

# GOED BESTUUR IN BRUSSEL

Jean Hindriks & Joël Van Cauter

*Dit is een uitgave van Itinera Institute*

© De auteurs

Zetwerk: Karakters, Gent  
Cover: Mirto Print

Jean Hindriks & Joël Van Cauter  
Goed bestuur in Brussel  
Brussel, 2019, 64 p.

D/2019/3988/49  
NUR 754

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



<b>I Algemeen kader</b>	<b>5</b>
1. De studie: Waarom, wat en hoe?	6
1.1 Waarom?	6
1.2 Wat?	6
1.3 Hoe?	7
2. Brussel: een snelkookpan	8
2.1 Instellingen & demografie	8
2.2 Welzijn & milieu	9
2.3 Opleiding en werkloosheid	9
2.4 Productie en armoede	9
2.5 Huisvesting en mobiliteit	10
<b>II Enquête rapport en diepgaande gesprekken met de actoren op het terrein</b>	<b>13</b>
3. Een webenquête	14
4. Diepgaande gesprekken	16
5. Vaststellingen	17
5.1 Uiteenlopende praktijken en kaders	17
5.2 Een kader waarin striktheid troef is	18
5.3 Vooruitgang op het vlak van beheer en financiële controle	20
5.4 Vooruitgang op het vlak van HRM	21
5.5 Leemtes in de controle	21
5.6 Leemtes in de motivering en bekwaamheid van het personeel	22
5.7 Veel niveaus en actoren	24
5.8 Eerste werkmiddelen en de wil om vooruitgang te boeken	25
5.9 Een gebrek aan menselijke middelen en een gedeelde cultuur	26
5.10 Een tekort aan omkadering en autonomie	28

<b>III Analyse</b>	<b>31</b>
6. Wie beslist?	32
6.1 De politicus	33
6.2 De manager	33
6.3 De gebruiker	34
6.4 De betrokken partijen	35
7. Aandachtspunten	35
7.1 Centralisering van de informatie	36
7.2 Motivering en tevredenheid van het personeel	37
7.3 Veelheid van taken en voogdijen	39
7.4 De contractuele delegatie	41
7.5 De evaluatie – wettelijk, maar lastig	42
<b>IV Voorstellen</b>	<b>45</b>
8. Strategische assen	47
8.1 Informatiesystemen integreren (het proces)	47
8.2 De cultuur van dienstverlening aan het publiek (het personeel) bevorderen	48
8.3 De burger centraal plaatsen bij de evaluatie (de gebruiker)	51
9. Actieplan	52
9.1 Prestatiecontracten veralgemenen en autonomie versterken	53
9.2 Een werkterrein starten om het aantal actoren te beperken en hen beter te coördineren	56
9.3 Uniek loket, eenmalige invoer en tevredenheidsonderzoeken veralgemenen	57
9.4 De opleidingsmiddelen uitbreiden en coördineren (skill)	59
9.5 Onderhandelen over een soepelere omkadering van de werknemers (will)	60
9.6 Verder experimenteren (drill)	61
9.7 Een commissie oprichten inzake de coherentie en duurzaamheid in de adviesraden	62
9.8 Werkmiddelen bundelen en systematiseren	62
9.9 Goede praktijken uitwisselen	63



# Algemeen kader

# 1. De studie: Waarom, wat en hoe?

## 1.1 Waarom?

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

## 1.2 Wat?

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

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

We hebben beslist om een aantal onderwerpen terzijde te laten waarvan verwacht zou kunnen worden dat ze in een studie als deze aan bod zouden komen: de fusie van de gemeenten, het pleidooi voor het ambtenarenstatuut/de contractualisering van de werknemers en de privatisering van bepaalde diensten. Deze problemen wekten meer bepaald tijdens onze ontmoetingen zeer uitgesproken reacties op: sommigen waren voorstander van een fusie van alle gemeenten, anderen dan weer pleitten ervoor dat bepaalde gewestelijke bevoegdheden terug naar het gemeentelijke niveau zouden worden overgeheveld; sommigen wezen op het belang van het ambtenarenstatuut voor de stabiliteit van de instellingen en de veiligheid van het privéleven, anderen op de kwalijke gevolgen en de rol ervan wanneer de overheidsdiensten worden geblokkeerd; sommigen gaven aan dat de kos-

ten met de helft verlaagd zouden kunnen worden door de diensten te privatiseren; anderen dat door deze outsourcing een hele reeks positieve neveneffecten teniet zou gaan. Dergelijke verschillen zijn in onze ogen niet zomaar meningsverschillen, maar overtuigingen die zo diep verankerd zijn dat ze ook diepgaand behandeld moeten worden. Als deze onderwerpen maar oppervlakkig worden aangekaart, remmen ze de conversatie af: ze worden te berde gebracht en het gesprek stopt.

