigens heeft gans het personeel zich moeten aanpassen aan een nieuwe omgeving met de daarbij horende ongerustheid en spanningen. De betrokkenheid en het aanzuigefect van de nieuwe managers zullen een bepalende rol spelen in het al dan niet slagen van de hervorming.

De snelheid van uitvoering moest de verandering onomkeerbaar maken. Hoe is de situatie tien jaar later? Copernicus betekent voor België wat het kapitalisme voor Rusland betekent: het is verwelkt nog voor het in bloei gestaan heeft.

Copernicus in België is een beetje zoals het kapitalisme in Rusland verwelkt nog voor in bloei te hebben gestaan.

Het Belgisch openbaar beleid, in het bijzonder in Franstalig België, wordt vandaag ernstig en voortdurend in vraag gesteld. Onder druk van het gerechtelijk apparaat, van de media en van de openbare opinie, begint de politieke klasse de problemen van de werking van de Staat in te schatten. Tot op heden was men teveel geneigd om de schandalen als uitzonderlijke uitschuivers te beschouwen, maar nu ziet men eindelijk in waar het in essentie om gaat: om gevolgen van het systeem zelf. Het probleem van de public governance staat eindelijk op de politieke agenda en het zal er niet zo snel van verdwijnen.

→ **ACTIE 2** Men moet de hinderpalen verwijderen die de verspreiding van het principe van performantie en van verantwoordelijkheid van de openbare administraties afremmen: de kolonisatie van de administraties door de politiek, het bestendigen van de politieke benoemingen, de exclusieve aandacht voor de wettelijkheid en voor de snelheid van de uitgaven, zonder stil te staan bij de opportuniteitskosten, de terughoudendheid om resultaten te objectiveren en om prestaties te evalueren, de afkeer om concurrentie toe te laten in openbare kringen.

Het is perfect mogelijk overheidsgeld op een perfect legale manier te verkwisten...

De opeenvolging van « affaires » stelt natuurlijk het probleem van het respecteren van de wet. De motieven voor de tenlasteleggingen tegen openbare mandatarissen luiden als volgt: misbruik van vennootschapsgoederen, valsheid in geschrifte en gebruik van valse documenten, inbreuken op de wet betreffende de overheidsopdrachten, inbreuken op de wet op de boekhouding, verstoring van de vrijheid van opbod, belangen-

Eigenlijk bestaat geen enkele officiële sanctie wanneer de prestaties ondermaats zijn.

vermenging bij openbare akten, enz. Nochtans mogen we ons niet enkel focussen op de inbreuken die door de betrokken ambtenaren gepleegd zijn en op de gerechtelijke vervolgingen die ingesteld zijn tegen een handvol onder hen. Hierdoor zouden we het risico lopen onze aandacht uitsluitend te vestigen op het probleem van de gerechtelijke controle op de daden die de mandatarissen stellen en dit ten koste van het meer algemene probleem van de efficiëntie en van de verantwoordelijkheid. Het zijn niet alleen enkele strafbare handelingen die aan de aandacht van de raden van bestuur, van de toezichthoudende overheden of van de democratische assemblees ontsnapt zijn, maar het volledige bestuur van de betrokken instellingen.

In feite tonen de onderzoeken en de audits op quasi systematische wijze tekortkomingen aan die zelfs al zijn ze formeel niet strafbaar, - het is perfect mogelijk overheidsgeld te verspillen op een perfect legale manier - , in elk geval wijzen op ernstige tekortkomingen op het gebied van het beleid: loyaleitsconflicten, belangenvermenging, ontoereikende organisatie, afwezigheid van controle op het beheer, willekeurige aanwervingen, onaangepaste competenties, gebrekkige boekhouding, gebrek aan productiviteit, afwezigheid van evaluaties, gebrek aan communicatie, verouderde of onbestaande informatica, enz. Deze vaststellingen gelden niet alleen voor de instellingen die in de schandalen betrokken zijn: in alle analyses en audits worden ze in verschillende graden gesignaleerd in de meeste van de openbare overheden. Meer nog dan het respect voor de wettelijke voorschriften, stelt zich het probleem van de *performantie* van de openbare diensten, en dus noodzakelijkerwijs ook het probleem van de *verantwoordelijkheid* van de mandatarissen voor de performantie. Het betreft twee complexe problemen en dus vereisen ze genuanceerde, progressieve en aan de verschillende institutionele contexten aangepaste oplossingen. Hier stellen we ons tot doel de belangrijkste uit te voeren werkzaamheden op te lijsten.

We willen niet suggereren dat de Belgische beleidsmakers tot op heden niet gereageerd hebben. Men kan de reikwijdte van de lopende hervormingen ontkennen noch onderschatten. Zo zijn er bijvoorbeeld, in aansluiting op het Copernicusplan, initiatieven op Federaal niveau en in bepaalde Vlaamse administraties of ook in de Waalse Regio op het gebied van de lokale democratie en de sociale huisvesting. Natuurlijk wordt er op talrijke domeinen vooruitgang geboekt, maar toch blijft het openbaar bestuur ver-

strikt in een serie paradoxen die de reikwijdte van de lopende hervormingen beperken.<sup>3</sup> Bijvoorbeeld, de wil van de politieke overheid de administratie te responsabiliseren, maar haar tegenzin om de rol van de ministeriële kabinetten en de politisering van de administratie in vraag te stellen; de wil om de administratie te moderniseren, maar de tegenzin om de collectieve en individuele prestaties te objectiveren; de wil om het bestuur te verstevigen, maar de tegenzin om het openbaar beleid te evalueren; de wil om de aanwervingen te objectiveren, maar het behouden van de politieke benoemingen via het aanwerven van contractuelen; de wil om de competenties van de ambtenaren te ontwikkelen, maar de tegenzin om benoemingen en promoties afhankelijk te maken van efficiëntie- en competentiecriteria; de wil om de beambten te evalueren, maar de tegenzin om dit positief of negatief te bekrachtigen.

Er blijven nog veel hinderpalen die men vroeg of laat zal moeten wegwerken : de rol van de kabinetten, de evaluatie van de resultaten, de coördinatie tussen ministeries en overheden.

Dit soort paradoxen wijst op het bestaan van hinderpalen die men vroeg of laat zal moeten wegwerken indien men de uitdagingen van het bestuur wil aangaan. Het is niet overdreven te veronderstellen dat de openbare administratie, ondanks de verscheidene hervormingen die ze de laatste jaren gekend heeft, zich algemeen gezien onttrokken heeft aan het performantieprincipe.

→ **ACTIE 3** Concurrentie, niet tegen de overheidsdienst maar voor de overheidsdienst te organiseren. Concurrentie door vergelijking kan een “disciplinerende” kracht uitoeffenen en een belangrijke aanzet tot verandering betekenen.

Een concurrentie “voor” de overheidsdiensten, en niet “tegen” de overheidsdiensten.

Schumpeter heeft duidelijk aangetoond hoe concurrentie een krachtig middel tot verandering is, door een technische en organisatorische vooruitgang af te dwingen. Deze concurrentie in de overheidssector wordt vaak bestempeld als in strijd met het openbaar belang. Iedere poging tot liberalisering (openstelling voor concurrentie) wordt dus vaak aanvoeld als tegen de overheidsdienst zelf. Een van de waarschijnlijk meest overtuigende argumenten is dat voor de overheidsdiensten een sterke coördinatie en geloofwaardige engagementen vereist zijn, die niet verzoenbaar zijn met

<sup>3</sup> Zie A. Eraly en J. Hindriks (2007) Le principe de responsabilité publique, dans *Réformer sans Tabous*, M. Castanheira en J. Hindriks (eds) De Boeck.

rechtstreekse concurrentie. Wat het openbaar vervoer betreft bijvoorbeeld, bij gebrek aan een langetermijnprogramma voor infrastructuur en productie, worden alleen technologieën aangewend waarvan de rentabiliteit op korte termijn verzekerd is.

Sommige diensten zijn beter in staat om voordeel te halen uit de meest dynamische vormen van concurrentie. Anderzijds omvatten sommige economische activiteiten, meer dan andere, specifieke transacties die coördinatiemethoden vereisen die niet op de markt verzekerd zijn.

Een concurrentie die verenigbaar is met de coördinatie-eisen.

Om uit dit dilemma te komen, moeten we een beroep doen op onrechtstreekse vormen van concurrentie in de openbare sector. De rechtstreekse concurrentie van de markt moet vervangen worden door een onrechtstreekse concurrentie door middel van opbod en een maatstafconcurrentie (de prestaties van de operatoren worden continu geobserveerd en vergeleken). Een concreet voorbeeld is de hervorming van de stadsbussen in Groot-Londen.<sup>4</sup>

Bij de London Transport Authority heeft men, uit nood aan coördinatie en respect voor engagementen, een heel andere vorm van concurrentie dan in de andere steden ingevoerd. Vanaf 1984 werden trajecten bij opbod aangeboden. Iedere bevoegde operator, waaronder LT, de openbare instelling die tot dan toe het monopolie had in Groot-Londen, werd uitgenodigd om mee te doen. Tien jaar later, in 1993, was 40 % van de trajecten toegewezen. Enerzijds daalde hierdoor de voordien stijgende nood aan openbare subsidies langzaam maar zeker; anderzijds was er een verbetering van de dienstverlening (wat ook een ommekeer betekende). Deze verbetering van de dienstverlening was niet alleen duidelijk waar te nemen in de trajecten die per opbod toegekend waren, maar ook in de trajecten die openbaar bleven. Deze concurrentieopbouw (opbod) en de maatstafconcurrentie (de prestaties van de drie belangrijkste operatoren worden continu vergeleken) hebben het beter gedaan dan de rechtstreekse concurrentie op de markt die werd opgelegd aan de andere Britse steden. De reden hiervan is dat deze twee onrechtstreekse vormen van concurrentie de marktconcurrenten niet uit de markt duwen en dat ze verzoenbaar zijn met de coördinatievereisten.

<sup>4</sup> Zie D. Kennedy, S. Glaister and T. Travers (1995), *London Bus Tendering*, The Greater London Group at the London School of Economics and Political Science, London.

Een gevolg van de integratie van de economieën is de mogelijkheid een concurrentie door vergelijking tussen vergelijkbare regeringen en openbare administraties te organiseren. Deze indirecte concurrentie staat de coördinatie, overal waar nodig, niet in de weg. Het basisargument is eenvoudigweg dat deze concurrentie door vergelijking een “disciplinerende” kracht kan uitoefenen, een belangrijke aanzet tot verandering kan betekenen en de kracht van een bureaucratisch monopolie van een gecentraliseerde regering kan inperken. In die context laat de concurrentie door vergelijking over het algemeen toe duidelijker, meer afgebakende en minder manipuleerbare sancties - zowel tegenover de leidinggevenden als tegenover de uitvoerders - te treffen. En deze sancties kunnen dan dikwijls op een minder betwistbare manier opgelegd worden. Zo wordt het op de duur onmogelijk voor de openbare besluitvormers om beïnvloedings- en beschermingsnetwerken te gebruiken om gunstiger behandeld te worden dan waar ze door hun prestaties recht op hebben.

→ **ACTIE 4** Het stadium van de bezweringen achterlaten en het principe van de verantwoordelijkheid van de mandatarissen en van de ambtenaren op het gebied van het openbaar bestuur opleggen. Dit houdt in dat men de missies en de doelstellingen duidelijker moet formuleren, dat men de organisatiestructuren moet aanpassen om de verantwoordelijkheidsconflicten te beperken, dat men een echte beslissingsautonomie moet toelaten om de spreiding van verantwoordelijkheden in te perken, dat men het verplicht moet maken verantwoording af te leggen en de resultaten te communiceren, dat men performantie-indicatoren moet invoeren en de resultaten moet objectiveren en dat men de middelen moet verdelen in functie van de resultaten.

Geen verantwoordelijkheid zonder duiding over de doelstellingen en missies.

Wat houdt de verantwoordelijkheid van de openbare mandatarissen en van de ambtenaren feitelijk in? Gewoon het feit hun daden en de gevolgen van hun daden op zich te nemen. Maar om te verhinderen dat het begrip verantwoordelijkheid, op het gebied van openbaar bestuur, zou herleid worden tot een eenvoudige bezwering, veronderstelt dit dat ze aan een reeks voorwaarden onderworpen is (1) het verhelderen van de missies en de doelstellingen; (2) het aanpassen van de organisatiestructuren; (3) het bepalen van wat kan gedelegeerd worden, dus het toekennen van een bevoegdheids- en beslissingsautonomie; (4) het ontwikkelen van de nodige competenties voor het realiseren van deze doelstellingen; (5) het reëel invoeren van evaluaties en van het afleggen van

verantwoording; (6) het bestaan van objectieve performantie-indicatoren - niet enkel resultaatsindicatoren, maar ook efficiëntie-indicatoren die rekening houden met de middelen die toegekend zijn om deze resultaten te bereiken; (7) het bestaan van positieve en negatieve sancties.

Geen verantwoordelijkheid zonder besluitautonomie.

Deze voorwaarden zijn van toepassing op de openbare mandatarissen, maar eveneens op de ambtenaren op de verschillende niveaus van de administratie. Als men één ervan laat vallen, dan komt het volledige verantwoordelijkheidsprincipe in het gedrang. Er is geen enkele vorm van verantwoordelijkheid zonder het bestaan van te vervullen missies of te realiseren doelstellingen, zonder een uitzuiveren van het organigram, van de bevoegdheidsniveaus en van de hiërarchische en functionele verhoudingen. Geen verantwoordelijkheid zonder het delegeren van bevoegdheden, zonder een individuele en collectieve autonomie, of zonder de noodzakelijke competenties om de voorgeschreven functies te vervullen. Geen enkele verantwoordelijkheid tenslotte, voor iemand die niet onderhevig is aan enige vorm van objectieve controle en die geen enkele sanctie kan krijgen. Men zal dus begrijpen dat het probleem van de verantwoordelijkheid zich op alle bevoegdheidsniveaus stelt.

Geen verantwoordelijkheid zonder evaluatie van de resultaten.

Geen wettelijke of marktgeleide verandering, maar geleid door een verantwoorde sociale dialoog gebaseerd op een pragmatische aanpak die steeds het compromis zoekt.

→ **SAMENVATTING** De administratie en het openbaar ambt worden dus uitgenodigd een echte sprong voorwaarts te maken. Hiervoor moet men dus een collectief elan vinden. Als men hoopt dat de overheidsactie de maatschappij kan veranderen en verbeteren, moet men vandaag in beweging komen. De huidige politieke crisis geeft stof tot nadenken om de arbeidsorganisatie, de sociale dialoog en de werking van de openbare diensten aan te passen. Als men de staat "ten gronde" wil hervormen om hem een echte slagkracht te bezorgen, - zoals gevraagd door de burgers -, dan is het belangrijk onze bestuurswijze te herdenken en te hervormen. Deze veranderingen zullen noch via de wet, noch via de markt kunnen doorgevoerd worden, maar wel via de opkomst van een maatschappelijke democratie die meer berust op dialoog tussen de verantwoordelijke sociale partners en die het uitwerken van pragmatische compromissen beoogt.





06

# DUIDELIJKE OBJECTIEVEN EN OBJECTIEVE RESULTATEN



→ **ACTIE 5** De beheersplannen vereenvoudigen rondom enkele, zo duidelijk mogelijke doelstellingen en prioriteiten. Er zich van vergewissen dat deze doelstellingen wel degelijk in de lijn liggen van de actiestrategieën. De gemandateerde functies verantwoordelijk maken voor hun regelmatige evaluatie met de verplichting om rekenschap af te leggen aan het parlement in de loop van het begrotingsproces. De ambtenaren meer betrekken bij het opstellen van de beheersplannen door hen systematisch voorstellen te laten doen. De echte beperkingen van de administratie zullen beter begrepen worden door hen. Deze aandacht voor transparantie, en het invoeren van een stuk medebeheer, zou de achterdocht verminderen, de sociale verhoudingen verbeteren en ongetwijfeld ook de betrokkenheid bij de interne hervormingen vergroten.

## HET MANDAATSYSTEEM IN THEORIE

De verplichting bestuurplannen met doelstellingen voor te leggen die als basis dienen om de prestaties te evalueren.

Het mandaatsysteem werd ingevoerd in 2000. Het voorziet in contracten van bepaalde duur voor topambtenaren, die gepaard gaan met prestatiebeoordelingen. De mandaathouders moeten verwezenlijgings- of beheersplannen opstellen op basis waarvan hun prestaties zullen beoordeeld worden.

De hoogstgeplaatste ambtenaar - de « voorzitter » - moet binnen de zes maanden nadat hij zijn functie heeft opgenomen een strategisch en operationeel plan opstellen. Deze plannen baseren zich op de regeringsverklaring inzake strategische en ministeriële doelstellingen. De beheersplannen van de voorzitters zijn tevens richtinggevende documenten voor de prestatieverbintenissen van de hoge ambtenaren die van hen afhangen. Voor de ambtenaren die verbonden zijn aan agentschappen of aan openbare instellingen voor de sociale zekerheid stonden de prestatieovereenkomsten op het beheersakkoord dat is afgesloten tussen de instelling in kwestie en de bevoegde minister. Deze overeenkomsten bevatten een aantal strategische en operationele doelstellingen, alsook de maatstaven die zullen worden gehanteerd om de verwezenlijkingen te evalueren.

Op deze manier worden de doelstellingen van de regering en van de ministers als objectieven vertaald in de beheersplannen. De voorzitter stelt dan zijn plan op, dat ter goedkeuring aan de bevoegde minister wordt voorgelegd. De plannen met betrekking tot de functies van de niveaus N-1 en N-2 worden nagekeken en goedgekeurd door de

voorzitter en de minister. Deze plannen (inzake het beheer en de werking) worden beschouwd als overeenkomsten met betrekking tot de te bereiken resultaten en omvatten dus objectieven (middelen / resultaten), maatstaven voor de verwezenlijkingen, normen en doelen. De volgende elementen kunnen er deel van uitmaken :

- projectfiches met prestatie maatstaven ;
- een opgave van de mensen die nodig zijn om de functies te verwezenlijken ;
- financiële plannen voor de directies.

De prestaties worden beoordeeld aan de hand van de doelstellingen die zijn opgesomd in de plannen (strategie, werking en beheer). De ambtenaar wordt beoordeeld door zijn hiërarchische overste en door diens overste.

Topambtenaren (voorzitters van het Directiecomité van een agentschap of een afdeling) worden beoordeeld door de minister, die daarin bijgestaan wordt door een externe consultant. Dergelijke evaluaties vinden om de twee jaar plaats (dus driemaal gedurende de looptijd van het mandaat).

Indien de houder van een mandaat de te verwezenlijken objectieven niet heeft gerealiseerd tijdens zijn mandaat, dan kan zijn functie hem ontnomen worden. Gaat het daarbij om een beroepsambtenaar, dan gaat hij waarschijnlijk terug naar de post waar hij vandaan kwam.

## HET MANDAATSYSTEEM IN PRAKTIJK

Volumineuze bestuursplannen  
maar zonder duidelijke en precieze  
objectieven.

Tijdens de vergadering over het openbaar bestuur van de OESO in september 2006 stelden de experts van de verschillende landen dat de beheersplannen weliswaar resulteerden in zeer lijvige documenten, die doorgaans echter in een lade verdwenen eens de minister ze had goedgekeurd. De documenten worden dus niet actief gebruikt en hun nut is dan ook twijfelachtig. De strategische en operationele doelstellingen zijn vaag en zijn moeilijk te evalueren.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> OECD (2007) Working Papers public governance, 2007/5.

Weinig doeltreffende watervalevaluaties.

In de praktijk ligt het moeilijk om de ministers ertoe te bewegen hun naaste medewerkers te evalueren : het realiseren van de doelstellingen, de manier waarop de resultaten zijn behaald, de bijdrage van de ambtenaar aan het verwezenlijken van deze resultaten, alsook de persoonlijke ontwikkeling zouden de belangrijkste gespreksonderwerpen moeten zijn. De evaluatie stoelt grotendeels op een zelfbeoordelingsformulier dat de ambtenaar moet invullen en dat daarna in het beoordelingsgesprek besproken wordt.

Voor de hoge ambtenaren is er niet het minste verband tussen hun prestatie en hun loon. Tegen de beslissingen die in het rapport zijn opgenomen, kan beroep worden aangetekend.

Wanneer een evaluatierapport met betrekking tot een mandaatpost negatief is, dan betekent dit niet automatisch dat de persoon in kwestie terug moet naar de loopbaanfunctie die hij daarvoor bekleedde. In praktijk is het echter zo dat de meeste mandaathouders beroepsambtenaren zijn die voor de looptijd van het mandaat een speciaal verlof nemen met de “waarborg” dat ze hun vroegere functie opnieuw kunnen opnemen.

Een gebrek aan loyaliteit en engagement als gevolg van de invoering van maatregelen die de performantie moeten beheren.

Er zijn aanwijzingen dat het invoeren van dergelijke resultaatgerichte systemen en, in het bijzonder, van resultaatsgebonden contracten, de loyaliteit van de ambtenaren ten opzichte van het openbaar ambt in zijn geheel wat heeft aangetast. In Wallonië werd dit aspect als zodanig nadelig bevonden dat er van het systeem is afgestapt, ervan uitgaande dat het loopbaansysteem voldoende drijfveren heeft op het vlak van inzet en loyaliteit. Ook op het federale niveau is er inderdaad beslist om voor bepaalde directiefuncties af te stappen van het mandaatsysteem en terug te keren naar het loopbaansysteem om het risico van demotivatatie en van verminderde loyaliteit te verminderen.