We erkennen dat dit werk evenmin gaat over de communautaire kwestie tussen Franstaligen en Nederlandstaligen in Brussel, meer bepaald de kwestie van de vertegenwoordiging van de Vlamingen. Dat is een volwaardig onderwerp, met name door de demografische evolutie in de hoofdstad. In zijn laatste taalbarometer van 2018 stelt Brio vast dat de bevolking nog slechts 5% Brusselaars telt die het Nederlands als moedertaal hebben<sup>1</sup>. Toch beschikken zij over vertegenwoordigers die de helft van de portefeuilles van de Gewestregering bezitten. Dit thema willen we niet aankaarten, omdat we met een dergelijke vraagstelling de volledige institutionele architectuur van België op de helling zouden plaatsen. We hebben geen taboe-onderwerp, maar zijn ervan overtuigd dat het nu meer zin heeft om te werken aan een ogenblikkelijke verbetering van het bestuur dan om een zoveelste staatshervorming voor later voor te bereiden. Ons werk slaat op de praktijken in de instellingen zoals ze zijn: we kunnen in het bestaande kader al een heel pak beter presteren, dus laten we ons niet uitputten met dat kader nog maar eens te wijzigen.

Voor de problemen inzake digitalisering en milieu is in dit werk niet voldoende ruimte voorzien. Dat heeft niets te maken met een buitengewone lichtgevoeligheid of keuze van kansen, maar wel met een gebrek aan tijd.

### 1.3 Hoe?

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

Om deze studie te realiseren hebben we voor verschillende methodes geopteerd.

Ten eerste hebben we geprobeerd om een aanpak via de literatuur, en voor het analytische gedeelte zelfs de wetenschappelijke literatuur, te combineren met

1 <https://www.briobrussel.be/node/14777>

onderzoek op het terrein. We situeren ons “halverwege” tussen het soms te abstracte, universitaire niveau en het vaak opgesplitste of anekdotische, journalistieke niveau.

Ten tweede bogen we ons over twee dimensies van het openbaar bestuur: het proces en het resultaat. Door zo te werk te gaan en gezien het beperkte werkvolume zijn we niet voor elk van de aspecten in bijzonderheden getreden. De manier waarop de overheidsboekhouding in de instellingen wordt geïmplementeerd bijvoorbeeld, is een onderwerp waaraan op zich al een omstandige analyse gewijd kan worden, maar wij zijn er alleen door middel van interviews op ingegaan<sup>2</sup>.

In het algemeen hebben we de voorkeur gegeven aan een globale schets, eerder dan aan een gedetailleerd beeld. Dat kan ons worden verweten, maar wij nemen de verantwoordelijkheid voor onze keuze op ons. De Brusselse, zo niet Belgische politiek en instellingen zijn voor velen duister of onbegrijpelijk. Wij menen dat we moeten proberen om een globaal licht te werpen door de zaken simpel voor te stellen, op voorwaarde dat simpel niet simplistisch betekent. Met andere woorden, we hebben gepoogd om “aan het gewicht te denken”, om ons te concentreren op wat doorweegt, en niet op de details, hoe significant, problematisch of boeiend die ook zijn. Karigheid is een deugd in een wereld waarin we worden overstelpt met de meest uiteenlopende en sporadische (des)informatie.

## 2. Brussel: een snelkookpan

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

### 2.1 Instellingen & demografie

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

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

2 Een systematische analyse werd overigens gemaakt door het CERAP, in een nog te verschijnen nummer: <http://www.cerap.be/spip.php>



## 2.2 Welzijn & milieu

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

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

## 2.3 Opleiding en werkloosheid

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

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

## 2.4 Productie en armoede

Hoewel Brussel de meest productieve regio van het land blijft, in vergelijking met andere regio's, blijft de productie en het beschikbaar inkomen per hoofd van de bevolking in dalende lijn. Hetzelfde geldt ook in vergelijking met het Europese niveau. Brussel blijft bij de top in het Europese klassement: 5e van 312 territoriale eenheden van vergelijkbare omvang<sup>3</sup>. Toch kent de stad een heuse terugval: ze produceerde in 2000 meer dan 250% van het gemiddelde van de andere regio's, maar nu nog slechts minder dan 200%.