Erger nog, er worden soms gevallen van « manipulatie » gemeld, namelijk het geknoei met de resultaten of boekhoudkundige trucs om bonussen te verkrijgen. Deze gevallen betekenen echter niet dat men een resultaatgericht beheer en het meten van die resultaten moet laten vallen. Ze betekenen wel dat voorzichtigheid en pragmatisme geboden zijn. Ze betekenen ook dat initiatieven die het meten van resultaten nog bevorderen en het ontwikkelen van steeds nieuwe incentives om de doelstellingen te bereiken niet per definitie goed zijn (zie kaderstuk 2).

### **De risico's inherent aan prestatiebeoordelingen moeten worden beheerst**

« Gelet op de tanende motivatie van de ambtenaren die wordt vastgesteld, en gelet op de ongewenste effecten, de onverantwoorde druk en de verdachtmakingen van gesjoemel die daarmee in verband staan, hebben we trachten te achterhalen of het niet beter zou zijn om het principe van resultatenbeoordeling te laten vallen. Zou het niet aangevoelen zijn, teneinde de betrokken personen zonder de druk van centrale richtlijnen te laten werken, om niet langer gebruik te maken van objectieven en prestatietabellen? Dit vooruitzicht is niet zo aantrekkelijk als het er op het eerste gezicht uitziet. Het is zelfs onrealistisch en ongewenst. Inderdaad, in de loop van de laatste twintig jaar waarin prestaties gemeten zijn, is er een hogere mate van verantwoordelijkheidszin gegroeid en is de transparantie verhoogd. Dit heeft ook zijn waarde. We beschikken inmiddels over gegevens die niet kunnen en die niet mogen genegeerd worden. Het openstellen van de overheidsadministratie vereist dat de burger moet geïnformeerd worden over de kwaliteit van de diensten die hem worden verleend. Ambtenaren en hun oversten moeten rekenschap geven van wat ze doen. Het komt erop aan om lessen te trekken uit deze ontwikkelingen en de nadelen weg te werken ».

BRON : ONDERZOEKSCOMMISSIE NAAR DE OVERHEIDSADMINISTRATIE IN HET VERENIGD KONINKRIJK, 2003, PARAGRAFEN 97 EN 98.

De negatieve gevolgen beperken van de prestatiebeoordeling dankzij het co-beheer.

Een beproefd recept om het traditionele wantrouwen weg te nemen, bestaat erin om de ambtenaren nauwer te betrekken bij de veranderingen en beslissingen. Door deze laatste systematisch voorstellen te laten doen, zouden de echte beperkingen van de administratie beter begrepen worden. Deze aandacht voor transparantie, en het invoeren van een stuk medebeheer, zou de achterdocht verminderen, de sociale verhoudingen verbeteren en ongetwijfeld ook de betrokkenheid bij de interne hervormingen vergroten.

→ **ACTIE 6** Om het resultaat van de programma's in te schatten, moeten er drie resultaatcategorieën worden bepaald die elk overeenstemmen met een visie op de openbare dienstverlening. Ten eerste is er het standpunt van de burger dat uitgedrukt wordt in objectieven van socio-economische doeltreffendheid. Daarnaast is er het standpunt van de gebruiker dat uitgedrukt wordt in objectieven van kwaliteit van dienstverlening. En tenslotte is er het standpunt van de belastingbetaler dat uitgedrukt wordt in objectieven van efficiënt beheer. Opdat de resultaten op een evenwichtige manier zouden verbeteren, moet elke resultaatcategorie in de objectieven vertegenwoordigd zijn.

Streven naar een evenwichtige verbetering van de performantie waarin elke performantiedimensie vertegenwoordigd is.

De performantiedimensies omvatten :

- de mening van de burger en de efficiëntie;
- de mening van de gebruiker en de dienstenkwaliteit;
- de mening van de belastingbetaler en de bestuurskwaliteit.

De politieke verantwoordelijken hebben nogal eens de neiging om de publieke instellingen waarover ze de scepter zwaaien, te belasten met tal van bijkomende opdrachten. Hiermee hopen ze tegemoet te komen aan de wensen van hun coalitiepartners en in de smaak te vallen bij het kiespubliek. Ze laten daarbij echter vaak na om te bepalen wat prioritair is. Bovendien voorzien ze niet steeds het noodzakelijke geld en personeel. Hierdoor gaapt er een steeds groeiende kloof tussen de beloften die zo eigen zijn aan de politiek, enerzijds, en de beperkingen van de administratie, anderzijds. Het gevolg hiervan is dat de overheidsmanagers genoodzaakt zijn, ofwel, om niet langer te gehoorzamen, ofwel, om zich te verschuilen achter onduidelijkheden. In de praktijk betekent dit dat de regeerakkoorden en de beheersakkoorden bol staan van vrome wensen waarvan iedereen van meet af aan reeds weet dat ze enkel dienen om een van de betrokken partijen te paaien en dat ze maar al te gauw zullen worden aangepast in functie van de omstandigheden. Het is dan ook logisch dat de ambtenarij in het algemeen erg sceptisch staat tegenover de objectieven die haar worden opgelegd. De doelstellingen, als ze überhaupt al bestaan, verliezen hierdoor hun dwingende kracht en worden eerder gezien als algemene intenties en niet zozeer als noodzakelijke acties. In het algemeen is er in de overheidsadministratie maar weinig sprake van MBO (*management by objectives*). Dit blijkt bijvoorbeeld uit het nieuwe systeem van « ontwikkelcirkels » dat de vroegere evaluatiesystemen in de federale overheidsdiensten vervangt en waarin het bepalen van objectieven slechts optioneel is. Een en ander betekent dus dat de grote richtlijnen niet systematisch vertaald worden in operationele objectieven voor de ambtenaren.

Om het resultaat van te programma's in te schatten, moeten er drie resultaatcategorieën worden bepaald die elk overeenstemmen met een visie op de openbare dienstverlening. Ten eerste is er het standpunt van de burger dat uitgedrukt wordt in objectieven van socio-economische doeltreffendheid. Daarnaast is er het standpunt van de gebruiker dat uitgedrukt wordt in objectieven van kwaliteit van dienstverlening. En tenslotte is er het standpunt van de belastingbetaler dat uitgedrukt wordt in objectieven van efficiënt beheer.



**Objectieven van socio-economische doeltreffendheid,  
als uitdrukking van het standpunt van de burger**

De objectieven van socio-economische doeltreffendheid drukken uit welke baat, op het vlak van de economische, maatschappelijke en culturele werkelijkheid en op het vlak van milieu en gezondheid, de burgers en de gemeenschap moeten hebben bij de actie van de overheid. Het programma met betrekking tot de politie bijvoorbeeld kan voorzien in het opvolgen van de mate waarin misdrijven en misdaden worden opgelost, wat moet leiden tot een vermindering van de criminaliteit.

**Objectieven van kwaliteit van dienstverlening,  
als uitdrukking van het standpunt van de gebruiker**

Deze objectieven drukken uit welke kwaliteit de gebruiker verwacht van de diensten die hem worden verleend. De bedoeling is om het kwaliteitsniveau van deze dienstverlening te verbeteren. Zo kan een arbeidsprogramma als doelstelling hebben om de vraag naar en het aanbod van werk beter op elkaar af te stemmen, rekening houdend met de verschillende noden.

**Objectieven van efficiënt beheer,  
als uitdrukking van het standpunt van de belastingbetaler**

De objectieven van beheersefficiëntie drukken uit welke productiviteitswinst wordt verwacht van de middelen die worden ingezet. De activiteit van de diensten wordt dus gerelateerd aan de middelen die deze diensten verbruiken. Zo kan men in een programma om het beheer van grote informaticaprojecten te optimaliseren bepalen met welk percentage de overeengekomen kostprijs van projecten werd overschreden.

## DE NOODZAAK TOT EVENWICHT BINNEN ELK PROGRAMMA

Voor elk programma efficiëntie (of impact) doelstellingen vastleggen van de kwaliteit, de dienstverlening en de bestuursefficiëntie.

Opdat de resultaten op een evenwichtige manier zouden verbeteren, moet elke resultaatcategorie in de objectieven vertegenwoordigd worden. Een efficiënt beleid heeft geen zin als het niet doeltreffend is of geen echte impact heeft. En het is evenmin zinvol om een beleid te voeren dat weliswaar gunstige effecten heeft, maar waarbij de kosten de pan uitrijzen. Men moet derhalve, voor elk programma en gelijktijdig, bepalen wat de objectieven zijn op het vlak van de socio-economische doeltreffendheid, op het vlak van de kwaliteit van de dienstverlening en op het vlak van de efficiëntie waarmee de middelen worden ingezet.

→ **ACTIE 7** Ervoor zorgen dat publieke mandatarissen en ambtenaren daadwerkelijk rekenschap moeten geven van hun persoonlijke bijdrage aan de resultaten van de dienst waarvan ze de leiding hebben. Wanneer men de overheidsadministratie en haar imago wil verbeteren, moet het overheidsapparaat in zijn geheel doordrongen worden van deze notie van rekenschap. Opdat het nuttig zou zijn, moet het principe van rekenschap vanzelfsprekend gestoeld zijn op objectieve, relevante en niet-manipuleerbare gegevens.

De administratieve openheid veronderstelt dat de burgers geïnformeerd worden over de kwaliteit van de voorgestelde diensten.

In een context van straffeloosheid kan er geen sprake zijn van verantwoordelijkheid indien de mandataris of de ambtenaar *de facto* geen rekenschap moet geven van zijn daden. De meeste recente « affaires » vinden trouwens hun oorsprong in een dergelijke context van straffeloosheid. Teveel mandatarissen worden immers nog benoemd als een soort cadeau, in plaats van hun functie te zien als een taak die ze moeten vervullen. Zo kunnen ze rustig jarenlang in een of ander bestuursorgaan zetelen zonder ook maar één keer rekenschap te moeten geven van hun daden. De raden van bestuur blijven dikwijls passief en hebben weinig zin om de voorzitter, de algemeen bestuurder of de directeur aan de tand te voelen. Ze zijn slecht geïnformeerd en ze zijn dikwijls met teveel zaken bezig, het gevolg van hun jacht op goedbetaalde mandaten. Ze willen vooral niet op de tenen trappen van de partij aan wie ze hun mandaat te danken hebben. Kortom, ze hebben noch de moed, noch het persoonlijke belang, noch de tijd om hun rol naar behoren te vervullen. Soms ontbreekt het hen hiervoor zelfs aan de nodige competentie. De democratische controle door het parlement en door de gemeenteraad is in hetzelfde bedje ziek : ook daar stelt men een tekort aan onafhankelijkheid, aan toewijding en

aan informatie vast wat de verkozenen vrij machteloos maakt en ze demotiveert. Deze toestand wordt algemeen erkend. Initiatieven om ze te verbeteren zien her en der het licht : het witboek over het goed bestuur, het charter van het gemeentebestuur, enz. De vraag stelt zich echter of deze initiatieven echt tot een mentaliteitsverandering zullen leiden en of er geen grote sensibiliseringscampagne alsook een aantal dwingende regels nodig zijn - bijvoorbeeld op het vlak van de grootte en de samenstelling van de raden van bestuur, de recruiteringsprocedure, enz.

#### De verplichting om over alles verantwoording af te leggen.

Ook in de administratie stellen we tot op zekere hoogte hetzelfde vast: enkele uitzonderingen hier en daar niet te na gesproken, gaan ambtenaren in België hun gang zonder ook maar één keer per jaar te worden gevraagd om echt rekenschap af te leggen van hun persoonlijke bijdrage aan de resultaten van de dienst waarvan ze de leiding hebben. Er bestaat een enorme weerstand tegen evaluaties. Tot op de dag van vandaag huiveren tal van ambtenaren reeds wanneer ze het woord « prestatie » nog maar horen uitspreken ! De meeste, zoniet alle, systemen van prestatiebeoordeling zijn met een sissers afgelopen. Zonder afbreuk te doen aan hun belang, zijn de systemen van competentie management en de « ontwikkelcirkels » die op federaal niveau zijn ingevoerd en de systemen van kwaliteitsbeheer die in het Waalse Gewest zijn ontwikkeld manieren om dezelfde lading van een resultatenlogica nu onder een andere vlag te dekken, zolang de woorden die zoveel weerstand opwekken maar worden vermeden. Toch worden er tal van initiatieven genomen. Zo heeft de Algemene Directie voor Natuurlijke Hulpbronnen en het Milieu (Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement - DGRNE) van het Waals Gewest recent een instrument ontwikkeld om haar objectieven in cijfers te vertalen en de resultaten te evalueren aan de hand van meetbare criteria. Een toekomstgerichte boordtabel toont alle objectieven die de verschillende diensten zich tot doel hebben gesteld ; een operationeel plan geeft aan welke objectieven prioritair zijn (een kwestie van politieke keuze) ; een informatica-instrument geeft voor elk objectief aan, volgens criteria die specifiek zijn aan dat objectief, in welke mate ze verwezenlijkt zijn. Een en ander is tot nog toe slechts in drie Directies ingevoerd. Bovendien is de Algemene Directie niet zinnens om dit instrument in te voeren voor de beoordeling van de functionarissen.

Wij zijn van mening dat het overheidsapparaat in de komende jaren in zijn geheel door-  
drongen zal worden van de notie van rekenschap, teneinde de overheidsadministratie  
en haar imago te verbeteren.

→ **ACTIE 8** Een daadwerkelijk beoordelingsbeleid opzetten voor het overheidsbeleid,  
door middel van een of meerdere echt onafhankelijke structuren, wier bevoegdheid  
door iedereen wordt erkend en waarin alle politieke en intellectuele strekkingen zich  
kunnen vinden. Aan elk ministerie een budget toekennen dat specifiek dient om de  
hervormingen te evalueren. Meer intensief peilen naar de tevredenheid van de gebrui-  
kers. Overheidsgegevens die met overheidsgeld worden verzameld gratis toegankelijk  
maken. De universiteiten bij de beoordeling betrekken en het pluralistisch karakter van  
de beoordelingen waarborgen.

Een groot gebrek aan beleidsevolu-  
tie ombuigen.

Opdat het nuttig zou zijn, moet het principe van rekenschap vanzelfsprekend gestoeld  
zijn op objectieve gegevens. Het volstaat immers niet om louter af te gaan op wat de  
verantwoordelijken die beoordeeld worden, vertellen. Hiermee betreden we een heel  
breed terrein met onder meer het bepalen van kwantificeerbare objectieven, het uit-  
dokteren van resultaatcriteria voor de verschillende afdelingen, de vergelijking van  
de overheidsdiensten met vergelijkbare overheidsdiensten in België of in het buitenland  
(benchmarking), betere statistieken, de daadwerkelijke en transparante controle door  
de toezichhoudende overheid, de regeringsafgevaardigden en de revisoren, en ten-  
slotte de beoordeling van het overheidsbeleid, een domein waar België nog in zijn kin-  
derschoenen staat<sup>6</sup>.

Een evaluatie op basis van objectie-  
ve, relevante en niet-manipuleerbare  
informatie.

Het voorbeeld van het tewerkstellingsbeleid is treffend. Als ze al überhaupt bestaan,  
zijn de beoordelingen doorgaans van de hand van overtuigde aanhangers van het  
gekozen beleid. Deze studies zijn dus een loutere opsomming van zij die baat hebben  
bij het programma. Er is dus in feite geen beoordeling *ex ante*. En zelfs nu zijn ook de  
beoordelingen van de resultaten *ex post* eerder uitzondering dan regel.

Deze conclusie is echter onaanvaardbaar, vermits het succes van een beleid niet mag  
worden afgeleid uit het aantal begunstigen. Wat men daarentegen echt moet nagaan is  
hoeveel begunstigen ook zonder deze beleidsmaatregel in dienst zouden zijn genomen)

<sup>6</sup> cf. St. Jacob, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques*, Brussel, P.I.E.-Peter Lang, 2005.

en hoeveel begunstigden werk hebben gevonden op het einde van de startbaanovereenkomst (inschakelingspercentage). Om de impact van een tewerkstellingspolitiek te evalueren moet men in feite nagaan of de tewerkstellingsvooruitzichten van de begunstigden door de band genomen gunstiger zijn dan de vooruitzichten van zij die niet van de maatregel kunnen genieten. Kortom, men moet de vraag durven te stellen naar de ware impact van een beleid.

Het « Plan Formation Insertion (PFI) » (Plan Opleiding Inschakeling) in Wallonië had als doelstelling om de vaardigheden van werkzoekenden beter af te stemmen op de noden van de arbeidsmarkt. Zoals het Rekenhof echter in zijn rapport van december 2003 terecht heeft opgemerkt, schiet het Plan zijn doel grotendeels voorbij in die zin dat drie kwart van de werkgevers zegt dat ze de stagiairs ook zonder het Plan zouden hebben aangeworven. Zij zien het Plan dus gewoon als mooi meegenomen. Bovendien blijken de meeste begunstigden werkzoekenden te zijn die over de juiste vaardigheden beschikken en die slechts korte tijd werkloos zijn, dit in tegenstelling tot de doelstelling van het Plan. Een ander voorbeeld zijn de « Conventions de Premier Emploi (CPE) » (startbaanovereenkomsten) die recht geven op een vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen aan werkgevers die ingeschreven werkzoekenden van minder dan 26 jaar om hen een eerste werkervaring te bezorgen. Dit Plan werd tot een succes uitgeroepen omdat meer dan 90.000 jongeren erdoor aan de slag konden<sup>7</sup>.

De zwaktes van de evaluaties tonen dat er weinig vraag of aanbod van evaluaties is.

Deze schraalte in de beoordeling van het overheidsbeleid weerspiegelt, enerzijds, het gebrek aan belangstelling van de universiteiten, hun structureel gebrek aan affiniteit met al wat zich in de openbare sfeer afspeelt (en, bij uitbreiding, een gebrek aan affiniteit met de arbeidsmarkt ...) en, anderzijds, de beperkte vraag vanwege de overheid om überhaupt beoordeeld te worden. De overheidsadministraties beschikken doorgaans over eigen studiediensten die angstvallig hun gegevens voor zich houden. Alle afdelingen zijn immers elkaars rivaal en delen hun informatie dus niet met anderen. Zij beschouwen informatie als een machtsinstrument in de politieke arena. Vermelden we tenslotte nog dat de topambtenaren doorgaans niet beslagen zijn in wetenschappelijk onderbouwde econometrie en dat ze, alleen daardoor al, niet geneigd zullen zijn om volop gebruik te maken van kwalitatieve beoordelingen van het overheidsbeleid.

<sup>7</sup> cf. het Rapport van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2003, p. 167

De weerstand tegen evaluaties is groot.

Het is dus duidelijk dat er heel wat weerstand bestaat tegen de objectivering van de resultaten. De democratische volksvertegenwoordigingen zijn tegenwoordig dikwijls niet in staat om enige controle uit te oefenen op de *efficiëntie* van de overheidsdiensten en van de impact van het gevoerde beleid. Ze kunnen weliswaar navraag doen omtrent de verwezenlijkingen, maar zelden naar de kosten-baten verhouding. Door het ontbreken van externe deskundigenrapporten hangen ze bovendien in grote mate af van de informatie die hen wordt verstrekt door de personen die zij juist moeten evalueren. Ook schort het de productiviteitsstatistieken aan betrouwbaarheid en eenvormigheid. Zo is het bijvoorbeeld nauwelijks mogelijk om de werking van de verschillende rechtbanken terdege te vergelijken.

Tenslotte, wanneer de gegevens dan toch al eens voorhanden zijn en ze de vinger op de wonde dreigen te leggen, deinzen de parlementsleden ervoor terug om zich vast te bijten in « gevoelige onderwerpen ». Ze willen hun ministers immers niet in een lastig parket brengen. Het gebeurt dan ook maar zelden dat de parlementaire commissies een debat ten gronde voeren over de problemen van goed overheidsbestuur.

Ons federalisme biedt evaluatiemogelijkheden op basis van testen of vergelijkingen.

Het kan nochtans anders. Ten eerste zijn er de manieren van beoordeling die in het buitenland worden gehanteerd en die als bron van inspiratie kunnen dienen. De Angelsaksische en Noord-Europese landen hebben bijna-wetenschappelijke methoden ontwikkeld om het overheidsbeleid te evalueren. Zo zijn er de proeven uitgevoerd in het kader van het tewerkstellingsbeleid en de tewerkstellingsprogramma's die gebaseerd zijn op steekproeven bij werkzoekenden die op willekeurige wijze worden ingedeeld in, enerzijds, een groep die het nieuwe programma test en, anderzijds, een controlegroep. Ten tweede is er de decentralisatie die eigen is aan het federaal systeem van ons land en die interessante mogelijkheden van evaluatie biedt. De impact van verschillende maatregelen in de verschillende gebieden kan inderdaad worden vergeleken. Analisten doen dit trouwens frequent in andere federale systemen. Naarmate de Gewesten steeds ruimere bevoegdheden krijgen (de overdracht van bevoegdheden schijnt trouwens nog verder te gaan), zouden ze moeten worden aangemoedigd, desnoods met *ad hoc* dotaties, om lokaal te experimenteren met het overheidsbeleid.

Men moet in een evaluatieproces de moed durven hebben toe te geven dat men fout zat.

Het overheidsbeleid wordt in Groot-Brittannië nog niet zo lang geëvalueerd. Hoewel er reeds eerder onafhankelijke organisaties bestonden met een onafhankelijke economische expertise in huis, is de wijze waarop het overheidsbeleid wordt beoordeeld pas in 1997 in een stroomversnelling geraakt. De ploeg onder leiding van Tony Blair en Gordon Brown heeft verschillende maatregelen genomen om hun beleid systematisch en onafhankelijk te evalueren (vergelijkbaar met de LOLF - de « Loi Organique relative aux Lois de Finances » of Organieke Wet met betrekking tot de Financieringswetten - in Frankrijk, maar dan tien jaar vroeger). In het kort komt het erop neer dat elk ministerie over een aanzienlijk budget beschikt om de nieuwe hervormingen te evalueren. Academische instellingen, die het midden houden tussen studiecentrum en denktank, vechten onder elkaar voor het uitvoeren van studies naar deze hervormingen. Elke studie wordt dan toegewezen aan verschillende instellingen, waardoor hun resultaten kunnen worden vergeleken. Het ministerie moet bij de beoordeling samenwerken met de onderzoekscentra. De hervorming moet geleidelijk aan worden ingevoerd na proeven gedurende een of twee jaar op enkele willekeurig gekozen plaatsen ; zo kan de impact van de hervorming op overtuigende wijze worden beoordeeld (de onderzoekers kunnen hierbij testgroepen en controlegroepen gebruiken; daarnaast kan ook de empirische literatuur omtrent natuurlijke experimenten van pas komen). De gegevens moeten worden verzameld vooraleer de hervorming wordt ingevoerd en opnieuw geruime tijd erna, zodat er maximaal lessen kunnen uit worden getrokken.

Nemen we als voorbeeld de hervormingen van het tewerkstellingsbeleid die zijn ingevoerd, de zogenaamde « New Deals ».

#### **De beoordeling van het overheidsbeleid in Groot-Brittannië**

De « New Deal for Young People » (NDYP) had als doel om werklozen jonger dan 25 jaar snel aan een baan te helpen. In oktober 1997 werden er in een aantal gemeenten « pilootprojecten » gestart, waarbij de onderzoekers gevraagd werd om na te gaan wat de invloed was op de tewerkstelling en de werkloosheid en op de duur en de kwaliteit van de gevonden jobs. De willekeurige keuze van testgroepen en controlegroepen vergemakkelijkt het werk van de onderzoekers en, wat belangrijker is, maakt hun resultaten overtuigender. De hervorming bestaat erin om alle jongeren van minder dan 25 jaar die al minstens zes maanden werkloos waren gedurende vier maanden een intensieve begeleiding te doen volgen opdat ze een (niet-gesubsidieerde) baan zouden vinden. Zij

die zich niet naar het programma schikken, zien hun werkloosheidsuitkeringen opgeschort. Indien de jonge werkloze er na vier maanden toch niet in geslaagd is om werk te vinden, wordt hem de keuze uit verschillende mogelijkheden gelaten : een gesubsidieerde job of opleiding. Tal van studies zijn aan dit programma gewijd (de gegevens zijn trouwens ter beschikking gesteld van alle onderzoekers) en er is geleidelijk aan een academische consensus gegroeid omtrent de resultaten van deze hervorming, in die zin dat de New Deal for Young People als een succes wordt beschouwd om jonge Engelse werklozen terug aan de slag te krijgen. Het bleek dat de eerste fase van begeleiding gedurende vier maanden de tewerkstellingsgraad met 5% verhoogde, terwijl in de tweede fase vooral de gesubsidieerde tewerkstelling vruchten afwierp (het effect van opleidingen was minder eenduidig). Bovendien bleek er geen enkel substitutie-effect op te treden. In het licht van deze bemoedigende resultaten, werd het programma vanaf april 1998 over het hele land uitgebreid. Uiteindelijk is het een van de grootste successen van de eerste regering Blair geworden.

Deze aanpak om hervormingen te testen wordt sindsdien systematisch gebruikt bij de hervormingen van de Labour-regering. Ze kan op de goedkeuring rekenen van de Engelse economen die reeds lang vragende partij waren om hervormingen in de praktijk uit te proberen. Een punt dat echter ook nu nog gevoelig ligt is om een tijdslimiet te plakken op hervormingen wanneer blijkt dat ze niet het gewenste effect ressembleren. Wanneer men een maatregel evalueert, moet men echter ook de moed hebben om toe te geven dat men zich heeft vergist ...

## TEVREDENHEIDSENQUÊTES IN DE PLAATS VAN OPINIEPEILINGEN

Polls zijn een zegen voor de media, maar niet voor de burgers. Tevredensquêtes geven een betrouwbaarder, continue evaluatie.

Het is tevens nodig om snel terug te keren naar de werkelijkheid om de impact van dikwijls ingewikkelde beleidsmaatregelen te evalueren. Een beoordeling a posteriori is op dat moment nog niet mogelijk daar de noodzakelijke gegevens nog niet beschikbaar zijn (het duurt meestal één tot twee jaar om de gegevensbestanden te verkrijgen die afkomstig zijn van de enquêtes of van de administratieve bestanden en het is sowieso aangewezen om afstand te nemen om de impact van een maatregel juist in te schatten). Het is derhalve de vraag welk soort gegevens men ter beschikking heeft.



Het gaat meestal om gegevens die afkomstig zijn uit peilingen die snel zijn afgehaspeld met weinig representatieve stalen, met vragen die soms op een betwistbare manier zijn geformuleerd en met een slecht gekozen deelnemersgroep. Voor de media zijn peilingen een zegen. De burgers, daarentegen, geraken erdoor verward. Ze begrijpen nog maar moeilijk de feiten, noch de elementen aan de hand waarvan de positieve of negatieve effecten van een openbare beleidsmaatregel kunnen worden uitgelegd. Bovendien werken peilingen die enkel de keuze laten tussen een « ja-antwoord » en een « nee-antwoord » een dualistisch beeld van de maatschappij in de hand, wat leidt tot een tegenstelling tussen de voorstanders van een maatregel (« de dictatuur van de meerderheid ») en de tegenstanders ervan (« de blokkeringsminderheid »), zonder begrip voor de argumenten aan beide zijden.

Er bestaat nochtans een alternatief, namelijk dat van de tevredenheidsenquêtes, zij het dat deze in België nog maar weinig of toch niet goed worden gebruikt. Wanneer dergelijke enquêtes worden uitgevoerd door erkende instellingen voor de statistiek (zoals het NIS of Eurostat) aan de hand van representatieve stalen, zorgen ze voor een zekere nuance bij het begrijpen van sociale fenomenen.<sup>8</sup> De beslissers maken er echter weinig gebruik van en de resultaten worden onvoldoende bekend gemaakt.

## BEKWAME, ONPARTIJDIGE EN PLURALISTISCHE BEOORDELINGEN

De beoordelaars zijn nog te afhankelijk van de politieke macht die ze verondersteld zijn te evalueren.

Om daadwerkelijk een beoordelingsbeleid op te zetten, moeten er één of meerdere echt onafhankelijke structuren worden opgericht wiens bevoegdheid door iedereen wordt erkend en waarin alle politieke en intellectuele gevoeligheden zich kunnen vinden. De beoordelaars blijken echter teveel schatplichtig te zijn aan de politieke overheden die zij verondersteld worden te evalueren en hun besluiten kunnen niet rekenen op een brede consensus. In het algemeen, en ondanks de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt, plaatst de administratie allerlei hinderpalen op de weg van onderzoekers die toegang willen krijgen tot openbare gegevensbestanden. De toegang tot deze

<sup>8</sup> cf. het uitstekende werk van Cahuc en Algan (2007) over de tevredenheidsenquêtes van de OESO.

De evaluaties zijn veel meer dan slogans alleen. Ze stellen een uitgestrekt programma van hervormingen van de administraties en een manier van aan politiek doen voor.

De indicatoren zijn de wonderoplossing van de performantieproblemen niet...

gegevensbestanden is tot op vandaag voorbehouden aan slechts enkele centra. Veel hangt af van de persoonlijke netwerken en de toegang blijft sowieso erg beperkt. Deze gegevens, die met overheidsgeld worden verzameld, zouden gratis toegankelijk moeten zijn voor elke onderzoeker die erom vraagt en, waarom niet, voor elke burger.

De beoordeling van het overheidsbeleid is niet de zoveelste slogan, maar een uitgebreid programma van hervorming van de universiteiten, van het onderzoek, van de administraties en van de wijze waarop aan politiek wordt gedaan. De oplossing ligt in een subtiel evenwicht tussen de vaardigheden van de universiteiten, geloofwaardigheid, onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek, intellectuele eerlijkheid, moderne communicatie, efficiëntie van de overheid enz.

→ **ACTIE 9** Resultaatmaatstaven invoeren om de resultaten van de overheden op te volgen. Objectieve en subjectieve resultaatmaatstaven combineren. Ondubbelzinnige maatstaven hanteren en omzichtig met de resultaatmaatstaven omgaan. Vermijden dat de maatstaven ongewenste nevenwerkingen hebben en, zo nodig, corrigerend optreden.

Het invoeren van maatstaven is geen wondermiddel voor performantieproblemen. Het is een van de mogelijke remedies, maar er moet omzichtig mee worden omgesprongen. Peter Drucker, de vader van het management by objectives (MBO), waarschuwde reeds in de jaren zestig dat eerst de voorwaarden voor de invoering ervan moeten worden nagegaan. Maar wat zijn die voorwaarden ?

De objectieven moeten zo eenduidig mogelijk zijn en ze moeten in de lijn liggen van de strategieën (of, wanneer het de overheid betreft, in de lijn van het overheidsbeleid). Maar zelfs wanneer deze voorwaarden vervuld zijn, zal de manier waarop de objectieven kunnen gebruikt worden, afhangen van de mate waarin de organisatie in staat is om haar handelingswijzen te ontleden. Vanwege hun aard zijn deze voorwaarden dikwijls moeilijk te verenigen in een politieke context of op het vlak van de overheid die precies als een van haar objectieven heeft om externe effecten te genereren (namelijk een invloed op de maatschappij in haar geheel) die per definitie moeilijk meetbaar zijn.

Als u uw beroep niet kent, helpen maatstaven u niet beter te worden.

In feite zijn maatstaven zeer nuttige beheersinstrumenten op voorwaarde dat men er niet al te veel belang aan hecht, zodat er ruimte blijft voor een vrije beoordeling (die de essentie uitmaakt van de handelende mens, veel meer dan maatstaven dat zijn), en vooral op voorwaarde dat men er omzichtig mee omgaat. *Als u uw vak niet onder de knie hebt, gaan maatstaven u niet beter maken.* Ze kunnen in bepaalde gevallen meer duidelijkheid scheppen in een troebele situatie, ze kunnen u ook helpen om lessen te trekken uit uw fouten, maar ze zijn geen zaligmakend middel in het debat over de performantie. Een slechte maatstaf kan worden gebruikt om het eigenbelang te dienen in plaats van de waarheid. De maatstaf dient dan louter als legitimatie. Wanneer ze zo worden gebruikt, hebben resultaatmaatstaven een heel andere finaliteit dan de zoektocht naar objectiviteit die ze verondersteld worden te bevorderen ...

## PERFORMANTIEMAATSTAVEN IN OVERHEIDSDIENSTEN ?

De politieke vraag naar meer duidelijkheid in het beheer van het overheidsgeld en de eis naar doeltreffendheid in hoofde van de ambtenaren veronderstellen dat er een systeem van resultatenmetingen wordt ingevoerd voor deze administraties. De publieke sector wordt daarbij echter geconfronteerd met specifieke problemen, die bovenop de beperkingen komen waarmee performantiemaatstaven ook in de privé-sector te kampen hebben.

In de publieke sector is de definitie van de doelstellingen op zich al problematisch.

Het eerste probleem dat eigen is aan de overheidssector, en dat zich met name voordoet in de niet-commerciële sectoren, is dat van het bepalen van doelstellingen en maatstaven. Het bepalen van doelstellingen is op zich op al problematisch. Het voorbeeld van justitie spreekt voor zich.<sup>9</sup> Vooraleer de kwaliteitsmaatstaven voor justitie te bepalen, moet men overeenstemming bereiken over wat kwaliteit eigenlijk is. De definitie van maatstaven voor justitie blijkt erg moeilijk en delicaat te zijn daar waar het de rechtbanken betreft.

<sup>9</sup> cf. E. Breen (2002) *Evaluer la justice*, PUF.

In het gerechtelijk systeem van de Verenigde Staten werd er sinds 1987 en dat gedurende tien jaar geëxperimenteerd met de TCPS (trial court performance standards) als maatstaf. Het heeft een commissie van 14 personen, samengesteld uit rechters, administratieve verantwoordelijken en academici, meer dan drie jaar gekost om de lijst van maatstaven op te stellen. De commissie kwam tot het besluit dat er geen consensus bestond over de objectieven waaraan het gerechtelijk systeem moest voldoen, noch over de factoren die de productiviteit van de rechtbanken bepalen, al evenmin over wat de « prestaties » van die rechtbanken betekenen en nog in het minste hoe die prestaties moeten worden gemeten. De commissie publiceerde in 1990 uiteindelijk een eerste versie van de TCPS met vijf algemene objectieven : de toegang tot justitie, de snelheid, de gelijkheid, onpartijdigheid en integriteit, de onafhankelijkheid en het vertrouwen van het publiek, met daarnaast 22 standaarden en 75 maatstaven om deze vijf objectieven te meten.

De doelstelling is niet uniek maar veelvoudig en soms zelfs conflicterend.

Een doelstelling voorrang geven op een ander komt erop neer de aandacht op deze doelstelling te vestigen ten koste van de andere.

Recente economische literatuur met betrekking tot het voordeel van productie van bepaalde goederen door de overheid benadrukt de « onvolledigheid » van de contracten (men kan de verplichtingen van de functionaris niet vooraf in het contract stipuleren) tussen de Staat en de publieke dienstverlener en komt tot het besluit dat het nuttiger is om deze diensten aan ambtenaren toe te vertrouwen en niet zozeer aan privé-beambten indien het taken betreft die niet rechtstreeks waarneembaar zijn of zelfs niet in een contract kunnen worden beschreven.<sup>10</sup> Wanneer, bijvoorbeeld, een producent kan kiezen tussen innovaties die de productiekost verminderen en innovaties die de kwaliteit van het product verbeteren, dan blijkt onder bepaalde voorwaarden dat de productie door de overheid beter geschikt is om de kwaliteit te verbeteren, terwijl het systeem van privé-productie de voorkeur zal geven aan kostenvermindering.<sup>11</sup> Dit mechanisme stellen we bijvoorbeeld vast bij de gevangenis in de Verenigde Staten waar de kwaliteit van openbare gevangenis versus die van privé-gevangenis is onderzocht. Het probleem vindt zijn oorsprong in het « multi-tasking » aspect van de arbeid, zoals de contracteconomie het noemt. Er is dus niet één objectief, er zijn er meerdere. Meer belang hechten aan een bepaalde maatstaf dan aan andere maatstaven, of zelfs gewoon nog maar de aandacht vestigen op een bepaalde maatstaf, zal er toe leiden dat de rechters zich op een welbepaald objectief gaan toespitsen, ten koste van andere objectieven.

<sup>10</sup> cf. B. Holmstrom en P. Milgrom (1991)

<sup>11</sup> cf. O. Hart, A. Shleifer en R.W. Vishny (1997)

Dit averechtse effect blijkt ook bij het invoeren van performantiemaatstaven in scholen. Door beoordelingstoetsen voor de leerlingen in te voeren, loopt men het risico dat de leerkrachten zich gaan toeleggen op « rendabele » - want meetbare - taken, ten koste van meer kwalitatieve, maar moeilijker meetbare, taken. Een Amerikaanse studie<sup>12</sup> heeft deze vraag onderzocht : wanneer leerkrachten en scholen worden beoordeeld op basis van deze proeven, moedigt men ze dan aan om les te geven in functie van het succes bij deze proeven, en ten koste van leermethoden die even belangrijk zijn maar die niet door de proeven worden gemeten ? De auteurs hebben de volgende maatstaven genomen om kwaliteit te meten anders dan via de proeven op school : hoeveel tijd kijken de leerlingen naar televisie, hoe vaak zijn ze afwezig van school en hoeveel tijd besteden ze thuis aan de school. Het blijkt dat er geen significant verband bestaat tussen betere testresultaten, enerzijds, en tijd doorgebracht voor de buis of tijd besteed aan huiswerk, anderzijds.

Meervoudige objectieven kunnen tegenstrijdig zijn. De CJRA (Civil Justice Reform Act), experimenten in de Verenigde Staten uitgevoerd in het kader van de hervorming van justitie, hebben aangetoond dat het objectief van minder vertraging en het objectief van kostenvermindering niet steeds verenigbaar zijn : hoe de rechter de procedure bij het begin aanpakt vermindert de doorlooptijd met 30%, maar de kostprijs per dossier stijgt omdat de advocaten hetzelfde werk in een korter tijdsbestek uitvoeren en voor nieuwe taken zullen zorgen. De tevredenheid van de gebruikers daarentegen, wordt niet door deze nieuwe procedures beïnvloed. De hervorming mag aanspraak maken op een enkel succes, in die zin dat het aantal dossiers dat sinds drie jaar of meer hangende is, drastisch is afgenomen. Dit is te danken aan het feit dat de hervorming voorziet in de publicatie van de namen van de rechters die deze dossiers behandelen. Het invoeren van de maatstaf « aantal dossiers die al drie jaar niet behandeld zijn » heeft een rechtstreekse impact gehad : het aantal dergelijke dossiers is gedaald, maar ten koste van de gemiddelde duur van de andere dossiers.

Meerdere maatstaven voor iedere doelstelling.

De eerste oplossing voor dit veelvoud aan objectieven, die bovendien soms tegenstrijdig zijn, zou kunnen zijn om een geheel van maatstaven te ontwikkelen die met alle taken overeenstemmen. We zien deze oplossing nauwelijks in de praktijk. Wat betreft de TCPS in de Verenigde Staten werden er tussen 1991 en 1995 13 rechtbanken geselecteerd

---

<sup>12</sup> cf. T. Kane and D.O. Staiger (2001), Improving school accountability measures, NBER working paper n°8156.

om de 22 standaarden en de 75 maatstaven (al snel herleid tot 68) te testen. Het bleek al gauw dat het aantal maatstaven de praktische invoering ervan in de weg stond. De rechtbanken beschikten doorgaans niet over de middelen om een zo breed en zo nauwkeurig evaluatiesysteem te hanteren. Alle rechtbanken trachtten daarom al snel om het aantal maatstaven te herleiden tot de belangrijkste.

Een synthetische maatstaf voor alle doelstellingen.

Een tweede oplossing zou kunnen zijn om een allesomvattende maatstaf in te voeren. De moeilijkheid hierbij is het gewicht dat aan elke sub-maatstaf moet worden toegekend. Men kan hierbij het meeste gewicht toekennen aan de meest belangrijke sub-maatstaven. Zo kan een enkelvoudige maatstaf bijvoorbeeld niet in staat zijn om ook rekening te houden met de externe effecten van de productie. Stel dat een privé-onderneming goederen produceert, maar daarnaast ook vervuiling veroorzaakt. Een interne performantiemaatstaf van die onderneming zal geen rekening houden met de productie van ongewenste goederen, namelijk de vervuiling. Wanneer medewerkers aangespoord worden om steeds beter te werken, gemeten volgens deze maatstaf, dan bevordert men eigenlijk ook de vervuiling. Dit is een voorbeeld van het averechts effect van maatstaven die ongewenste resultaten bevorderen. Men zou dus een allesomvattende maatstaf moeten kunnen ontwikkelen die rekening houdt met de volledige productie van een onderneming, maar die de gewenste en de ongewenste goederen asymmetrisch behandelt.

→ **ACTIE 10** Performantiemaatstaven ontwikkelen die niet zozeer uiterst precies moeten zijn, maar die wel op één lijn moeten liggen met de echte, maar soms tegenstrijdige, politieke doelstellingen van doeltreffendheid en gelijkheid van behandeling. De gebruikers doen deelnemen aan de beoordeling van het resultaat van het werk van de ambtenaren.

Een delicate afweging tussen gelijkheid en efficiëntie.

Deze arbitrage tussen gelijkheid van behandeling en doeltreffendheid blijkt uit de CJRA, een hervorming van het gerechtelijk systeem die in 1990 in de Verenigde Staten is ingevoerd. Het programma en zijn doeltreffendheid worden opgevolgd door het Instituut voor Burgerlijke Rechtspraak. De evaluatieprogramma's focussen op de vermindering van doorlooptijden en kosten, maar evenzeer op tevredenheidsindexen van de spelers. De teststudie liep van januari 1991 tot januari 1994. Een van de resultaten van de studie is dat het programma aanleiding heeft gegeven tot een groeiende diversiteit aan procedures tussen de verschillende rechtbanken. De districten die werden opgevolgd hebben

inderdaad, naast hun oude methodes, ook nieuwe methodes ingevoerd, waaronder : eisen dat de advocaten aangeven of ze een standaardprocedure dan wel een specifieke procedure vragen (« standard or specific track procedure »), de advocaten verplichten om de periode vóór de rechtszaak te beëindigen, de aard van de procedure aanpassen aan de aard van de zaak, de betrokkenheid van de rechter versterken onder meer bij het bepalen van deadlines. Sommige districten zijn eerder voorstander van een « vrijwillig model » dat advocaten aanmoedigt om onderling samen te werken, terwijl andere districten meer dwingend tewerk gaan en advocaten verplichten om informatie uit te wisselen. Nog andere districten hanteren een hybride systeem dat een middenweg zoekt tussen de andere twee systemen. Het belangrijkste resultaat is dat de variantie van de maatstaf van doorlooptijd of van de maatstaf van kost tussen de verschillende districten toegenomen is. Dit is het gevolg van het feit dat sommige districten actiever zijn geweest dan andere bij het invoeren van de nieuwe methodes.

Het probleem van de koppelproductie: de productie van de openbare dienst vergt vaak de actieve medewerking van de gebruiker (zie gezondheidszorg, justitie, politie en onderwijs).