Het aantal begunstigden dat gebruik maakt van een leefloon groeit vier keer sneller dan de bevolking, en het armoedepercentage ligt met 30% tweemaal hoger dan het gemiddelde van het land.

<sup>3</sup> NUTS 2-eenheden, goed voor tussen de 800.000 en de 3 miljoen inwoners; zie [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/myregion/#?reg=BE10&ind=18-2\\_nama\\_10r\\_2gdp](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/myregion/#?reg=BE10&ind=18-2_nama_10r_2gdp)

## 2.5 Huisvesting en mobiliteit

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

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

Kortom, Brussel is een stoomketel waarvan, ondanks verbeteringen op sommige punten van het openbaar leven, de druk stijgt. De onderstaande overzichtstabel schetst hoe groot de uitdagingen zijn die Brussel moet aangaan.

Indicator	Situatie	Evolutie
<b>Demografie</b>		Groei
<b>Welzijn &amp; gezondheid</b>	Als positief ervaren	
<b>Milieu</b>	Vaak goed en conform de internationale normen	Verbetering
<b>Diversiteit</b>	Meerderheid van mensen die buiten het land geboren zijn Op één na meest kosmopolitieke stad ter wereld	Positieve migratiestroom
<b>Onderwijs</b>	15% voortijdig schoolverlaters per jaar Schoolcapaciteit onder druk	Daling van het voortijdig schoolverlaten Spanning stijgt
<b>Productie</b>		Daalt relatief
<b>Rijkdom</b>		Daalt relatief
<b>Armoede en sociale-uitkeringstrekkers</b>		Stijgt
<b>Werkgelegenheid</b>	Werkgelegenheidsgraad 50%	Lager dan de bevolking
<b>Werkloosheid</b>	Werkloosheidscijfer 20%	Daalt langzaam door het demografische effect
<b>Huisvesting</b>	Spanningen	Betere kwaliteit, maar minder gemakkelijk toegang
<b>Mobiliteit</b>	Noemenswaardige dichtslibbing	Achteruitgang

Dit cijfergedeelte geeft een in zeker opzicht positief beeld van de stad. Ons lijkt de situatie globaal genomen echter onrustwekkend. Met een groeiende bevolking in een context van onbuigzame territoriale en budgettaire verplichtingen, heeft de hoofdstad de allures van een snelkookpan: de druk neemt langzaam maar zeker toe.



II



# Enquête rapport en diepgaande gesprekken met de actoren op het terrein

Ter aanvulling van de analyse van wetenschappelijke literatuur en officiële documenten, hebben we gesproken met actoren die rechtstreeks bij het openbaar bestuur, het beleid en de administratie betrokken zijn. De lijst met instellingen en personen is opgenomen in de bijlage.

De actoren werden op twee manieren bevraagd: via een online enquête bij 69 Brusselse instellingen en via diepgaande gesprekken met 14 verantwoordelijken uit 11 verschillende instellingen.

### 3. Een webenquête

In eerste instantie werd door middel van een online vragenlijst een enquête gehouden bij 69 Brusselse instellingen: gewestelijk bestuur, Autonome bestuursinstellingen (ABI) van eerste en tweede categorie, intercommunales, gemeentebesturen en OCMW's.

De vragenlijst telde 29 gesloten vragen over de werkmiddelen en praktijken van de instelling inzake beheer, controle, gerichtheid en evaluatie en één open vraag, waar de bevroagden opmerkingen konden formuleren.

We hebben de verantwoordelijken ondervraagd. Ieder van hen ontving een persoonlijke e-mail, waarin we onze studie toelichtten en die een link bevatte naar het formulier; vervolgens werd drie keer – op één uitzondering na – ongeveer om de tien dagen een herinnering gestuurd. De vertrouwelijkheid van de antwoorden en het recht op inzage vóór publicatie werden gewaarborgd.