De maatstaven gebruiken voor personeelsbeheer leidt tot averechtse resultaten. Kwaliteitsmaatstaven meten immers niet alleen de doeltreffendheid of de kwaliteit van de dienstverlening door de ambtenaren, maar ook de bijdrage van de gebruikers aan de productie van de openbare dienst. Typisch voor openbare diensten is dat de gebruiker ervan geen loutere klant is, maar dat hij de dienst ook produceert. Om die reden moet de verloning van de ambtenaar rekening houden met het aandeel van de gebruiker in de geproduceerde waarde. De verbetering van het menselijk kapitaal, de veiligheid en de gezondheidstoestand van de bevolking resulteren niet enkel uit het werk van de ambtenaren van onderwijs, justitie of gezondheid, maar ook uit de individuele en gezamenlijke inspanningen van de gebruikers. Maatstaven voor de algemene performantie van het systeem laten echter niet toe om de productiviteit van ambtenaren los van die van de gebruikers te beschouwen. Indien het loon van de ambtenaren deze maatstaven zou volgen, dan zouden zij in feite overbetaald worden terwijl de gebruikers niet langer gemotiveerd zouden worden om hun steentje bij te dragen.

Tenslotte verdeelt de ambtenaar zijn inspanning over verschillende gebruikers. Wanneer hij dus tot presteren wordt aangemoedigd, dan gaat hij de gelijke behandeling uit het oog verliezen. Een vast loon is de enige manier om een ambtenaar alle gebruikers gelijk te doen behandelen. Er bestaat een politiek afwegen tussen een grotere doeltreffendheid of meer gelijkheid (ofwel in behandeling, ofwel in resultaat). Wanneer de productie

van een goed of dienst de samenwerking tussen de producent en de gebruiker vereist, wanneer de kwaliteit van dat goed of die dienst moeilijk te bepalen is, of wanneer men de productie waartoe het marktsysteem aanspoort meer gelijkmatig wil verdelen, in al deze gevallen is een verloning van de ambtenaren in functie van performantie-maatstaven niet de beste oplossing. Een hervorming van het verloningssysteem voor de ambtenaren betekent dus niet dat er resultaat-gerelateerde bonussen moeten worden ingevoerd. Een en ander betekent echter niet dat maatstaven onmogelijk of overbodig zouden zijn. Integendeel, ze kunnen structurele disfuncties aan het licht helpen brengen en bijdragen tot hun oplossing, en ze kunnen licht werpen op het afwegen tussen de verschillende taken alsook op de ongelijkheden die spelen.

De gebruikers meer laten meewerken aan de resultaten van de openbare dienstverlening.

Drie denkpijpen genieten de voorkeur : de deelnemers meer rechtstreeks doen participeren in de resultaten van de overheidsdiensten en rechtstreekse incentives voor de gebruikers voorzien; performantiemaatstaven ontwikkelen die niet zozeer uiterst precies moeten zijn, maar die wel op één lijn moeten liggen met de echte, maar soms tegenstrijdige, politieke doelstellingen van doeltreffendheid en gelijkheid van behandeling. De gebruikers doen deelnemen aan de beoordeling van het resultaat van het werk van de ambtenaren.; verloningssystemen bedenken die niet enkel rekening houden met de doeltreffendheid maar ook met de gelijkheid van behandeling.

#### **Objectiveren maatstaven de performantie van de verschillende spelers?**

Helemaal niet. Een maatstaf zegt niet wat juist of fout is. Men moet maatstaven sprekend maken, men moet ze - met andere woorden - interpreteren. Voor een juiste interpretatie moet men weten welke hypothesen zijn gemaakt. Deze hypothesen maken immers een wereld van verschil. Zo hadden de Franse politie en gendarmerie in het kader van de LOLF (de « Loi Organique relative aux Lois de Finances » of Organieke Wet met betrekking tot de Financieringswetten) oorspronkelijk dezelfde maatstaf voorgesteld, namelijk « het percentage positieve alcoholcontroles ». Maar de twee ordemachten trokken andere conclusies uit de lectuur van de cijfers. De politie zag in de toename van de cijfers een bewijs van de grotere doeltreffendheid van haar acties (beter gerichte alcoholcontroles), terwijl de gendarmerie een daling interpreteerde als het resultaat van haar ont-radingsbeleid. Geconfronteerd met dit verschil in interpretatie zagen de parlementsleden zich genoodzaakt om een toelichting en een gelijkschakeling van de interpretaties te vragen. Dergelijke gevallen zijn evenwel niet uitzonderlijk. (Rapport Arthuis, 2005)





07

RATIONELE BUDGETTAIRE  
KEUZES EN INTERNE  
CONTROLE



Het budgettaire proces is eigenlijk een uitgavenversneller.

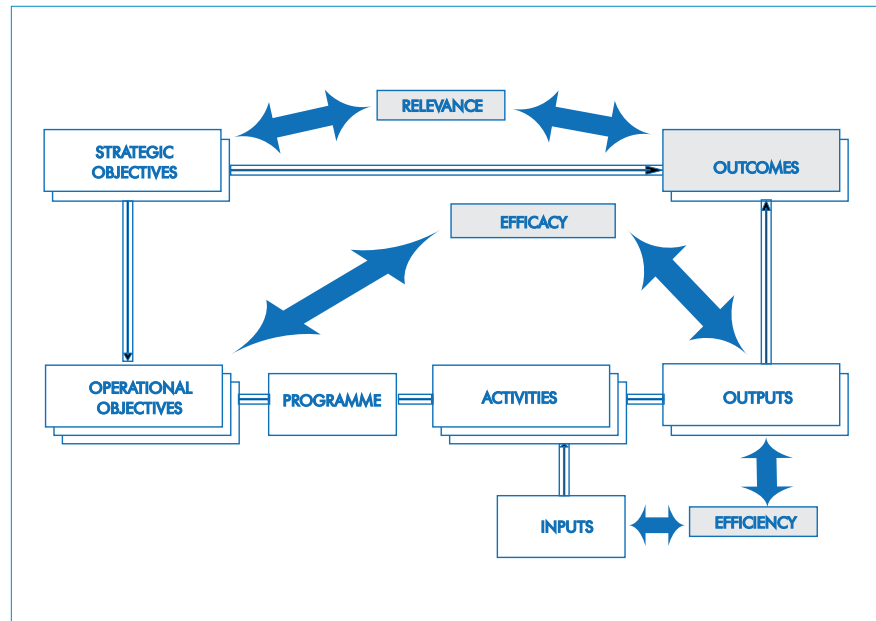
→ **ACTIE 11** Het systeem van budgetten per programma wijzigen in een budgetstelsel dat meer gericht is op de doelstellingen die gesteld en bereikt worden. Het overheidsbeleid regelmatig en systematisch doen controleren door een zelfstandige, openbare evaluatie-instansie, na een voorafgaande zelfbeoordeling door de administratie en door de betrokken partners. Een norm bepalen voor de efficiëntiewinst die op jaarbasis van de centrale en de lokale overheid wordt verwacht. Jaarlijks gedurende drie jaar een norm opleggen voor de hertoewijzing van budgetten van de centrale administraties naar de diensten die rechtstreeks de gebruikers behandelen of ontvangen. Een « zero based budgeting » aanpak toepassen voor de budgetten van alle ministeries.

Elk jaar bespreekt en stemt het Parlement de overheidsbegroting, op basis van de regeringsvoorstellen. De begroting verdeelt de middelen over de onderdelen van het overheidsbeleid, de instrumenten en de administratieve diensten.

Maar in feite is de begroting van het jaar niets anders dan de herhaling van de begroting van het jaar daarvoor, verhoogd met enkele nieuwe maatregelen. Dit heeft twee nefaste gevolgen. Het eerste gevolg is dat men in het algemeen een bestaande uitgave nooit echt moet verantwoorden. Elke uitgave waartoe in het verleden werd beslist, werd per definitie als gerechtvaardigd beschouwd, los van het feit of ze vandaag al dan niet nog haar nut heeft. Het tweede gevolg is dat de parlementsleden, de overheidsadministratie, de media en in het algemeen de publieke opinie zich enkel gaan toespitsen op de bijkomende uitgaven. Deze procedure stimuleert dus eerder de uitgaven dan ze af te remmen.

In een poging om de werking van de procedure te verbeteren, zowel op het vlak van de politiek als op het vlak van de administratie, is ze verschillende keren gewijzigd. Op administratief vlak, bijvoorbeeld, is er in de jaren 1960 een PPBS (Planning Programming Budgeting System ; in het Frans : « Système de Rationalisation des Choix Budgétaires », afgekort : RCB) ontwikkeld, gevolgd door een systeem van budgetten per programma in de jaren 1990. Maar deze wijzigingen, de ene al blijvender dan de andere, hebben bijna nooit tot de verwachte resultaten geleid. In Frankrijk is de procedure in 2001 grotendeels gewijzigd door de toen nieuwe « Loi Organique relative aux Lois de Finances » of Organieke Wet met betrekking tot de Financieringswetten, afgekort « LOLF », die de spelregels van de financiering van de overheid grondig herschrijft. De kredieten worden sindsdien gegroepeerd in een beperkt aantal opdrachten.

Result-based budgeting (RBB) is een budgetproces dat erin bestaat om een overheidsbegroting op te stellen die in geld uitdrukt wat de middelen zijn om de activiteiten te verrichten die nodig zijn voor het realiseren van de programma's waarvan de impact op de samenleving beantwoordt aan de wensen van die samenleving.



In het Verenigd Koninkrijk zijn de programmacontroles ingevoerd in 1997. Ze zijn periodiek in die zin dat elk ministerie om de drie jaar wordt beoordeeld. De beoordeling betreft de werking van de ministeries, maar stelt ook een evaluatieprogramma van het overheidsbeleid voor. Een dergelijk beoordelingsprogramma kan uiteraard pas worden toegepast geruime tijd na de inwerkingtreding van het beleid, waarvan de resultaten immers zelden onmiddellijk waarneembaar zijn.

De meerjarendoelstellingen en maximale middelen vastleggen. Een nieuwe uitgave is slechts aanvaardbaar wanneer ze gewaarborgd is.

Deze controles vertrekken vanuit de belangrijkste doelstellingen van de regering en trachten te bepalen hoe de ministeries bijdragen tot de verwezenlijking van die doelstellingen. Op basis hiervan wordt het volgende bepaald voor een periode van drie jaar :

(a) resultaatdoelstellingen en (b) de limiet voor de middelen en uitgaven per ministerie. Deze limieten zijn onaantastbaar. Een bijkomende uitgave is maar mogelijk indien ze « gewaarborgd » is. Budgetontsporingen zijn onmogelijk doordat de Eerste Minister en de Minister van Financiën op dezelfde golflengte zitten en even gedisciplineerd te werk gaan. Geen van beide zal een uitgave aanvaarden die niet in het driejaarsplan voorzien is (behalve wanneer externe economische factoren de kost van bijvoorbeeld een tewerkstellingsprogramma of van een programma voor sociale zekerheid zouden beïnvloeden).

Waar het de prioriteiten van de regering betreft (akkoorden voor de openbare dienstverlening), wordt de controle van het overheidsbeleid uitgevoerd door een zelfstandige, openbare evaluatie-instantie, na een voorafgaande zelfbeoordeling door de administratie en door de betrokken partners. De controle wordt regelmatig herhaald, namelijk om de drie of vijf jaar, afhankelijk van de tijd die nodig is vooraleer een actie van de overheid tot resultaten leidt. Zelfs gedeeltelijke beoordelingsresultaten worden steeds gebruikt om de uitvoering van het beleid, dan wel de doelstellingen van de programma's of het beleid, bij te sturen.

Wat het dagelijks beleid betreft dat door de ministeries wordt uitgevoerd, zijn de ministeries zelf verantwoordelijk voor hun regelmatige beoordeling. Zij moeten aan het parlement verantwoording afleggen in de loop van het begrotingsproces.

De Belgische prioriteiten voor de controle zouden kunnen zijn:

- bepalen hoe de uitdagingen van de globalisering, de duurzame ontwikkeling en de economische en financiële schommelingen moeten worden aangepakt ;
- de belangrijkste uitdagingen waarmee de samenleving geconfronteerd wordt identificeren en bepalen hoe ze moeten worden aangepakt;
- bepalen welk interministeriële luiken van het overheidsbeleid doeltreffender moeten worden georganiseerd ;
- de overheidsdiensten efficiënter maken (jaarlijks wordt er een productiviteitstijging van x % verwacht van de centrale en lokale overheden ; elk jaar gedurende drie jaar moet y% van het budget van de centrale administraties worden hertoegewezen aan de diensten die rechtstreeks de gebruikers behandelen of ontvangen) ;
- een « zero based budgeting » aanpak toepassen voor de budgetten van alle ministeries.
- het patrimoniumbeheer en het investeringsbeleid verbeteren.

Duidelijke budgettaire en fiscale maatregelen nemen die niet steeds veranderen.

Zorgen dat de spelregels niet elk jaar veranderen.

→ **ACTIE 12** Op een verantwoordelijke, transversale en coherente manier de openbare financiën beheren. Er moet een plan worden opgezet dat rekening houdt met de verwachtingen van de gebruikers in elk ministerie.

Het beheer van de openbare financiën moet op een verantwoorde manier gebeuren, zodat er geen hypotheek gelegd wordt op het welzijn van de toekomstige generaties, door inspanningen die vandaag zouden moeten geleverd worden uit te stellen naar de komende budgetten. Maar ook ten opzichte van de economische activiteit van vandaag moet verantwoordelijk worden opgetreden. Bedrijven hebben inderdaad nood aan een juridische stabiliteit om duurzaam te investeren. Er moeten dus duidelijke fiscale maatregelen gehanteerd worden die niet voortdurend veranderen. Het heeft lang geduurd voordat de huidige regering zich heeft aangepast aan het Europees bevel om een einde te stellen aan de systemen met coördinatiecentra. Er wordt trouwens op een tegenstrijdige manier beleid gevoerd. Bijvoorbeeld door notionele interesten in te voeren (wat bedrijven ontmoedigt om eigen middelen te gebruiken) en een verminderd tarief voor belastingvrije reserves dat in 2007 gebruikt zou zijn (wat bedrijven stimuleert om eigen middelen te gebruiken).

Dit gebrek aan samenhang en vooruitblik schaadt ook het investeringsbeleid van ons land, met name op het gebied van klimaat- en energiebeleid. Ondernemingen verbinden zich in hun sectoriële arbeidsovereenkomsten die zij met de regionale overheden afsluiten om grote investeringen te doen in energie-efficiëntie in ruil voor gratis uitstootrecht ...

Tegelijkertijd plant de federale overheid om een taks te heffen op de uitstootrechten... Dit is onsamenhangend. Voor potentiële investeerders is het belangrijk dat zij weten dat de spelregels niet ieder jaar veranderen!

→ **ACTIE 13** De budgettaire en boekhoudkundige hervorming die voorzien is in de wet van 22 mei 2003 moet snel worden ingevoerd. FEDCOM, het nieuwe boekhoudsysteem van de federale overheid, transactioneel versterken om er een echte dubbele boekhouding van te maken die een meer getrouw beeld geeft van de vermogenstoestand van de Staat. Het uitgavenproces en de budgetten van alle afdelingen in het FEDCOM-project integreren om de opvolging en de uitvoering mogelijk te maken. Stevige en

uniforme interne controlesystemen invoeren voor de aankoopprocessen, centraal geïntegreerd door de Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole met een geïntegreerde registratie zodat de aankopen centraal kunnen worden opgevolgd van de bestelling tot de betaling.

En nog een ernstig gebrek waar tegemoet aan moet komen...

De wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en de boekhouding heeft de budgettaire en boekhoudkundige wetgeving van de overheid flink door elkaar geschud. Ze stelt namelijk federale kadermaatregelen voor met betrekking tot de interne controle en de geplande modernisering van de beheersregels op het vlak van de boekhouding (FEDCOM). De invoeging van deze wet is echter reeds verschillende keren uitgesteld.

De invoering van een dubbele boekhouding versnellen ter vervanging van de budget-boekhouding.

Eenzijds, heeft het FEDCOM-project dat in 2002 werd bedacht om deze nieuwe federale overheidsboekhouding in te voeren vertraging opgelopen. De openbare aanbesteding voor de uitvoering van het FEDCOM-project werd in 2007 uitgeschreven voor een bedrag van 16,4 miljoen euro. De bedoeling is dat het project vanaf 1 oktober 2008 stapsgewijs zal worden ingevoerd in de federale overheids- en programmatiediensten. Het Rekenhof heeft opgeworpen dat het project afwijkt van het systeem van de dubbele boekhouding, dat voorzien was in de wet van 2003, vermits het louter steelt op een budget-boekhouding op basis van de transacties.<sup>13</sup> Daarnaast geeft, met name door het uitstellen van de invoeging van de wet van 2003, de rekening van de vermogenswijzigingen (een van de drie toelichtende rekeningen van de algemene rekening van de Staat) niet langer een getrouw beeld van de vermogenstoestand van de Staat.

Plus een analytische boekhouding invoeren om de kosten van de programma's beter te kunnen inschatten.

Het ERP-systeem waarop FEDCOM zal draaien zou evenwel de uitbreiding van het systeem naar een echt systeem van dubbele boekhouding mogelijk moeten maken. Het huidige project voorziet bovendien in de ontwikkeling van een analytische module die een beter begrip van de kosten en baten van de federale overheidsdiensten moet toelaten.

Het FEDCOM-project omvat enkel het uitgavenproces van elke Afdeling. De fiscale en andere ontvangsten van de Belastingadministratie maken dus geen deel uit van het systeem. De boekhoudkundige gegevens zullen echter dagelijks samengevoegd worden en via een interface in het FEDCOM-systeem geregistreerd worden. De betalingen

<sup>13</sup> cf. 164<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof Parlementaire Zitting 2007-2008.



uitgevoerd door de Centrale Dienst voor Vaste Uitgaven (CDVU) en de betalingen van fiscale aard (met name de terugbetaling van belastingen) zullen via een interface aan FEDCOM worden doorgegeven en vandaar aan de Bank van de Post. De berekeningen en de opvolging zullen in de bestaande systemen blijven gebeuren. De transacties in het kader van de openbare schuld zullen eerst in het Tradix-systeem worden geregistreerd waarna de gegevens via een interface aan FEDCOM zullen worden doorgegeven.<sup>14</sup>

De opmaak van de begroting maakt al evenmin deel uit van het systeem. Eens de begroting goedgekeurd is, zal ze in FEDCOM worden geregistreerd voor opvolging en uitvoering. Merken we tenslotte op dat het Ministerie van Landsverdediging niet aan FEDCOM zal deelnemen. Het zal zijn eigen systeem behouden, maar het zal de noodzakelijke gegevens via interfaces aan FEDCOM doorgeven.

Een uniforme en performante interne controle van de aankopen.

Het Koninklijk Besluit van 26 mei 2002 bepaalt dat de directeur van de stafdienst Budget en Beheerscontrole van elke Federale Overheidsdienst verantwoordelijk is voor het interne controlesysteem en dat de methodologische ondersteuning wordt verzekerd door de Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole. Wat de aankoopprocessen betreft, heeft deze regelgeving de ontwikkeling van krachtige en uniforme interne controlesystemen niet in de hand gewerkt. Heel wat afdelingen nemen niet het minste initiatief en verschuilen zich daarbij sinds jaren achter de aangekondigde toepassing van deze regelgeving, de ontwikkeling die erop gevolgd is en de invoering van FEDCOM, waarvan de voorafgaande studie reeds teruggaat tot 2002 en waarvan de invoering pas voorzien is in 2009.

→ **ACTIE 14** De boekhoudkundige rekeningen van de overheid helderder en meer leesbaar maken zodat ze gemakkelijker aan de democratische controle kunnen worden onderworpen. De modernisering van de budgettaire en financiële informatie, die de kennis over de kosten moet verbeteren en de herziening van de controlesystemen op de beschikbaarheid van middelen.

De rapportering en verantwoording van de uitgaven verbeteren.

Vijf jaar na de invoering van federale kadermaatregelen met betrekking tot de interne controle en de geplande modernisering van de beheersregels op het vlak van de boekhouding (FEDCOM) beschikt enkel Defensie over een geïntegreerd registratiesysteem

<sup>14</sup> cf. 164<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof Parlementaire Zitting 2007-2008

waarmee de aankopen centraal kunnen worden opgevolgd van bestelling tot betaling. Weliswaar hebben een aantal afdelingen aanzienlijke inspanningen geleverd om hun gegevensbestanden uit te breiden en om de interne controle op hun aankoopprocessen te verbeteren, toch wachten de meeste afdelingen de invoegetreiding van de nieuwe regelgeving omtrent de Rijkscomptabiliteit en van het daarmee verbonden FEDCOM-project rustig af. De audit van het Rekenhof toont aan dat verschillende fasen van de aankoopcyclus dikwijls onvoldoende of zelfs helemaal niet gedefinieerd zijn en dat de naamlijsten van de personen met beslissingsbevoegdheid in elk van die fasen doorgaans onvolledig of achterhaald zijn, wat niet bevorderlijk is voor de interne controle.<sup>15</sup>

Bovendien zijn in meerdere afdelingen of diensten de verschillende functies niet voldoende gescheiden. De rapportage en de rechtvaardiging inzake aankopen vertonen soms leemten, in het bijzonder wat betreft de registratie van de uitgevoerde controles. Een aantal stappen van het aankoopproces worden niet of althans niet nauwkeurig geregistreerd, waardoor de schuldeisers niet voldoende uniform en efficiënt worden opgevolgd.

Men denkt vaak onterecht dat meer middelen systematisch meer dienstverlening tot gevolg zullen hebben.

De overheid moet ook haar boekhouding en haar begrotingsdoelstellingen transparant maken zodat de democratische controle ervan vlot kan verlopen en de nodige bijstellingen kunnen gebeuren. In ons huidige systeem moet het parlement van elke regering het juiste uitgavenniveau definiëren. Het kan dit niveau echter niet berekenen gezien ze niet over de evaluatie-instrumenten beschikt voor de kosten van de programma's. Het is vervolgens de taak van het overheidsapparaat om met dit geld op de proppen te komen, want ze definieert, via democratische stemming, de doelstelling van de publieke dienstverlening. Men denkt echter vaak onterecht dat meer middelen systematisch meer dienstverlening tot gevolg zullen hebben.

Het Rekenhof uit overigens nog andere bezwaren. Zo is het verontrust dat niet steeds de meest recente (meest pessimistische) cijfers voor een aantal macro-economische indicatoren worden gehanteerd. Het Rekenhof is evenmin gelukkig met bepaalde maatregelen die weliswaar maar een beperkte impact hebben in 2008 (omdat die impact maar enkele maanden geldt), maar die verstrekkende gevolgen zullen hebben daarna. Er dient ook te worden vermeld dat het Zilverfonds voor het tweede jaar op rij niet gespijsd

<sup>15</sup> cf. 164<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof Parlementaire Zitting 2007-2008

zal worden. Een ander punt van kritiek is dat er « geen elementen zijn die toelaten om de haalbaarheid van sommige maatregelen te evalueren », terwijl de verhoopde ontvangsten toch als ontvangsten worden geboekt.

Het is ook belangrijk dat het Rekenhof sneller over de boekhouding kan beschikken. Enkel dan kan het haar controle-opdracht zo grondig mogelijk kan uitvoeren. Zo meldde het Rekenhof in zijn 163<sup>ste</sup> Boek, dat in november 2006 aan het federale parlement werd overhandigd, dat de helft van de diensten met een afzonderlijk beheer hun boekhouding over 2005 nog niet aan het Rekenhof hadden bezorgd. Ook sommige Federale Overheidsdiensten en Organismen van Openbaar Nut getroosten zich niet de moeite om de wettelijke termijnen voor het neerleggen van hun boekhouding te respecteren.

De wettelijke termijn van de democratische controle strict respecteren.

Het is cruciaal dat de parlementsleden hun werk op een correcte manier kunnen uitvoeren wat betreft de beslissingen inzake begrotingsnormen en het respect van die normen. Het werk en de beslissingen van de overlegcomités voor begroting en financiën worden tot nu toe echter niet openbaar gemaakt. Dit is des te laakbaarder qua goed bestuur daar sommige beslissingen van deze comités de wet omzeilen. Een voorbeeld hiervan is de vervanging van het BNI door het BBP (zonder aanpassing van de bijzondere financieringswet) inzake de aanpassing van sommige dotaties van de federale overheid.

De Staat als slechte betaler.

De regering Verhofstadt III heeft de ploeg Leterme I opgezadeld met een begrotingstekort van 1,65 miljard euro, een bedrag dat bevestigd is door de Staatssecretaris voor de Begroting.<sup>16</sup> Dit bedrag betreft een geheel van primaire uitgaven die voorzien waren in de begroting voor 2007 en waarvoor er een verbintenis is aangegaan, maar die niet betaald zijn in de loop van vorig jaar. Een deel van deze overgedragen kredieten betreft transfers tussen verschillende overheidsinstanties die niet tijdig konden uitgevoerd worden, maar 557 miljoen euro slaat wel degelijk op facturen die niet betaald zijn aan de leveranciers.

---

<sup>16</sup> Le Soir 16 april 2008

Een en ander is het gevolg van het ankerprincipe, waardoor ministers en administraties in de laatste maanden van het jaar betalingen doorschuiven naar het begin van het volgende jaar. Yves Leterme heeft beslist om die techniek niet meer toe te passen. Ze ligt trouwens ook onder het vuur van het Rekenhof, in diens commentaar bij de begroting 2008. Deze techniek wijst op een gebrek aan goed beheer; ze is er immers op gericht om een slechte inschatting van de uitgavenmogelijkheden in de loop van het jaar aan het oog te onttrekken. En bovendien worden kosten gewoon doorgeschoven naar de begroting van het volgende jaar. Maar vroeg of laat moeten de kosten die men nu op de lange baan schuift alsnog worden gedragen, met vertragsintresten erbovenop (geschat op 10 miljoen euro in de begroting 2007). Deze techniek brengt bovendien tal van leveranciers van de overheid in een lastig parket. En dat terwijl één faillissement op tien in België grotendeels te wijten is aan slechte betalingsachterstanden.

#### **Het bepalen van de juiste doelgroep**

Uit de beschikbare gegevens die afkomstig zijn uit de woonovereenkomsten mag men afleiden dat de grootste begunstigden van de woningbouwprojecten niet te vinden zijn bij de mensen met de laagste inkomens die het op het vlak van de huisvesting al niet onder de markt hebben. Hoewel criteria zijn gebruikt zoals het percentage woningen dat zelfs niet over een minimaal comfort beschikt, kan men niet anders dan vaststellen - op basis van een analyse van de bijkomende of gerenoveerde woningen en van de doelgroepen van deze woningen - dat de projecten zich slechts in beperkte mate richten tot de mensen met een laag inkomen : 1.048 bijkomende of gerenoveerde woningen zijn bestemd voor rechthebbenden met een laag inkomen; dit komt neer op 41 % van de woningen en 23 % van het budget. 144 woningen zijn bestemd voor rechthebbenden met een gemiddeld inkomen; dit komt neer op 6 % van de woningen en 23 % van het budget. 1.330 woningen zijn bestemd voor rechthebbenden met een laag of een gemiddeld inkomen (dit is nog niet bepaald in de contracten); dit komt neer op 52 % van de woningen en 50 % van het budget.

BRON: VERSLAG VAN HET REKENHOF DECEMBER 2007



08

# DEFINIËREN VAN DE DELEGATIEDOMEINEN



→ **ACTIE 15** Responsabilisering of « empowerment » van de actoren die zich aan de concrete en meetbare doelstellingen moeten houden en niet eenvoudigweg procedures moeten volgen. Deze toegenomen autonomie moet omkaderd worden om de onpartijdigheid van de genomen beslissingen te garanderen. De beheersautonomie moet op contractuele basis geregeld worden, en de agent aansporen gepast met de gedelegeerde autoriteit om te gaan.

#### Autonomie en verantwoordelijkheid.

De kwestie “principaal-agent relatie” gaat in de economie over het probleem dat zich voordoet wanneer een partij moet handelen in naam van een andere. Dit is ook zo wanneer een “principaal” (de opdrachtgever) voorstelt om een “agent” (de uitvoerder) te vergoeden opdat hij bepaalde handelingen zou uitvoeren die nuttig zijn voor de “principaal” maar waarvoor grote opofferingen van de agent vereist zijn, of waarvan de uitvoering zelf kostbaar blijkt. De overeenkomst tussen de “principaal” en de “agent” is gewoonlijk onvolledig, en valt onder een onzeker en risicovol systeem, gekenmerkt door een asymmetrie van informatie. Het vermogen van de “principaal” om tot een optimaal resultaat te komen, hangt samen met zijn vermogen om de “agent” op een gepaste wijze gebruik te laten maken van de bevoegdheid die hem wordt toevertrouwd.

De “agent” heeft echter zijn eigen waarden en belangen, en het zou kunnen dat wat optimaal lijkt vanuit zijn standpunt, dat niet is vanuit het standpunt van de “principaal”. Bovendien weet de “principaal” gewoonlijk niet of (of in welke mate) de overeenkomst werd nageleefd. Ook de delegatie ter bepaling van de vergoedingen vanuit één centrale autoriteit naar verschillende andere organisaties resulteert in een “principaal-agent” relatie. De eindverantwoordelijkheid van de vergoedingssystemen en -structuren ligt bij de centrale administratie, maar de resultaten hangen af van de bevoegde entiteiten. De centrale autoriteit moet dus strategieën en methodes ontwikkelen en opstarten die maken dat de operationele doelstellingen van de bevoegde entiteiten (de “agenten”) overeenstemmen met haar eigen strategische doelstellingen (als “principaal”).

#### De kunst uiteenlopende belangen te verzoenen met behulp van een contract...

De oplossing voor het “principaal-agent” probleem ligt in het opstarten van aangepaste stimulerende maatregelen, waardoor de rationele keuzes van de agenten op basis van hun persoonlijk belang samenvallen met de keuzes die de “principaal” wenst.



... waarvan de componenten de informatiekwaliteit, de intensiteit van de stimuli, de intensiteit van de controle en de wederzijdse vergoeding zijn.

De "principaal" moet aandacht schenken aan de volgende aspecten:

- een aangepaste en efficiënte omgeving waarin de overeenkomst wordt afgesloten;
- een aangepast en efficiënt ontwerp van de overeenkomst;
- efficiënte stimulerende maatregelen voor de "agent";
- efficiënte controlemechanismen voor de activiteiten van de "agent" en voor de resultaten, en ten slotte;
- de mate waarin de "principaal" de "agent" verantwoording kan laten afleggen over ondermaatse resultaten en ongepaste handelingen.

We benadrukken ook vier onderliggende basisprincipes voor het opmaken van een overeenkomst<sup>17</sup>:

1. Het principe van de informatiekwaliteit betekent hoofdzakelijk dat in de vergoedingsovereenkomst iedere prestatie-evaluatie moet worden opgenomen, waarin (bijkomstig) informatie over het inspanningsniveau van de "agent" staat.
2. Het zo "intens" mogelijk definiëren van de stimulerende maatregelen is niet noodzakelijkerwijs optimaal vanuit het standpunt van de "principaal". De optimale intensiteit van de stimulerende maatregelen hangt van vier factoren af: de verhoging van de prestatie ingevolge een bijkomende inspanning, de precisie van de evaluatie van de gewenste activiteiten, de risicotolerantie van de "agent" en zijn ontvankelijkheidsgraad ten opzichte van de stimulerende maatregelen.
3. Het principe van de controle-intensiteit vult de voorgaande stelling aan: volgens dit principe hangen situaties met een hoge optimale intensiteit van de stimulerende maatregelen samen met situaties waarin ook het optimale controleniveau hoog is. De verklaring ligt in het feit dat controle een kostelijk middel is om de prestatievariatie van de agent te beperken, wat een invloed heeft op de winst, wanneer het ook optimaal is om de stimulerende maatregelen te "intensifiëren".
4. Het principe van de gelijkwaardige compensatie gaat er hoofdzakelijk over dat de "agent" de activiteiten die volgens de "principaal" eenzelfde waarde hebben op dezelfde manier moet evalueren. De "agenten" mogen deelnemen aan verschillende activiteiten. Activiteiten die niet of minder gecontroleerd worden, zullen verwaarloosd worden, terwijl activiteiten met een groter bijkomend belang voor de agent meer aandacht zullen krijgen. Sommige meetbare variabelen bevoorrechten kan ongunstige gevolgen hebben voor andere.

<sup>17</sup> P. Milgrom and J. Roberts (1992), Economics, organization and management, Englewood Cliffs, Prentice Hall International Editions.

→ **ACTIE 16** De herdefiniëring van de rollen van de kabinetten ,conform met de initiële Copernicus optie (het opzetten van strategische cellen die zowel van de minister en de voorzitter van het directiecomité als van het persoonlijke secretariaat van de minister afhangen). Een systematische samenwerking met de ambtenaren die een specifiek mandaat kregen voor het beleid in de strategische cellen.

De eerste Copernicusinnovatie betrof de structuren: de kabinetten verdwijnen, of meer bepaald de huidige vorm en samenstelling ervan. Er ontstaan drie nieuwe organen, de beleidsraad, het directiecomité en de cel beleidsvoorbereiding. De taken die tot nog toe door het kabinet werden uitgevoerd, worden onder twee nieuwe organen verdeeld: het persoonlijk secretariaat van de minister en de cel beleidsvoorbereiding. De eerste houdt zich bezig met de persoonlijke zaken van de minister, zijn relaties met de partij, het parlement en de pers, de tweede zorgt voor de technische raadgeving. De regering creëert deze cel beleidsvoorbereiding om het onderzoek en beraad in het ministerie te verbeteren, en om de minister een technische expertise omtrent het beleid waarvoor hij bevoegd is te bezorgen.

De tweede innovatie heeft betrekking op het feit dat topfuncties bij de overheid niet meer voor het leven zijn, maar dat er voortaan een mandatensysteem met bepaalde duur bestaat (6 jaar, herbenoembaar). De hoogste managementfuncties zijn zowel voor intern personeel als voor externen met een managementervaring toegankelijk.

De derde innovatie heeft te maken met de relatie tussen de minister en de ambtenaar met een managementfunctie. Hierbij volgt men het administratieve/reglementaire marktmodel: in plaats van op een hiërarchische wijze, wordt er op een meer contractuele manier te werk gegaan. De benoemingen zijn tijdelijk en worden bepaald door het al dan niet behalen van de vooropgestelde doelstellingen. De managementplannen en de uitvoeringsplannen dienen als referentie bij de evaluatie van de ambtenaren met een managementfunctie. Enerzijds krijgt het leidinggevend kader een grotere verantwoordelijkheid, anderzijds worden de regelgevingen inzake administratieve en budgettaire controle gewijzigd.

Een krachtstrijd tussen de politiek en de administratie die min of meer gelijk gebleven is :

- op het niveau van beleid;
- op het niveau van de uitvoering van het beleid;
- op het niveau van het beheer van de diensten.

Rekening houdend met wat we nu al weten over de Copernicus-hervorming, zijn we geneigd om vast te stellen dat de voorgestelde institutionele veranderingen er niet toe geleid hebben dat de algemene tendensen die men aan de hand van casestudy's heeft kunnen vaststellen, veranderd zijn. De machtsverhoudingen tussen de politieke actoren en de leidende ambtenaren blijven grosso modo onveranderd, omwille van de kloof tussen de intenties van het begin van het hervormingsproces en wat men tijdens de latere politieke geschillen heeft opgegeven – bijvoorbeeld wat betreft de kabinetten of de nog hangende hervorming van de administratieve en budgettaire hervorming.

#### **Op het niveau van het beleid:**

Er is geen sprake van een grootse verandering, want de beleidscellen hebben de rol van de vroegere kabinetten overgenomen. De ambtenaren onder mandaat zouden in principe meer betrokken moeten worden bij de uitwerking van het beleid (deelname aan de strategische adviezen, de aansluiting van het strategisch plan van de FOD met de managementplannen ingediend door de ambtenaren), maar is dit in werkelijkheid wel zo?

#### **Op het niveau van de uitvoering van het beleid:**

Ook hier zou de positie van de leidende ambtenaren versterkt moeten worden omwille van de officiële erkenning van de directiecomités. Bovendien zou de uitwerking van de managementplannen en de uitvoeringsplannen, en in het kader hiervan de progressieve opkomst van de scoreborden, de dialoog tussen de politieke overheid en de administratie moeten "objectiveren". Maar hoe zit het in de praktijk?

#### **Op het niveau van het beheer van de diensten:**

De HR verantwoordelijkheid werd geleidelijk aan verdeeld tussen het nieuwe horizontale Personeel & Organisatieoverheidsbeleid en de P&O-directies van iedere verticale overheidsdienst. De herziening van het koninklijk besluit van 16 november 1994 inzake de administratieve en budgettaire controle wordt echter nog altijd onderzocht.

→ **ACTIE 17** De verduidelijking van de verhoudingen tussen de minister en de leidende ambtenaren. Om de rechtstreekse verantwoordelijkheden van de ambtenaar met betrekking tot de verplichtingen ten opzichte van het organisme dat hij leidt zo goed mogelijk te omschrijven, stellen wij voor om de beleidsplannen en de uitvoeringsplannen - met hierin de doelstellingen, de opdrachten, de taken en de middelen van de organisatie - te onderscheiden van de opdrachtbrief waarin de persoonlijk te bereiken resultaten en de toegekende middelen van de leidende ambtenaar vermeld staan.

Men kan de hervorming van de kabinetten niet loskoppelen van de hervorming van het topmanagement.

De hervorming van de ministeriële kabinetten en van het topmanagement zijn niet los van elkaar te zien. Het is niet alleen frustrerend voor de werknemers dat de rollen van het kabinet en de rest van de openbare administratie door elkaar lopen en dat er dubbel werk geleverd wordt, het is ook inefficiënt en het maakt de evaluatie van topmanagers vrijwel onmogelijk en het mandatenstelsel achterhaald. Het heeft ook een negatieve invloed op het openbaar vertrouwen wanneer men gewaar wordt dat de openbare diensten niet beheerd worden door neutrale professionals, maar door ambtenaren die gekozen worden op basis van politieke criteria en niet op basis van specifieke bevoegdheden vereist voor de functie.

De politieke invloed binnen de administratie bevordert misbruiken ten koste van stabiele en coherente regels.

Een ander probleem is het gebrek aan continuïteit: door de wisseling aan de politieke top wordt er vaak op radicale wijze teruggekomen op keuzes uit het verleden. De spelregels worden gewijzigd of doelstellingen met eenzelfde doel worden naast elkaar geplaatst. Deze strategieën maken de openbare dienstverlening op lange termijn onbegrijpelijk en onefficiënt en versterken verspilling (zogenaamde Dead Weight Loss).<sup>18</sup> Momenteel zijn ondernemingen bijvoorbeeld niet of slecht op de hoogte van het exacte bedrag van de lastenverlaging waarvan hun onderneming kan genieten. Ze hebben moeite om er rekening mee te houden in hun economische berekeningen. Deze hulp wordt dus niet beschouwd als een systeem van stabiele en coherente regels, maar als toevallige "cadeaus" waarvan men moet " profiteren ". Hierdoor blijft de invloed ervan op de economische keuzes van de agenten beperkt. Deze ondoorzichtigheid is des te meer verontrustend omdat het om uitermate hoge bedragen gaat.

<sup>18</sup> Men spreekt over Dead Weight Loss wanneer de Staat economische keuzes subsidieert die men ook zou maken zonder deze fiscale stimulans.

De politieke invloed binnen de administratie via de kabinetten is van alle OESO landen de sterkste in België.

De omvang en de invloed van het politiek personeel op de openbare administratie varieert sterk van land tot land. België is echter een speciaal geval voor de OESO. Na reële inspanningen om de omvang en de invloed van de verschillende regeringen te verminderen, lijkt het alsof we terug op het beginpunt staan. Alle regeringen in België hebben tussen 400 en 700 mensen in hun ministeriële kabinetten (ongeveer 450 in Vlaanderen en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), wat overeenkomt met een gemiddelde van 50 per minister. Dat is veel meer dan in de andere OESO-landen.<sup>19</sup> In Frankrijk bijvoorbeeld, ook bekend voor de omvang en invloed van haar kabinetten, zijn er ongeveer 450 personen in de kabinetten op nationaal niveau (voor een totaal ambtenarencorps zonder de hospitalen van 2,5 miljoen), 300 personen op regionaal niveau (voor een totaal van 13.000 personen) en minder dan 500 personen op subregionaal niveau (voor een totaal van 170.000 personen) buiten de gemeenten. In Canada zijn er 605 personen in het kabinet op federaal niveau voor een totaal ambtenarencorps van 378.000 personen.<sup>20</sup>

→ **ACTIE 18** Zo goed mogelijk de macht verdelen tussen de administratie en de politiek door de politieke macht te koppelen aan de prioriteiten en de strategische keuzes. De kolonisatie van de administratie door de politiek stoppen.

Een duidelijke scheiding tussen politiek en administratie om een doelstelling te bereiken eerder dan om doelstellingen te selecteren.

De globale scheiding tussen de publieke administratie en de politieke actie is één van de fundamenteën van de hervormingen op het gebied van performantiemanagement. Wanneer het onderscheid tussen de administratieve en politieke taken vervaagt, zijn de inspanningen niet meer gericht op het bewerkstelligen van de performantiedoelstellingen, maar beïnvloeden ze de selectie van de doelstellingen.

De bevoegdheidsverdeling tussen het beleid en de administratie is onstabiel en onzeker. Sommige ministers werken op regelmatige wijze samen met hun ambtenaren terwijl anderen zich in hun kabinet terugtrekken en het houden bij enkele uitzonderlijke gesprekken. De manier van werken van de executieven lijkt vaak in te druisen tegen de elementaire bestuursprincipes: in plaats van zich toe te spitsen op de stimuleringsbevoegdheden, de bevoegdheid om de beleidslijnen en grote middelentoewijzingen te definiëren, ziet men hoe de ministers en hun kabinetten voortdurend de boel in de war sturen, hoe ze beslag leggen op wat formeel aan de administratie toebehoort, hoe

<sup>19</sup> OECD, Reviews of human resource management in government: Belgium, 2007.

<sup>20</sup> OECD, Reviews of human resource management in government: Belgium, 2007.

ambtenaren buiten de strategische keuzes gehouden worden en hoe ze soms zelfs een deel van het zuiver administratief werk voor zich nemen. De opeenvolgende regeringen beperken zich er voornamelijk toe om de delegatiearresten met slechts beperkte wijzigingen te vernieuwen, zonder voorafgaande organisatorische analyse. Bovendien is er naast de formele centralisatie ook nog een *informele* centralisatie, want sommige operationele besluiten komen tot op het niveau van het ministeriële kabinet, of meer bepaald tot op het niveau van het voorzitterschap van de partijen (benoeming van managers en ambtenaren).

Het mandatensysteem dat eruit bestaat om openbare managers tijdelijk met een resultatenverplichting te benoemen, betekent theoretisch ontegensprekelijk een vooruitgang. Maar hoe kunnen managers verantwoordelijk worden als hen geen werkelijke bestuursautonomie wordt toegekend, of geen effectieve bevoegdheid met betrekking tot de financiële en personele middelen? Overheidsmanagers zitten geklemd tussen de macht van de ministers en kabinetten enerzijds, en de bureaucratistische beperkingen anderzijds. Het spreekt voor zich dat het verbeteren van de bureaucratie waar iedereen zijn hoop op vestigt slechts vruchten zal afwerpen op voorwaarde dat de politieke partijen een einde stellen aan de “kolonisatie” van de administratie<sup>21</sup>.