We kregen 16 antwoorden: 1 van het gewestelijk bestuur, 2 van een ABI, 5 van een intercommunale (waarvan 2 van een politiezone), 5 van een gemeentebestuur en 3 van een OCMW. Dat betekent dat alle types van actoren hebben geantwoord, wat interessant is. Gezien echter het lage aantal bevroagden en respondenten, maken we er geen aanspraak op als zou deze enquête enige statistische waarde hebben. Bovendien leidt een open vraag al meteen tot een welgekende systematische fout: alleen wie wil deelnemen, neemt deel en onthult wat hij wil onthullen. We kunnen in deze deelname een teken zien van een zekere belangstelling voor de problematiek aangaande de kwaliteit van het openbaar bestuur, wat ongetwijfeld verband houdt met de werking van de instelling en de gegeven antwoorden. De resultaten moeten dan ook met enig voorbehoud worden geïnterpreteerd.

Drie conclusies kunnen naar onze mening echter wel worden getrokken. Ten eerste dat er maar weinig e-mails werden gestuurd en maar weinig antwoorden werden ontvangen. De oorspronkelijke bedoeling was om op grotere schaal te bevroagen. Een niet te verwaarlozen aantal verantwoordelijken kon niet geïdentificeerd worden, ook al heeft de instelling een website en werden voor elke organisatie minstens drie pogingen via e-mail en/of telefoon ondernomen. Lukrake telefoongesprekken, e-mailadressen die fout bleken te zijn, persoon die inlichtingen

kon verschaffen, was afwezig...: tal van pogingen bleken op een dood spoor te zitten. Voor één gewestelijke instelling was het gewoonweg onmogelijk om ook maar met iemand contact te leggen. De relatie met de burger is voor verbetering vatbaar.

De tweede conclusie is dat de **antwoorden** waarschijnlijk **eerlijk** werden gegeven. De vragenlijst was gebaseerd op zelfbeoordeling en vertrouwen in de antwoorden. Van zelfgenoegzaamheid lijkt hier geen sprake te zijn. Het ontbreken van een individueel opleidingsplan bijvoorbeeld – lacune van een goed presterend HRM – komt duidelijk tot uiting. Dat kan worden gezien als een positief teken van scherpzinnigheid en de wil om vooruit te geraken.

De derde conclusie is dat de **antwoorden uiteenlopend** zijn, ondanks het kleine aantal respondenten, maar dat er ook belangrijke **punten van overeenkomst** zijn. We komen hier later op terug.

Beheer & controle – “Goed doen”	JA	NEEN
Bestaat er een algemene procedurehandleiding?	19%	81%
Volgt de boekhouding de ESR-normen?	75%	19%
Volgt de instelling de regels van het COSO-raamwerk?	13%	81%
Is er voor de uitgaven een splitsing van de beslissings-, uitvoerings- en controlefuncties?	94%	6%
Worden de begrotingsboekhouding en de algemene boekhouding gesynchroniseerd?	81%	19%
Worden de rekeningen door een externe controleur/accountant gecertificeerd?	63%	38%
Is er een waarschuwingsmechanisme of formeel intern compliancesysteem?	19%	81%
Is er een formele aanwervingsprocedure?	75%	25%
Is er een formele procedure voor de jaarlijkse beoordeling van de werknemers?	75%	25%
Is er een jaarlijks opleidingsplan voor heel de instelling?	63%	38%
Is er een jaarlijks individueel opleidingsplan per werknemer?	50%	50%
Is er een regelmatig tevredenheidsonderzoek bij de werknemers?	38%	63%
Is er een formele coördinatie instantie voor de activiteit met de partners?	50%	50%
Zo ja, zijn de beslissingen van deze instantie bindend?	13%	63%
Bestaat de raad van beheer van uw instelling in hoofdzaak uit politieke vertegenwoordigers?	31%	25%

Project, activiteit & beoordeling – “Doen wat gedaan moet worden”	JA	NEEN
Beschikt uw instelling over een strategisch plan over verschillende jaren?	81%	19%
Beschikt de instelling over een cel voor studie en prospectief onderzoek?	44%	56%
Beschikt de instelling over een jaarlijks operationeel plan?	81%	19%
Beschikt de instelling over duidelijk omschreven doelstellingen?	94%	6%
Heeft de instelling nauwgezet omschreven welke resultaten ze verwacht?	63%	38%
Zo ja, worden de resultaten omschreven volgens de SMART-criteria?	63%	25%
Beschikt de instelling over resultaatindicatoren?	56%	44%
Heeft de instelling voor deze indicatoren duidelijk afgebakende streefdoelen omschreven?	31%	69%
Is er een beoordelingsproces voor de activiteit?	63%	38%
Beschikt de instelling over een uniek loket voor de gebruikers?	31%	69%
Is er een formele procedure om de conclusies van de beoordeling in aanmerking te nemen?	19%	81%