Wat te denken van een “overheidsmanager” die geen enkele bevoegdheid heeft over de toekenning en motivatie van het personeel? De wervingen van contractanten en promoties worden vaak, rechtstreeks of onrechtstreeks gecontroleerd door de partijen. Ook de mogelijkheden voor gratificaties en sancties zijn heel beperkt, om niet te zeggen onbestaande. Kortom, de hoge ambtenaren beschikken niet over voldoende autonomie of bevoegdheid om de efficiëntiedoelstelling te bereiken, waarvan nochtans beweerd wordt dat zij ze toegekend krijgen.

---

21 Zie bijvoorbeeld: C. Gobin & B. Rihoux (ed.), *La démocratie dans tous ses états*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2000 ; A. Eraly (2002), *Le pouvoir enchaîné. Etre ministre en Belgique*, Bruxelles, Labor ; A. Destexhe, A. Eraly & E. Gillet, (2007) *Démocratie ou participation ? 120 propositions pour réformer le système belge*, 2<sup>nd</sup> ed, Bruxelles, Labor.



09

DURVEN UITBLINKEN





→ **ACTIE 19** Tevredenheid en motivatie bij ambtenaren bevorderen door een beroepsoriëntatie in de richting van doelstellingen welke ambtenaren kunnen onderschrijven. Ambtenaren moeten een duidelijk idee hebben van wat er van hen verwacht wordt, en ze moeten hun werk als betekenisvol aanvoelen. Ambtenaren moeten worden betrokken in de formulering van de doelstellingen. Vernieuwers steunen en hen de nodige bewegingsvrijheid geven.

De deelname en het engagement van de ambtenaren in hun beroep ook waarderen.

De behoefte aan zelfontplooiing is algemeen. Men denkt ten onrechte dat het een Amerikaanse waarde is, maar eigenlijk is het de hoeksteen van de klassieke doctrine van het "goede leven". Volgens Aristoteles willen alle menselijke wezens hun horizon verbreden en "hun talenten ontdekken". Tijdens de Renaissance schrijft Benvenuto Cellini in zijn autobiografie over de vreugde van creativiteit en ontplooiing. In de periode van de Verlichting wordt de eindeloze zoektocht naar persoonlijke ontwikkeling geëerd. Jefferson en de andere denkers van de Verlichting zullen die traditie alleen maar verlengen, en later is ze ook terug te vinden in de Amerikaanse school van pragmatische filosofie bij William James en later bij Dewey, en in het werk van John Rawls die het heeft over "zelfrealisatie".

Productiviteit is niet het enige dat telt in economische prestaties. Ook participatie- en werkgelegenheidsgraad, arbeidsbeleving en de mate waarin de werknemer zich verbonden voelt met zijn werk zijn van groot belang<sup>22</sup>. In onze overheidsinstellingen ontbreekt het vooral aan dynamisme in de economische omgeving, wat niet bevorderlijk is voor de levenskracht ("élan vital"), die Henry Bergson zo nauw aan het hart lag. Dit dynamisme vernieuwt onophoudelijk de zoektocht naar kennis, de liefde voor verandering, de intellectuele uitdaging.

De ambtenaren moeten de betekenis van hun beroep kunnen inzien.

Er werd een zeer leerzame enquête over motivatie en tevredenheid bij het ministerie van financiën georganiseerd bij 1.565 ambtenaren met een respons van 74%. De enquête gaf aanleiding tot een regressie-analyse, waaruit men kon afleiden dat ongeveer de helft van de kenmerken omtrent motivatie en tevredenheid te verklaren zijn door de volgende factoren (beginnend met de belangrijkste): arbeidsoriëntatie in de richting van de doelstellingen; afwisseling in het werk; de kwaliteit van het management; een positieve groepsgeest; interne communicatie; de zin van het werk; autonomie; en het imago van

<sup>22</sup> Zie E. Phelps (1997) "Rewarding work: how to restore participation and self-support to free enterprise". Harvard University Press.

Ze halen hun motivatie minder uit de carrièrevooruitzichten dan uit de arbeidsoriëntatie in de richting van de vooropgestelde doelstellingen...

... en de trots te mogen werken ten dienste van deze doelstellingen.

Beter gevormde ambtenaren maar die de kans niet krijgen deze vorming in praktijk te zetten.

de dienst.<sup>23</sup> Het is dus van belang dat de ambtenaren het doel van hun werk kennen en dat zij deel kunnen uitmaken van de doelstellingen. Ten slotte moeten ambtenaren het gevoel hebben dat hun werk betekenisvol is. Deze uitdaging is uitermate belangrijk omdat sommige ambtenaren qua carrière geblokkeerd zitten. Zij zullen dus minder motivatie halen uit carrièrevooruitzichten dan uit hun huidige werk. De arbeidsoriëntatie in de richting van doelstellingen houdt ook in dat ambtenaren een duidelijk idee moeten hebben van wat er van hen verwacht wordt. Omdat het ook belangrijk is dat zij deel kunnen uitmaken van de doelstellingen, moeten de ambtenaren ook betrokken worden in de formuleringen van de doelstellingen. Dit kadert in de huidige managementsopvatting over verantwoordelijkheid, responsabilisering en zelfbeheer.

Nogal wat ambtenaren hebben de indruk dat hun overheidsdienst niet goed geleid en beheerd wordt, dat hij organisatorisch slecht gestructureerd en ouderwets is, dat de prestaties er worden afgeremd, dat hij onvoldoende beantwoordt aan de behoeften van de burgers, en dat er weinig ruimte is voor nieuwe ideeën. Als we de belevingen van de ambtenaren willen veranderen, moeten die aspecten dus worden aangepakt. Het imago van de dienst waarin men werkt moet positief zijn, zodat men met trots kan zeggen op welke dienst men werkt.

→ **ACTIE 20** Zorgen voor de ontwikkeling van de bekwaamheden die nodig zijn ter realisatie van de doelstellingen. Een veeleisende en prestigieuze opleiding op poten zetten in het kader van een werkelijke School voor Publieke Administratie. Een gemeenschappelijke structuur opzetten die het management van de hoge ambtenarij moet coördineren en professionaliseren.

Het ontwikkelen van bekwaamheden is een thema dat het merendeel van de ministers van Overheidsdiensten aanspreekt<sup>24</sup>. Ze starten allemaal opleidingsprogramma's op die het niveau van de technische capaciteiten en de managementbekwaamheden van ambtenaren moeten verbeteren. Er worden hier en daar wel noemenswaardige vooruitgangen geboekt, maar verschillende problemen blijven bestaan.

23 Voir [http://www.belspo.be/belspo/fedra/res/ssd701\\_fr.htm](http://www.belspo.be/belspo/fedra/res/ssd701_fr.htm). Voir aussi R. Debre (1995) "Motivatie van ambtenaren", KU Leuven.

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

De opleiding van ambtenaren vervangt hervormingen, in plaats van ermee gepaard te gaan. Ter vermijding van conflicten die inherent zijn aan structuurveranderingen, aan machtsverhoudingen, aan het beheren van personeel, kiezen de verantwoordelijken ervoor om te investeren in professionele opleidingen – een minder conflictueus terrein. Zulke benadering is gedoemd om te mislukken: de ambtenaren zijn dan wel beter opgeleid, maar ze hebben omwille van het gebrek aan structurele veranderingen niet de mogelijkheden om de nieuw aangeleerde methodes toe te passen. Opleidingen staan op die manier niet ten dienste van de strategie van de instellingen, ze staan alleen in het teken van individuele doelstellingen, namelijk klimmen op de baremische en pecuniaire ladder.

Vorming moet dus vaak wijken voor persoonlijke carrièreambities.

Het zou niet mogen dat de politieke mandatarissen niet aan de competentievoorwaarden voldoen maar wel het grootste deel van de macht naar zich toetrekken.

De selectie, vorming en beheer van de hogere kaderleden professionaliseren.

Verder blijven de hoge ambtenaren weinig gevormd in de disciplines van het overheidsmanagement. De overheden staan argwanend tegenover de mogelijkheid om bij benoemingen bekwaamheidsbegrenzungen op te leggen, ofwel om de controle te houden, ofwel omdat de ambtenaren zich verzetten, ofwel door juridische moeilijkheden. Zo werd het systeem waarbij een managementdiploma vereist was om directiefuncties te bekleden in de Franse Gemeenschap verworpen. Ook de opleidingsprogramma's voor overheidsmanagement bestemd voor overheidsverantwoordelijken van het Waals Gewest werden geschorst. Ten slotte merken we op dat er een algemeen tekort is aan opleidingen voor openbare mandatarissen – hoewel de situatie al verbeterd is. Er bestaat geen twijfel over het recht van iedere burger om op te komen bij de verkiezingen en om vervolgens een openbare functie te bekleden. Daarom is het nog niet aan te raden om de verantwoordelijkheid van complexe programma's te dragen zonder enige opleidingsinspanning te leveren, al was het maar om de bevoegdheden die men moet gaan beheren onder de knie te krijgen. De overheidsverantwoordelijken kunnen niet ontsnappen aan de bekwaamheidsvereisten, en tegelijkertijd beslissingsbevoegdheid hebben.

Om de fragmentatie van het leidende overheidsapparaat te bestrijden, stellen wij voor om een "corps" of een gemeenschappelijke structuur te creëren, waarin men pas wordt toegelaten nadat men een opleidingsbrevet gehaald heeft. Dit brevet zou open staan voor ambtenaren en voor personen die niet tot de federale administratie behoren. De personen die in het corps worden opgenomen zouden een carrièregarantie hebben, onafhankelijk van het feit of ze al dan niet voordien een overheidsfunctie bekleedden. De directie van het corps zou aan de FOD Personeel & Organisatie verbonden zijn, maar zou een onafhankelijke positie hebben, voor zover zij is opgenomen in de procedure tot

evaluatie en benoeming van de functies onder mandaat. Zij zou de taak van supervisor hebben en zou ervoor moeten zorgen dat de evaluatie van de ambtenaren onder mandaat goed verloopt. Zij zou in samenspraak met de betreffende departementen verantwoordelijk zijn voor de rotatie van de leidinggevende posten. Zij zou er ook voor moeten zorgen dat het beheer van de hoge kaderleden van de Staat professioneel wordt, en moet hierbij zowel rekening houden met de professionele bevoegdheden die de diensten nodig hebben als met de carrièreplanning van de betrokkenen.

→ **ACTIE 21** De inspanningen voor opleidingen in overeenstemming brengen met de privé-sector. Opleidingen meer toespitsen op minder gekwalificeerden.

Vormingen voor degenen die ze het minst nodig hebben.

Openbare sector: Zelfs al is de participatiegraad aan opleidingen de laatste jaren gestegen, toch blijkt uit de arbeidskrachtenenquête dat er nog belangrijke verschillen bestaan tussen de werknemers, met name in functie van leeftijd en kwalificatieniveau. De volwassen bevolking tussen 25 tot 34 jaar is vier keer meer vertegenwoordigd bij de opleidingen dan de bevolking tussen 55 tot 64 jaar! Uit het onderzoek met betrekking tot het kwalificatieniveau blijkt trouwens dat er een zeer nauw verband bestaat tussen het beginopleidingsniveau en de toegang tot permanente scholing.<sup>25</sup>

Als we alle leeftijdsgroepen door elkaar beschouwen, heeft slechts 3 % van de laaggekwalificeerden toegang tot een opleiding in 2006. Dit is echter wel een vooruitgang in vergelijking met de 2,2 % van 2000. De middelmatig gekwalificeerden volgden meer opleidingen, namelijk 6,5 %, maar er is geen enkele vooruitgang vergeleken met het referentiejaar. En ten slotte, van de hooggekwalificeerden namen 13,3 % deel aan een opleiding in 2006, ten opzichte van 11,9 % in 2000, maar dit is nog altijd een daling in vergelijking met de 15,3 % in 2005.

Twee keer minder opleidingsinspanningen dan in de privé.

Privé-sector: Aan de hand van de sociale balansen ingediend door de privé-ondernemingen kan jaarlijks geëvalueerd worden hoeveel inspanningen zij leverden voor opleidingen. In 2005 was de participatiegraad aan opleidingen lichtjes gestegen van 35,1 % in 2000 naar 36 % in 2005. Voor 2006 kan men aan de hand van een beperkte populatie van ondernemingen een participatiegraad van 36,4 % vaststellen.

<sup>25</sup> Zie activiteitenverslag 2007 van de FOD Personeel en Organisatie.

→ **ACTIE 22** Interne promotie in de overheidsinstellingen bevorderen. Zorgen voor een evenwicht tussen promotie op basis van bekwaamheidsexamens en op basis van beroepsprestaties. De benoemings- en promotieprocessen transparanter maken. Onze verplichtingen ten opzichte van het Verdrag van de Verenigde Naties respecteren die betrekking hebben op preventieve organen, gedragscodes voor ambtenaren, belangenconflicten, informatie aan het publiek.

Benoemingen en promoties volgens efficiëntie en transparantieprincipes...

In de OESO enquête over het strategisch beheer van menselijke hulpbronnen (OESO 2006) wordt benadrukt wat de sleutelfactoren zijn voor prestatiebevorderende benoemingen en promoties.

... en op basis van aanvaardbare criteria als verdienste, gelijkheid en kunnen.

1. De selectie van het geschikte personeel is een eerste voorwaarde voor het behalen van bevredigende prestaties. Niet iedere politieke implicatie moet bij benoemingen ontmoedigd worden, maar dit engagement moet wel nauwlettend opgevolgd worden; wanneer politici in grote mate mee beslissen over personeelszaken, moet er een striktere externe controle zijn op het aanwervingsproces, en moeten er na de benoeming strengere beperkingen worden opgelegd op de activiteiten van de ambtenaren van een politieke partij. Frankrijk overweegt om aan haar ambtenaren voor te stellen om een keuze te maken tussen directie of politiek.
2. De resultaten van de prestatie maatregelen van hoge ambtenaren zouden in aanmerking genomen moeten worden bij beslissingen over promotie, en bij het in kaart brengen van de resultaten. Deze hoge ambtenaren zijn immers waarschijnlijk even gemotiveerd door zulke aspecten als door financiële premies.
3. Overeenkomsten voor bepaalde tijd aangepast aan de betreffende functie kunnen in een carrièregericht systeem bevorderlijk zijn voor de prestaties. Hoewel de beroepsbeoefenaars opmerken dat het aantal overeenkomsten van korte duur maar minimaal gestegen is voor hogere kaderleden, kunnen we vaststellen dat er een stijging is van het aantal ambtenaren met overeenkomst voor onbepaalde duur in een overheidsdienst, die voor een beperkte periode tewerkgesteld kunnen worden in een bepaalde functie, om later terug te komen naar de vorige functie. Deze benoemingen voor bepaalde duur kunnen verbonden zijn aan prestatiecriteria en –doelstellingen.

België heeft het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie dat in 2005 van kracht werd, ondertekend. In dit Verdrag staan onder de heel ruime noemer corruptie een groot aantal bepalingen die betrekking hebben op preventieve organen, gedragscodes voor ambtenaren, belangenconflicten, informatie aan het publiek. Wat de benoemingen en de promotie aangaan, raadt men in artikel 7 aan om “ambtenaren aan te werven en te promoveren volgens de principes van efficiëntie en transparantie, en op basis van objectieve criteria zoals verdienstelijkheid, rechtvaardigheid en bekwaamheid”.

→ **ACTIE 23** De verloning en promoties koppelen aan de prestaties en resultaten en minder aan examens. De promotiesystemen en de toewijzing van verantwoordelijkheden beter linken met de prestatie-evaluatie.

Het is inderdaad zo dat mensen vaak niet worden aangemoedigd om een echte carrière uit te bouwen, omdat de stimuleringen om op te klimmen en de salarissen niet overtuigend genoeg zijn. De individuen groeien dan noch in hun intellectuele capaciteiten, noch in hun bekwaamheden om nieuwe problemen op te lossen, en uiteindelijk zijn ze niet meer inzetbaar.

Het is niet omdat iemand de nodige competenties bezit dat daarom resultaten worden behaald.

De publieke administraties zetten hun eerste passen in de richting van een HR management gebaseerd op competenties. Deze competenties worden gebruikt als referentie voor de opleiding en ontwikkeling van hun agenten gedurende de ganse duur van hun carrières. Nochtans blijkt in veel publieke administraties een tendens te bestaan overdreven veel aandacht te geven aan competenties. Men zou bijna gaan denken dat vaardigheden bezitten synoniem staat voor resultaten behalen. Het jaarrapport 2007 van SELOR geeft aan dat dit probleem vooral in de federale administratie aanwezig is en zo ver gaat dat het grootste deel van de premies en carrière-opportunities afhankelijk zijn van formele vaardigheden en niet van werkelijke verwezenlijkingen.

De rol en de plaats van competentie management moet herzien worden, zodat het een instrument van beheer en van strategische planning blijft in de organisaties, en dat ze het performantiemanagement niet vervangt, dat als prioriteit het bereiken van resultaten heeft.

Een onaanvaardbare praktijk van premietoekenning gebaseerd op het behalen van competenties en niet van resultaten.

Geen officiële sancties voor ondermaats presterende agenten.

Een asymmetrie in de baremaschalen die de ambtenarenmobiliteit hindert.

In alle overheidseenheden hebben de systemen van performantiebeheer veel aandacht voor de vorming van hun agenten. Het is echter cruciaal dat de evaluatie van de agenten op zijn minst gedeeltelijk gebruikt worden bij promoties, beloningen en sancties. Tot op heden zijn de performantie-evaluaties sterk ontwikkeld in de publieke administraties maar worden nog te weinig gebruikt in de promotiesystemen. Deze situatie is zelfs duidelijker voor de contractuele agenten die over geen carrièrepad beschikken binnen de publieke administraties. De federale publieke administratie heeft premies in functie van verdienste geïntroduceerd, maar ze zijn gebaseerd op de verwerving van vaardigheden en niet op behaalde resultaten. Er bestaat bovendien geen enkele officiële sanctie indien de resultaten slecht zijn.

De performantie-evaluaties moeten niet alleen gebruikt worden om goede resultaten te belonen, maar ook om de agenten die gebreken vertonen beter te vormen. De verantwoordelijkheden van slecht presterende agenten moet ook herzien durven worden.

→ **ACTIE 24** De ambtenarenstatuten harmoniseren. De statutaire hindernissen voor de mobiliteit van ambtenaren tussen de overheidsdiensten en –niveaus wegwerken. Een echte interne markt van overheidsfuncties creëren. Een quota opleggen voor openstaande functies voor ambtenaren afkomstig van andere besturen.

Sinds de jaren 90 gaat het federalisatieproces gepaard met een versterking van de autonomie van de regio's en gemeenschappen voor de organisatie en het beheer van hun personeel. Voordien werd een rigide carrière systeem opgelegd door het Camus statuut. Nu zijn de federale entiteiten vrij hun HR beleid naar goeddunken te organiseren. Dit kadert in de Algemene principes opgelegd door het KB over de Algemene principes van 22 december 2000<sup>26</sup>.

De verantwoordelijkheid voor het bepalen van de arbeidsvoorwaarden werd in grote mate toevertrouwd aan de zes afzonderlijke regeringen. Het resultaat is niet alleen een asymmetrie in de weddenschalen, maar ook structurele verschillen die de mobiliteit van ambtenaren in de weg staan. België bevindt zich in een hybride situatie wat de arbeidsmarkt van de overheidsdiensten betreft, met statutaire belemmeringen voor de mobiliteit van de ambtenaren.

<sup>26</sup> Algemene principes van de administratieve en financiële status van de agenten van de Staat van toepassing voor het personeel van de regio's en gemeenschappen. Dit arrest legt de rechten en plichten van de ambtenaren vast (statutaire en contractuele) met betrekking tot loyaliteit, informatie, vrije meningsuiting, integriteit. Er werden ook principes van objectieve aanwerving vastgelegd, disciplinaire maatregelen etc.



Een uniforme regeling van de arbeidsmarkt in de openbare sector zou grotere mobiliteit kunnen mogelijk maken. Een mobiliteit die zou kunnen voortvloeien uit een enig ambtenaarsstatuut voor alle regeringen is echter niet van toepassing, aangezien het koninklijk besluit tot bepaling van de Algemene Principes een te zwakke basis biedt, die steeds meer betwist en omzeild wordt door de regeringen.

Het is bijvoorbeeld geweten dat de prestatie van een administratie rechtstreeks afhangt van de interne mobiliteit, meer bepaald van de mogelijkheid om het personeel te herschikken in functie van de behoeften van de diensten: in 2005 bedroeg deze interne mobiliteit slechts ... 0,3% van de federale ambtenaren<sup>27</sup>! Hetzelfde is waar te nemen op andere niveaus. En we spreken hier zelfs niet over mobiliteit tussen de bevoegdheidsniveaus of tussen de privé- en de overheidssector.

→ **ACTIE 25** Minder contractuele arbeid en meer deeltijdse arbeid. Men moet ook publieke acties kunnen uitbesteden voor functies die weinig kwalificaties vereisen.

De dualiteit van het ambtenarenstatuut (contractueel of statutair) is niet bevredigend: het is niet efficiënt en niet eerlijk.

België is een uniek geval binnen de OESO wat betreft de stijgende omvang en belang van contractueel personeel ("tijdelijk" of "op missie" genaamd) binnen de publieke administraties. De meeste OESO landen hebben immers hun personeelstatuten aangepast zodat hun personeel binnen het kader van een publiek of privaat contract kan werken. België is een speciaal geval in die zin dat men dualiteit in het personeel terugvindt.

De groei van het aantal contractuele agenten lijkt niet gepland te zijn. De bestuurders geven toe dat het contractueel personeel vaak gebruikt wordt als substituuut voor de statutaire agenten. Deze praktijk laat toe de gebruiksvoorwaarden van contractuele agenten te omzeilen zoals vastgelegd in het KB van 2000 over de Algemene principes. Bovendien garandeert het contractuele personeel niet de gewenste flexibiliteit gezien de meeste over contracten van onbepaalde duur beschikken. Contracten die niet verlengd worden en/of contractuele agenten die ontslagen worden zijn overigens zeer zeldzaam.

<sup>27</sup> Zelfs al stelt SELOR voor om te werken aan een interne arbeidsmarkt van de federale administraties.

Wat nog meer is, deze aanwervingen ontsnappen aan de controle door SELOR. De invloed van de politiek laat zich dan ook gemakkelijker voelen. Het merendeel contractuele agenten is ten slotte ook te wijten aan de lage graad van uitbesteding (de laagste van Europa, zie Hoofdstuk 2) ook voor de kortgeschoolde ambten (chauffeurs, catering, onderhoud, etc.).

Dit is geen goede situatie, noch vanuit het bestuursperspectief noch vanuit het rechtvaardigheidsperspectief. Een redelijk eenvoudige oplossing zou erin bestaan meer functies die weinig kwalificaties vereisen uit te besteden. Dit zou de efficiëntie ten goede komen en de contractuele arbeid beperken tot het minimum (deeltijdse arbeid om tijdens periodes van overbelasting in te zetten). Dit veronderstelt een flexibelere statutaire functie die gepaard gaat met een ontlasting van de procedures die betrekking hebben op de creatie en afschaffing van functies en werving. Werkelijke carrièrepaden mogen niet langer uitblijven voor het contractuele personeel zonder dewelke hun prestaties niet correct kunnen worden beheerd.

→ **ACTIE 26** Het “recht” op ziekteverlof van ambtenaren van de federale regering opheffen. Een uniforme en eenduidige definitie van absentieisme aannemen, vergelijkbaar met die van Securex voor de privé-sector. Een krachtig informaticasysteem opstarten voor de registratie, de behandeling en het opmaken van verslagen betreffende de afwezigheid van ambtenaren, om zo vergelijkingen te kunnen maken tussen de sectoren en niveaus van de regering. Toezichtindicatoren in aanmerking nemen, zoals de afwezigheidsgraad, de frequentiegraad, de gemiddelde duur en de Bradford Factor.

Een groot gebrek: geen gegevens over absentieisme bij de ambtenaren.

Tot op heden bestaat er geen enkel ernstig instrument dat precieze, gedetailleerde en snelle informatie verstrekt over het ziekteverzuim in federale overheidsdiensten, zowel voor iedere afzonderlijke dienst als voor het geheel van de diensten. Dit zou nochtans een cruciaal gegeven moeten zijn als men sterke en reactieve openbare diensten wenst. Deze lacune deed vragen rijzen bij parlementairen van de Kamer en de Senaat. Op basis van geschreven vragen en antwoorden, werd er een min of meer volledige enquête gehouden over ziekteverzuim in de federale openbare diensten.<sup>28</sup> De resultaten van de enquête onthullen frappante contrasten in het ziekteverzuim tussen de federale overheidsdiensten en de privé-sector, tussen Vlamingen en Franstaligen.

<sup>28</sup> Zie Q&R n°3-4662 van 17 maart 2006.

Het ziekteverzuim in de federale overheidsdiensten vertegenwoordigt gemiddeld 16 dagen (ten opzichte van 12 dagen in de privé volgens Securex). In de instellingen van sociale zekerheid en openbaar nut lopen deze afwezigheden op tot 18,59 dagen. Het ziekteverzuim bedraagt gemiddeld 14 dagen bij een Vlaamse federale ambtenaar en 18,6 dagen bij een Franstalige ambtenaar (ofwel 4,5 dagen meer). In de instellingen van sociale zekerheid en openbaar nut, bedraagt het ziekteverzuim bij Vlamingen 16,3 dagen tegen 21,3 dagen bij Franstaligen (ofwel een verschil van 5 dagen).

Er werd ook vastgesteld dat het ziekteverzuim bij de federale overheidsdiensten veel hoger lag dan het gemiddelde bij de Waalse en Vlaamse administraties. Het gaat om een week meer dan het gemiddelde van de Vlaamse ambtenaren en vijf dagen meer dan hun collega's van de Waalse administratie.

Wat te denken over het aloude "recht" van de federale ambtenaren op twintig ziekedagen per jaar? Het is uiteraard een recht om verlof te nemen wanneer men ziek is. Maar zonder met de vinger te willen wijzen, men moet toch wel toegeven dat de gemiddelde duur van het ziekteverzuim heel dicht ligt bij het aantal dagen waarop de ambtenaren recht hebben. Het recht op ziekteverlof lijkt dus vrij goed op het recht om verlof te nemen zonder meer. Bovendien, wat te denken van het recht van de federale ambtenaren om de ziekedagen op te sparen tot net voor het pensioen? Nog een andere federale merkwaardigheid: ambtenaren zijn niet verplicht om een medisch attest binnen te brengen voor een afwezigheid van een dag. Hierbij moeten we ook opmerken dat de afwezigheidscontroles alleen maar worden uitgevoerd wanneer de administratie van de afwezige dit vraagt. Zo werden er in 2005 slechts 1245 controles uitgevoerd en waren er nauwelijks twee dokters (1,7 voltijdse equivalent) belast om de controles uit te voeren. Sinds kort werd deze bepaling gewijzigd en werden de controles versterkt tot 3170 uitgevoerde controles in drie maanden, bij 41 federale administraties.

Een commissieverslag van het Waals Parlement<sup>29</sup> bracht aan het licht dat voor het jaar 2005, het absentiecijfer "vanwege ziekte" (exclusief andere motieven van "afwezigheid" zoals onder andere wettelijke vakanties, loopbaanonderbreking, ouderschapsverlof,

Wat moet men denken van het recht voor ambtenaren om 20 dagen ziekteverzuim per jaar op te nemen en zelfs op te sparen voor de volgende jaren?

<sup>29</sup> Parlement Wallon 563 (2007-2007)-n°1. Proposition de résolution relative à l'absentéisme dans la fonction publique wallonne. 5 mars 2007

Een versterking van de controles is cruciaal zonder daarvoor de preventieve maatregelen te vervangen.

Een dringende nood aan statistische harmonisatie voor het beheer van de afwezigheden in de publieke functie.

politiek verlof, detachering bij het kabinet...) in het Waals Gewest opliep tot 7,50 % voor de Forem, 8,80 % voor de TEC, 7,88% voor de M.E.T. en 6,25% voor de M.R.W (tegen een gemiddeld absentieïsme vanwege ziekte van 4,77 % in de privé-sector).

Er moeten preventieve maar ook repressieve maatregelen genomen worden. Voor een vermindering van het absentieïsme in de openbare sector moet er ongetwijfeld meer een beroep gedaan worden op medische controles. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd de medische controle sinds 2001 toevertrouwd aan de vennootschap Med Consult. In 2004 bedroeg het absentieïsme vanwege ziekte (ziekte, privé-ongeval, beroepsziekte, arbeidsongeval en halftijdse prestaties om medische redenen) 3,8 % voor de personeelsleden van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Waarom zouden we ons niet laten inspireren door de praktijken die Med Consult in Brussel gebruikt? Het zou goed zijn om de spontane controle algemeen toe te passen en om terugkerende afwezigheden van een of twee dagen systematisch te controleren.

Er is een opmerkelijk gebrek aan statistische harmonisatie, wat het verzamelen van vergelijkbare informatie aanzienlijk bemoeilijkt. De vorige Minister van Ambtenarenzaken had een reorganisatie van het absentiebeheer aangekondigd, meer bepaald door het oprichten van een databank voor het hele overheidspersoneel (PDATA). Maar dit systeem is afhankelijk van de gegevensinbreng van de verschillende diensten, die hun gegevens liever invoeren in verschillende, niet onderling met elkaar verbonden systemen. Al sinds 2005 wordt er een nieuw ERP-HR-systeem aangekondigd dat een "moeder" database voor federale gegevens moest creëren op het niveau van personeelsformatie en personeelsbeleid.<sup>30</sup>

Dit project betekent een enorme vooruitgang in de coördinatie en uitwisseling van informatie, maar het is nog altijd niet operationeel. De huidige situatie is volgens de nieuwe minister, die hierover in het parlement werd geïnterpelleerd, (1) dat er momenteel geen globale gegevens beschikbaar zijn voor het administratief openbaar ambt en (2) dat er een beperkt proefproject is dat slechts in vijf Federale Overheidsdiensten is opgestart. De weinige cijfers waarover de Minister dus beschikt, betreft dus nauwelijks een derde van de federale ambtenaren. Het is vrijwel onmogelijk om verbanden vast te stellen tussen het absentieïsme en criteria zoals leeftijd, anciënniteit, geslacht, statuut, hiërarchisch niveau, provincies, enz.

<sup>30</sup> Zie schriftelijke Vraag Sén sess ord 2005-2006, vraag n°3-3421 van 29 september 2005.

Naar een uniforme behandeling van de afwezigheden met de hulp van maatstaven die al in de privé worden gebruikt.

Een globale visie en beheer van de afwezigheden van ambtenaren is onmisbaar voor een betere kwaliteit van de openbare diensten. Hiervoor moet men perfect op de hoogte zijn van het absenteïsme gedrag van het personeel en van de gevolgen voor de organisatie van de diensten. Het is daarom essentieel om over een kwalitatief statistisch instrument te beschikken. We zouden trouwens voor het geheel van de openbare diensten van België moeten komen tot een uniforme behandeling. Aan de hand van verslagen en analyses zouden de opvolging van de afwezigheden en de controles door de verschillende administraties gewaarborgd moeten zijn.

De belangrijkste indicatoren voor de opvolging zijn<sup>31</sup>: het gemiddeld aantal afwezigheidsdagen; de afwezigheidsgraad (aantal afwezigheidsdagen /aantal te presteren dagen); frequentie van afwezigheden vanwege ziekte; gemiddelde duur van de afwezigheden; Bradford storingsfactor (frequentie in het kwadraat x aantal ziekte dagen per jaar). Binnen deze indicatoren zijn de voornaamste analysevariabelen: statutair/contractueel; man/vrouw; arbeidsregime; niveau; taalgroep; leeftijdsgroep.

Het afwezigheidsbeheer moet geïntegreerd worden in het algemene personeelsbeheer.

---

<sup>31</sup> Deze indicatoren worden sinds 2004 in de privé-sector gebruikt door SD Worx.

TABEL: OPENBARE / PRIVE AFWEZIGHEIDSGRAAD

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Privé</b>				4.3%	4.77%	
<b>Openbaar</b>						
De Post			9.80%			
Vlaanderen			7.04%			
Wallonië			12.49%			
De TEC				9.69%		9.06%
TEC Henegouwen				8.08%		7.37%
TEC Namen- Luxemburg				9.29%		9.69%
TEC Luik-Verviers				9.62%		8.73%
TEC Waals Brabant				8.11%		7.69%
TEC Charleroi				8.89%		8.68%
FOD Personeel en Organisatie			5.36%	5.11%	4.31%	
De Politie					8%	
Onderwijzend personeel						
Vlaams		5.28%	4.51%	4.26%	3.78%	
Waals		5.83%	6.08%	6.14%	5.6%	5.42%
Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest					3.8%	
MWG	5.67%				6.4%	
Ministerie van de Franse Gemeenschap					6.55%	
	1995-1997	1999-2003	2003-2007			
<b>Afgevaardigden</b>	10%	13%	18%			

Bron: L'absentéisme dans le secteur public, comparaisons et propositions, Alain Destexhe, Mars 2006) et Castanheira et Noury (2007)



10

# VEREENVOUDIGING EN COÖRDINATIE





→ **ACTIE 27** De besluit- en organisatiestructuren veel begrijpelijker maken. Elke instelling en zijn organigram moet aan een werkelijke functionele verantwoording worden onderworpen. Het aantal ministers en kabinetschefs beperken. De ministeriële kabinetten afschaffen.

Elke instelling en zijn organigram moet aan een werkelijke functionele verantwoording worden onderworpen.

Een resem ministers en staatssecretarissen: drie keer meer dan in Frankrijk voor 6 keer minder inwoners.

Overmatige kabinetten met meer dan 2500 kabinetsleden. In Nederland bestaan geen kabinetten.

Ook al verbetert de situatie links en rechts, alle audits geven de noodzaak aan om de organisatiestructuren van de betrokken instellingen aan te passen. Op federaal, regionaal, gemeentelijk of intercommunaal niveau is er een overvloed aan instanties, zonder dat altijd duidelijk is wat hun functionele noodzaak is, of wat de doorslaggevende reden van oprichting of behoud is. Dubbele functies komen bijgevolg frequent voor, net als overlappings van bevoegdheden en verlies van schaalvergroting.

De zes Belgische regeringen hebben momenteel in totaal 60 ministers en Staatssecretarissen voor 10,5 miljoen inwoners op een klein grondgebied van 30.000 km<sup>2</sup>. Het gaat om 60 ministerposten bekleed door 56 personen. Telkens er in de laatste 20 jaar een regering gevormd werd, werden de bevoegdheden van de ministers gesplitst met de bedoeling om het aantal te verhogen. Frankrijk heeft 15 ministers en 5 Staatssecretarissen voor 64,5 miljoen inwoners en een grondgebied dat 19 keer groter is dan België. Hongarije heeft ongeveer hetzelfde aantal ministers als Frankrijk, is 3 keer groter dan België en heeft 1 eerste minister en 14 ministers.

Alle ministers en staatssecretarissen hebben een kabinet van mensen die gewoonlijk tot de partij van de minister horen. Hierdoor ontstaat er een extreme politisering van de behandelde dossiers. In Nederland hebben de ministers geen kabinetsleden. Zij moeten werken met de ministeriële ambtenaren. De rol van de administraties (ministeries) is het ter beschikking staan van de ministers. De federale vice-eerste ministers hebben recht op twee kabinetten. Vijf vice-eerste ministers, dat maakt al 10 kabinetten. De zestig ministers zijn verspreid tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen. Deze sliert ministers, met ongeveer tweeduizend vijfhonderd of meer kabinetsleden, wordt gecontroleerd door onze 7 federale, gewestelijke en gemeenschapsparlamenten.

Er is slechts een minimaal verschil tussen een minister en een staatssecretaris. Zijn salaris is een beetje lager dan dat van een minister en hij heeft enkele kabinetsleden minder. Op federaal niveau omvat de regering 22 ministers en staatssecretarissen en onge-

veer duizend kabinetsleden. Deze federale kabinetsleden kosten jaarlijks ongeveer 50 miljoen euro, maar voor het jaar 2008 verhoogt de Regering Leterme de kosten tot 63 miljoen euro. De kabinetsleden van de 5 andere gewestelijke en communale regeringen kosten nog heel wat meer. We tellen naast de eerste minister niet minder dan 5 federale vice-eerste ministers. Alles is overbezet. Nederland heeft slechts een vice-eerste minister voor 16,5 miljoen inwoners. Op gewestelijk en communautair niveau hebben we minister-presidenten en minister-vice-presidenten waarvan de graad overeenstemt met die van de federale vice-eerste ministers, enz..

534 parlementariërs gespreid over 7 verschillende parlementen, 60 permanente volksvertegenwoordigers, 25 europarlementariërs en 737 provincieraadsleden.

De Belgische politici hebben geprofiteerd van de federalisering en regionalisering van het land om een onwaarschijnlijk aantal ministeriële mandaten (60) of parlementaire mandaten (534) uit te vinden, verspreid over 7 verschillende regeringen. Binnen de 7 regeringen worden er ook allerlei soorten overvloedige titels toegekend om het maandelijks inkomen van een reeks parlementairen nog te verhogen. Hierbij moeten dan nog 25 euroafgevaardigden, 60 permanente afgevaardigden met een salaris van een parlementair en een auto met chauffeur, en 737 provincieraadsleden gerekend worden. Door de oprichting van de Brusselse regering en parlement ontstaan er dan weer 8 ministers en 89 parlamentsleden voor 19 gemeenten. Dan was er nog de oprichting van een regering met 4 ministers waaronder een minister-president en 25 parlamentsleden voor 70.000 Duitstalige inwoners die al ruimschoots geïntegreerd waren in het Waalse gewest toen ze geregionaliseerd werden.

De vermenigvuldiging van ministers door het opsplitsen van bevoegdheden (salamipolitiek) op federaal en regionaal niveau zorgt wel vaker voor beleidschaos.

De vermenigvuldiging van ministers gebeurt door het opsplitsen van bevoegdheden (salamipolitiek), tot in het absurde. Op federaal niveau werd de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken eerst ontdaan van de "Ambtenarenzaken", om nadien een aparte minister van "Ambtenarenzaken" te kunnen creëren. Daarna was men van mening dat er in het kader van de "Ambtenarenzaken" ook nog gesplitst kon worden, en er werden Staatssecretarissen gecreëerd. Een Staatssecretaris bevoegd voor informatie, een Staatssecretaris bevoegd voor administratieve vereenvoudiging, enz. Daarna wordt de Staatssecretaris bevoegd voor administratieve vereenvoudiging verhoogd tot de graad van minister en dan zien we dat er op federaal niveau een minister van Ambtenarenzaken is en een minister van Ondernemen en Vereenvoudigen. Daarna werd van de minister van Binnenlandse Zaken zijn bevoegdheid voor immigratie afgenomen, om zo een functie te creëren van Minister van migratie- en asielbeleid. Bevoegdheden splitsen,

dat is een Belgische specialiteit geworden om posten te vermenigvuldigen. Het creëert werkgelegenheid voor politieke mandatarissen, maar het verhoogt de chaos van onze instellingen op alle bevoegdheidsniveaus.

Deze versnippering van bevoegdheden maakt dat er geen bevoegdheden meer zijn. Hierdoor wordt België onbestuurbaar. De minister van Buitenlandse Zaken moest zich normaal gezien bezighouden met ontwikkelingssamenwerking. Maar er werd een betere oplossing voor gevonden, een Staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking zag het daglicht, en vier jaar geleden werd dit opgetrokken tot de graad van minister. Bij de vorming van de laatste regering een jaar geleden, werd er ook nog een federale Staatssecretaris uitgevonden die zich met het Europees voorzitterschap moest bezighouden, alsof dit niet de taak van de minister van Buitenlandse zaken was. Een jaar geleden werd er ook een federale Staatssecretaris voor armoede verzonnen, terwijl er ook een minister voor sociale integratie en een minister voor sociale zaken is. Deze staatssecretaris voor armoede kost samen met zijn kabinet miljoenen euro, en dat verspilde geld, voor een onnodig gecreëerde functie, zal dus niet naar de armen gaan. Er werd ook een staatssecretaris voor Gehandicapten uitgedacht, naast de federale minister voor Gezondheid.

Op die manier kunnen er eindeloos ministerfuncties bedacht worden. De post van federale minister van Financiën wordt nu aangevuld door een staatssecretaris, de adjunct van de minister van Financiën, zonder dat men weet wat hij moet doen, en door een staatssecretaris voor de Strijd tegen Fiscale Fraude. Waarom houdt de minister van Financiën zich niet bezig met fiscale fraude? Waarom houdt de nieuwe staatssecretaris die de minister van Financiën bijstaat zich hier niet mee bezig? Waarom was er een derde minister nodig onder de vorm van een staatssecretaris voor de Strijd tegen Fiscale Fraude? Het is ronduit schandalig. Op basis van deze voorbeelden kunnen we vaststellen dat iedere ministerfunctie maal drie vermenigvuldigd wordt, alleen maar om ministerposten op federaal niveau te creëren, en daarna kunnen we ministers met dezelfde bevoegdheden terugvinden op regionaal en communautair niveau (er wordt hier een eerste keer op federaal niveau gesplitst, en een tweede keer door de gedeeltelijke regionalisering van de materie).

Er zijn zeven ministers bevoegd voor de openbare gezondheid. Soms moeten koninklijke besluiten door 10 ministers worden ondertekend.

De Vlaamse Minister-President heeft onlangs verklaard dat er voor sommige materies handtekeningen van 7 ministers nodig zijn, maar ik heb in het verleden al koninklijke arresten gezien die door 9 of 10 ministers ondertekend waren. Er zijn in België 7 ministers voor volksgezondheid die een interministerieel comité moeten organiseren en samenwerkingsakkoorden moeten maken om tot een beslissing of oplossing te komen.

→ **ACTIE 28** De hinderlijke administratieve hiërarchieën afschaffen die dubbel werk verrichten. Denk bijvoorbeeld aan de provinciale raden en ons bikameraal systeem in een nieuwe federale organisatie. Men moet de watervalhiërarchie vervangen door een netwerk.

Te veel administratieve structuren zijn onbegrijpelijk, het lijken wel historische bezinkels in functie van bevoegdheidsoverdrachten die in verschillende periodes de kop opstaken. Ook al verbetert de situatie links en rechts (nieuwe federale structuur, opstarten van *business processes reengineering*, vermindering van het aantal intercommunales, hervorming van sommige gemeenten), de beleids- en administratiecultuur staat algemeen gezien argwanend tegenover de typische opvattingen van de organisatietheorie.

Wat moet men denken van de provincieraadsleden na de 5e staatshervorming?

De provincieraden vormen een penibele, overtollige administratieve hiërarchie, die sinds de oprichting van de regionale en communautaire regeringen dubbel werk verrichten; de vijfde staatshervorming (ook het Lambermontakkoord genoemd) heeft een aanzienlijk aantal bevoegdheden overgeheveld naar de gewesten. Die zijn voortaan onmiddellijk bevoegd voor de uitvoeringsmaatregelen, maar de federale wetgeving blijft bestaan zolang de gewesten hiervoor geen eigen decreten gebruiken. Voor het Vlaamse Gewest is het momenteel het Provinciaal decreet van 9 december 2005 dat van kracht is, terwijl de Waalse regering haar provinciale bevoegdheden, structuren en opdrachten regelt door het decreet van 12 februari 2004.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontsnapt aan de verdeling in provincies.<sup>32</sup> De bevoegdheden die in dit gewest toebehoorden aan de provinciale Raad en aan de Bestendige Deputatie van de voormalige provincie Brabant en die over communautaire zaken gaan, worden voortaan beheerd door de Franse gemeenschapscommissie, de Vlaamse gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

<sup>32</sup> Deze scheuring is van kracht sinds 1 januari 1995. Sinds die datum is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gevrijwaard van de verdeling in provincies.

Wat te denken over de rol van de senaat sinds de hervorming van het bikamerale systeem van 1993?

Het Brussels Hoofdstedelijk gewest heeft bevoegdheden die in deze regio aan de provinciale raad en aan de Bestendige Deputatie van de voormalige provincie Brabant toekwamen en die betrekking hadden op regionale of federale zaken.

Wat te denken over de afschaffing van de senaat die in het nieuwe Belgische federalisme nutteloos geworden is? Door de hervorming van 1993 is het bicameraal systeem gewijzigd, en werd er een overheersende rol toegekend aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, waardoor de Senaat haar functie en taken drastisch zag vermindern. De kamer behoudt al haar vroegere bevoegdheden, waarvan een gedeelte haar exclusief wordt toegekend. Alleen deze vergadering houdt zich bezig met de politieke controle van de federale regering, met name met de investituur ervan en de stemming van de moties van vertrouwen en wantrouwen. De politieke verantwoordelijkheid van ministers mag enkel voor deze vergadering gebeuren. De Senaat verliest een deel van haar vroegere bevoegdheden en wordt een bezinningskamer betreffende de basiswetgeving. Bovendien worden de bevoegdheden op gelijke basis met de Kamer verdeeld, wat betreft de institutionele wetgeving en de verhoudingen tussen de federale autoriteit en haar leden. Voor die zaken blijft het bicameraal systeem van kracht. Voortaan zijn er 150 afgevaardigden, terwijl er in het vorige systeem 212 waren.

→ **ACTIE 29** Een “task force” op poten zetten met een unieke coördinator die instaat voor elke overheidsinstelling voor welke de samenwerking en de overdracht van informatie tussen departementen en ministeries cruciaal is. De fiscale en sociale diensten verder harmoniseren. De strijd tegen sociale en fiscale fraude integreren in eenzelfde “task force”.

Ervaringen in het buitenland tonen aan dat samenwerking belangrijk is, wil men de weg van het performantiebeheer en de publieke verantwoordelijkheid blijven volgen.

De planning en implementatie van het beleid is in België al sterk over verschillende overheidsniveaus, ministeries en agentschappen versnipperd. Het is daarom belangrijk instellingen te hebben die de horizontale en trans-sectoriele coöperatie versterken. Ervaringen in het buitenland tonen aan dat samenwerking belangrijk is, wil men de weg van het performantiebeheer en de publieke verantwoordelijkheid blijven volgen. Het tegenovergestelde zou wel eens de verdeling en segmentatie van de publieke administratie tot gevolg kunnen hebben wat dan weer inefficiënties met zich zou kunnen meebrengen – concurrerende maar onaangepaste beleidsinitiatieven bijvoorbeeld. Zo stelt men in de Vlaamse regering al vast dat de semi-autonome agentschappen het moeilijk hebben samen te werken.

Een veelzeggend voorbeeld van het samenwerkingstekort in België betreft de globale aanpak van de financiële en economische criminaliteit die helemaal niet loopt als zou moeten. Het is nochtans pas door samen te werken dat men de sociale en fiscale fraude zal kunnen aanpakken. We beschikken over de nodige personen en instrumenten maar het systeem loopt nog niet gesmeerd door de afwezigheid van een centrale directie. Volgens de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding loopt de factuur van zwartwerk, vervalsing, het niet aangeven van ontvangsten, etc. op tot 70 miljard euro per jaar! Het laatste rapport van Mc Kinsey gaat in dezelfde richting: België zou één van de meeste succesvolle ondergrondse economieën van Europa hebben. De studie schat dat deze oploopt tot 22% van het BBP. De auteurs onderstrepen de kolossale impact van de ondergrondse markt op onze openbare financiën: de regering zou, enkel en alleen al in fiscale ontvangsten, 30 à 35 miljard euro per jaar mislopen.

Sinds mei 2008 komen de topambtenaren van verschillende departementen om de 15 dagen samen om de sociale en fiscale fraude in België te bestrijden. Tot dan - ongelooflijk maar waar - was er geen enkele samenwerking tussen de betrokken ministeriële departementen (Financiën, Sociale Zaken, Binnenland, Justitie, Werk, KMO en Zelfstandigen, Economie).

“Iedereen moet dezelfde strijd voeren”.

De regering heeft dus beslist een centrale coördinator te benoemen die moet nagaan dat iedereen dezelfde strijd voert. De echte strijd tegen de fiscale ontduiking blijft echter wel de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën zelf. Bovendien behoudt elk departement haar eigen bevoegdheden. Daarom behouden de VDAB en de RSZ hun eigen autonomie.

Men behoudt weliswaar de protocollen met de ministers van Financiën, Werk, Sociale Zaken en KMO's en Zelfstandigen om optimaal samen te kunnen werken.

De sociale en fiscale diensten harmoniseren.

Hoe komt het dat de strijd tegen fiscale fraude toch zo moeizaam verloopt? De organisatie binnen de FOD Financiën loopt niet gesmeerd. De diensten Douane en Accijnzen werken niet goed samen. Men moet dringend iets aan deze gebreken doen. Men zou al kunnen beginnen met de sociale en fiscale diensten van dit land beter te harmoniseren. De Staat beschikt over de nodige mensen en middelen om efficiënt de fraude tegen te gaan. Het enige dat ontbreekt is synergie. Men zou ook, naar het Nederlandse model

en het beeld van het sociale auditoraat (dat goede resultaten boekt), een fiscale inlichtingen- en recherche dienst kunnen creëren.

De strijd tegen het gesjoemel met de buitenlandse nummerplaten is hier een mooi voorbeeld van. Ondanks de relatieve eenvoud van het probleem werden hier maar liefst 4 openbare diensten bij betrokken. De FOD mobiliteit verdeelt de nummerplaten, de FOD Buitenlandse Zaken schrijft de belastingplichtige in in het bevolkingsregister, en de FOD Financiën int de mobiliteitstaks. De controles zijn de verantwoordelijkheid van de Douanes (Financiën) en de federale politie (Binnenlandse Zaken). Justitie dagvaart degenen die weigeren of vergeten hun boetes te betalen. Deze versnippering maakt een efficiënte aanpak moeilijk realiseerbaar. De taak van een centrale coördinator bestaat er dus in de betrokken ministeries op eenzelfde lijn te krijgen.

De massieve dossierinstroom naar de tribunalen vormt ook een probleem wat betreft de mogelijkheid voor Justitie om zich op de diepere en georganiseerde criminaliteit te concentreren. Men zou minnelijke schikkingen kunnen introduceren op fiscaal vlak – zoals voor boetes in het verkeer. Dit maakt het mogelijk veel tijd en energie te besparen om zo de overbelasting van de tribunalen te beperken. Dit vergt een nauwe samenwerking tussen Justitie en Financiën.

→ **ACTIE 30** De databanken met elkaar verbinden en de informatie-uitwisseling en correcte behandeling ervan verzekeren.

Geen resultaten als het informatie-verkeer niet wordt verzekerd.

Het informatieverkeer speelt een cruciale rol, onder andere wat de strijd tegen de economische en financiële fraude betreft. Dit is het knelpunt binnen de FOD Financiën en tussen Financiën en andere administraties. De databanken moeten dringend met elkaar worden verbonden. De informatie-uitwisseling (en de correcte behandeling ervan) moet dus een absolute prioriteit worden. Rest nu nog te zien wat mogelijk is zonder de wet op de bescherming van het privé-leven te moeten aanpassen. Ooit zal men echter wel deze wetgeving moeten veranderen.





DEEL 3

**ONZE**

**VOORSTELLEN**



# ACTIEPLAN VOOR EEN “KWALITATIEVE SPRONG VOORWAARTS” IN DE PUBLIEKE SECTOR

Als we ooit hopen de samenleving te verbeteren door publieke actie is het nu of nooit. De huidige politieke crisis stelt ons in staat om de arbeidsorganisatie, de sociale dialoog en het functioneren van de overheidsdiensten aan te passen. Noch de wetgeving, noch de markt kunnen deze veranderingen tot stand brengen. Dat kan enkel door de opkomst van een sociale democratie, gebaseerd op een pragmatische houding en compromissen.

Om deze beweging op gang te trekken stellen we 25 concrete actiepunten voor in 5 verschillende domeinen.

## DUIDELIJKE DOELSTELLINGEN EN EVALUATIE

→ **ACTIE 1** De beheersplannen vereenvoudigen rondom enkele, zo duidelijk mogelijke doelstellingen en prioriteiten. Er zich van vergewissen dat deze doelstellingen wel degelijk in de lijn liggen van de actiestrategieën. De gemandateerde functies verantwoordelijk maken voor hun regelmatige evaluatie met de verplichting om rekenschap af te leggen aan het parlement in de loop van het begrotingsproces. De ambtenaren meer betrekken bij het opstellen van de beheersplannen door hen systematisch voorstellen te laten doen. De echte beperkingen van de administratie zullen beter begrepen worden door hen. Deze aandacht voor transparantie, en het invoeren van een stuk medebeheer, zou de achterdocht verminderen, de sociale verhoudingen verbeteren en ongetwijfeld ook de betrokkenheid bij de interne hervormingen vergroten.

→ **ACTIE 2** Om het resultaat van de programma's in te schatten, moeten er drie resultaatcategorieën worden bepaald die elk overeenstemmen met een visie op de openbare dienstverlening. Ten eerste is er het standpunt van de burger dat uitgedrukt wordt in

objectieven van socio-economische doeltreffendheid. Daarnaast is er het standpunt van de gebruiker dat uitgedrukt wordt in objectieven van kwaliteit van dienstverlening. En tenslotte is er het standpunt van de belastingbetaler dat uitgedrukt wordt in objectieven van efficiënt beheer. Opdat de resultaten op een evenwichtige manier zouden verbeteren, moet elke resultaatcategorie in de objectieven vertegenwoordigd zijn.

→ **ACTIE 3** Ervoor zorgen dat publieke mandatarissen en ambtenaren daadwerkelijk rekenschap moeten geven van hun persoonlijke bijdrage aan de resultaten van de dienst waarvan ze de leiding hebben. Wanneer men de overheidsadministratie en haar imago wil verbeteren, moet het overheidsapparaat in zijn geheel doordrongen worden van deze notie van rekenschap. Opdat het nuttig zou zijn, moet het principe van rekenschap vanzelfsprekend gestoeld zijn op objectieve, relevante en niet-manipuleerbare gegevens.

→ **ACTIE 4** Resultaatmaatstaven invoeren om de resultaten van de overheden op te volgen. Objectieve en subjectieve resultaatmaatstaven combineren. Ondubbelzinnige maatstaven hanteren en omzichtig met de resultaatmaatstaven omgaan. Vermijden dat de maatstaven ongewenste nevenwerkingen hebben en, zo nodig, corrigerend optreden.

→ **ACTIE 5** Een daadwerkelijk beoordelingsbeleid opzetten voor het overheidsbeleid, door middel van een of meerdere echt onafhankelijke structuren, wiens bevoegdheid door iedereen wordt erkend en waarin alle politieke en intellectuele gevoeligheden zich kunnen vinden. Aan elk ministerie een budget toekennen dat specifiek dient om de hervormingen te evalueren. Meer intensief peilen naar de tevredenheid van de gebruikers. Overheidsgegevens die met overheidsgeld worden verzameld gratis toegankelijk maken. De universiteiten bij de beoordeling betrekken en het pluralistisch karakter van de beoordelingen waarborgen.

## MODERNISERING EN CONTROLE

→ **ACTIE 6** Performantiemaatstaven ontwikkelen die niet zozeer uiterst precies moeten zijn, maar die wel op één lijn moeten liggen met de echte, maar soms tegenstrijdige, politieke doelstellingen van doeltreffendheid en gelijkheid van behandeling. De gebruikers doen deelnemen aan de beoordeling van het resultaat van het werk van de ambtenaren.

→ **ACTIE 7** Het systeem van budgetten per programma wijzigen in een budgetsysteem dat meer gericht is op de doelstellingen die gesteld en bereikt worden. Het overheidsbeleid regelmatig en systematisch doen controleren door een zelfstandige, openbare evaluatie-instantie, na een voorafgaande zelfbeoordeling door de administratie en door de betrokken partners. Een norm bepalen voor de efficiëntiewinst die op jaarbasis van de centrale en de lokale overheid wordt verwacht. Jaarlijks gedurende drie jaar een norm opleggen voor de hertoewijzing van budgetten van de centrale administraties naar de diensten die rechtstreeks de gebruikers behandelen of ontvangen. Een « zero base budgeting » aanpak toepassen voor de budgetten van alle ministeries.

→ **ACTIE 8** Op een verantwoordelijke, transversale en coherente manier de openbare financiën beheren. Er moet een plan worden opgezet dat rekening houdt met de verwachtingen van de gebruikers in elk ministerie.

→ **ACTIE 9** De budgettaire en boekhoudkundige hervorming die voorzien is in de wet van 22 mei 2003 moet snel worden ingevoerd. FEDCOM, het nieuwe boekhoudsysteem van de federale overheid, versterken om er een echte dubbele boekhouding van te maken die een meer getrouw beeld geeft van de vermogenstoestand van de Staat. Het uitgavenproces en de budgetten van alle afdelingen in het FEDCOM-project integreren om de opvolging en de uitvoering mogelijk te maken. Stevige en uniforme interne controlesystemen invoeren voor de aankoopprocessen, centraal gecoördineerd door de Federale Overheidsdienst Budget en Beheerscontrole met een geïntegreerde registratie zodat de aankopen centraal kunnen worden opgevolgd van de bestelling tot de betaling.

→ **ACTIE 10** De boekhoudkundige rekeningen van de overheid helderder en meer leesbaar maken zodat ze gemakkelijker aan de democratische controle kunnen worden onderworpen. De modernisering van de budgettaire en financiële informatie, die de kennis over de kosten moet verbeteren en de herziening van de controlesystemen op de beschikbaarheid van middelen.

## AUTONOMIE EN VERANTWOORDELIJKHEID

→ **ACTIE 11** Responsabilisering of « empowerment » van de actoren die zich aan de concrete en meetbare doelstellingen moeten houden en niet eenvoudigweg procedures moeten volgen. Deze toegenomen autonomie moet omkaderd worden om de onpartijdigheid van de genomen beslissingen te garanderen. De beheersautonomie moet op contractuele basis geregeld worden, en de agent aansporen gepast met de gedelegeerde autoriteit om te gaan.

→ **ACTIE 12** De herdefiniëring van de rollen van de kabinetten ,conform met de initiële Copernicus optie (het opzetten van strategische cellen die zowel van de minister en de voorzitter van het directiecomité als van het persoonlijke secretariaat van de minister afhangen). Een systematische samenwerking met de ambtenaren die een specifiek mandaat kregen voor het beleid in de strategische cellen.

→ **ACTIE 13** De verduidelijking van de verhoudingen tussen de minister en de leidende ambtenaren. Om de rechtstreekse verantwoordelijkheden van de ambtenaar met betrekking tot de verplichtingen ten opzichte van het organisme dat hij leidt zo goed mogelijk te omschrijven, stellen wij voor om de beleidsplannen en de uitvoeringsplannen - met hierin de doelstellingen, de opdrachten, de taken en de middelen van de organisatie - te onderscheiden van de opdrachtbrief waarin de persoonlijk te bereiken resultaten en de toegekende middelen van de leidende ambtenaar vermeld staan.

→ **ACTIE 14** Zo goed mogelijk de macht verdelen tussen de administratie en de politiek door de politieke macht te koppelen aan de prioriteiten en de strategische keuzes. De kolonisatie van de administratie door de politiek stoppen.

## MOTIVATIE EN COMPETENTIE

→ **ACTIE 15** Tevredenheid en motivatie bij ambtenaren bevorderen door een beroepsoriëntatie in de richting van doelstellingen waaraan ambtenaren kunnen deelnemen. Ambtenaren moeten een duidelijk idee hebben van wat er van hen verwacht wordt, en ze moeten hun werk als betekenisvol aanvoelen. Ambtenaren moeten worden opgenomen in de formulering van de doelstellingen. Vernieuwers steunen en hen de nodige bewegingsvrijheid geven.

→ **ACTIE 16** Zorgen voor de ontwikkeling van de bekwaamheden die nodig zijn ter realisatie van de doelstellingen. Een veeleisende en prestigieuze opleiding op poten zetten in het kader van een werkelijke School voor Publieke Administratie. Een gemeenschappelijke structuur opzetten die het management van de hoge ambtenarij moet coördineren en professionaliseren.

→ **ACTIE 17** De inspanningen voor opleidingen in overeenstemming brengen met de privésector. Opleidingen meer toespitsen op minder gekwalificeerden.

→ **ACTIE 18** Interne promotie in de overheidsinstellingen bevorderen. Zorgen voor een evenwicht tussen promotie op basis van bekwaamheidsexamens en op basis van beroepsprestaties. De benoemings- en promotieprocessen transparanter maken. Onze verplichtingen ten opzichte van het Verdrag van de Verenigde Naties respecteren die betrekking hebben op preventieve organen, gedragscodes voor ambtenaren, belangenconflicten en informatie aan het publiek.

→ **ACTIE 19** De verloning en promoties koppelen aan de prestaties en resultaten en minder aan examens. De promotiesystemen en de toewijzing van verantwoordelijkheden beter linken met de prestatie-evaluatie.

De ambtenarenstatuten harmoniseren. De statutaire hindernissen voor de mobiliteit van ambtenaren tussen de overheidsdiensten en –niveaus wegwerken. Een echte interne markt van overheidsfuncties creëren. Een quota opleggen voor openstaande functies voor ambtenaren afkomstig van andere besturen.



→ **ACTIE 20** Minder contractuele arbeid en meer deeltijdse arbeid. Men moet ook publieke acties kunnen uitbesteden voor functies die weinig kwalificaties vereisen.

→ **ACTIE 21** Het “recht” op ziekteverlof van ambtenaren van de federale regering opheffen. Een uniforme en eenduidige definitie van absenteïsme aannemen, vergelijkbaar met die van Securex voor de privésector. Een krachtig informaticasysteem opstarten voor de registratie, de behandeling en het opmaken van verslagen betreffende de afwezigheid van ambtenaren, om zo vergelijkingen te kunnen maken tussen de sectoren en niveaus van de regering. Toezichtindicatoren in aanmerking nemen, zoals de afwezigheidsgraad, de frequentiegraad, de gemiddelde duur en de Bradford Factor.

## VEREENVOUDIGING EN COÖRDINATIE

→ **ACTIE 22** De besluit- en organisatiestructuren veel begrijpelijker maken. Elke instelling en zijn organigram moet aan een werkelijke functionele verantwoording worden onderworpen. Het aantal ministers en kabinetschefs beperken. De ministeriële kabinetten afschaffen.

→ **ACTIE 23** De hinderlijke administratieve hiërarchieën afschaffen die dubbel werk verrichten. Denk bijvoorbeeld aan de provinciale raden en ons bikameraal systeem in een nieuwe federale organisatie. Men moet de watervalhiërarchie vervangen door een netwerk.

→ **ACTIE 24** Een “task force” op poten zetten met een unieke coördinator die instaat voor elke overheidsinstelling voor welke de samenwerking en de overdracht van informatie tussen departementen en ministeries cruciaal is. De fiscale en sociale diensten verder harmoniseren. De strijd tegen sociale en fiscale fraude integreren in eenzelfde “task force”.

→ **ACTIE 25** De databanken met elkaar verbinden en de informatie-uitwisseling en correcte behandeling ervan verzekeren.

Armoede & ongelijkheid

Economie

Energie & milieu

Gezondheid

Migratie & integratie

Onderwijs & innovatie

Overheid & belastingen

Vergrijzing & pensioenen

Werk



De Copernicushervorming van het jaar 2000 verwelkte nog voor ze tot bloei kon komen. België heeft de hoogste publieke uitgaven en tewerkstelling in de OESO, en toch blijven de prestaties van de publieke sector zowel kwalitatief als kwantitatief teleurstellend. Met uitdagingen voor de boeg als de globalisering, de vergrijzing, de oorlog om talent en de digitale revolutie, is het hoog tijd voor een oproep tot een performantere overheid. De kwaliteit van de overheid is immers een enorme troef geworden in de internationale concurrentie.

Het debat over de performantie van de publieke sector hervalt te vaak in stereotypen en slogans. Onder supervisie van experts en na consultatie van topambtenaren, heeft het Itinera Institute de volledige Belgische publieke sector aan een onafhankelijke doorlichting onderworpen. Deze doorlichting gebeurde zowel op federaal als op regionaal vlak, en is gebaseerd op officiële rapporten en recente informatie. Het verdict laat niets aan de verbeelding over: de Belgische publieke sector presteert ondermaats. In het referentiewerk *Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus?* stelt het Itinera Institute innovatieve en concrete acties voor als aanzet tot een betere performantie en hogere ambitie.

Het Itinera Institute is een onafhankelijke denk- en doetank die wegen voor beleidshervorming naar duurzame economische groei en sociale bescherming identificeert en promoot, voor België en zijn regio's.

[www.aspeditions.be](http://www.aspeditions.be)

ISBN 978 90 5487 525 3



9 789054 875253