## 4. Diepgaande gesprekken

Vervolgens werden diepgaande gesprekken gehouden met **verantwoordelijken van instellingen**, alsook met een verantwoordelijke wiens mandaat in 2018 afliep, en een raadvrouw van een ministerieel kabinet. Deze **14 personen** zijn afkomstig van 11 instellingen die werden gekozen omdat ze een betekenisvolle rol spelen in het landschap van de overheidsactoren en dat volgens uiteenlopende criteria als territoriaal niveau, omvang of sector. We hebben acht Brusselse instellingen ondervraagd, maar ook drie Waalse, zodat we konden vergelijken. Ook hier werden de vertrouwelijkheid van de antwoorden en het recht op inzage vóór publicatie gewaarborgd.

Alle verantwoordelijken die werden gecontacteerd, waren snel overtuigd, behalve één burgemeester, die ondanks ons aandringen nooit gevolg heeft gegeven aan ons verzoek, en één ABI, die uitdrukkelijk weigerde omdat het onderwerp als te gevoelig werd beschouwd. De meesten hadden de enquête niet ingevuld, maar besteedden **gemiddeld twee uur aan het gesprek**; we hadden slechts één uur gevraagd. We ontmoetten deze verantwoordelijken in levenden lijven, maar voerden wel één telefoongesprek.

Wat we in eerste instantie uit deze ontmoetingen leerden, is dat we op een **hartelijk onthaal** konden rekenen. Het ging om **semi-gerichte interviews**: we hadden enkele vragen voorbereid, waarvan sommige specifiek op de instelling afgestemd waren. We lieten het gesprek welbewust op zijn beloop naarmate onze



gesprekspartners elementen aanbrachten en een andere richting uit gingen. Naar onze mening antwoordden ze vrij en eerlijk, **zonder taboe of wollig taalgebruik**. Bovendien werden we altijd goed en vaak zelfs hartelijk ontvangen. In meer dan één geval werd zelfs gesuggereerd dat we mochten terugkomen, als dat nodig zou blijken.

Verder onthouden we dat we in ieder geval het gevoel hadden dat we te maken hadden met **gemotiveerde, opgeleide en ervaren gesprekspartners**; hun loopbanen getuigen daar over het algemeen ook van. Deze eigenschappen laten in het midden welke manoeuvreerruimte ze hadden en in welke zin ze bijdragen tot de instelling; dat staat volledig buiten ons onderwerp. Evenmin weten we of onze steekproef van bevroegde personen symptomatisch of atypisch is voor het niveau van Brusselse publieke verantwoordelijken – ook al kunnen we een systematische fout vermoeden, aangezien alle respondenten van eenzelfde positieve dynamiek getuigden. Maar dat niveau is reden tot enige blijdschap en in strijd met bepaalde stereotypes, en dus het vermelden waard. De andere conclusies zijn opgenomen in de onderstaande vaststellingen en voorstellen.

## 5. Vaststellingen

Zoals we vanaf het begin al aangaven, heeft onze studie betrekking op twee aspecten van het openbaar bestuur, die het antwoord zijn op twee vragen: “hoe?” vraagt naar de middelen en werkwijze, de regels en procedure om goed te doen; “wat?” betreft het resultaat, de keuzes en de evaluatie die maken dat gedaan wordt wat gedaan moet worden.

De voornaamste uitdagingen van het “hoe?” zijn de wettelijkheid en de efficiëntie, een gepast gebruik met zo weinig mogelijk middelen. Tijdens de gesprekken probeerden we met name te weten of er een regelgevingskader en regels beschikbaar zijn voor de verschillende taken van de openbare actie, of en hoe deze regels worden opgevolgd en gecontroleerd, hoe het gebruik van de middelen wordt beoordeeld en georganiseerd.

### 5.1 Uiteenlopende praktijken en kaders

De diversiteit komt in beide luiken van onze enquête duidelijk tot uiting. De antwoorden op de online vragen tonen aan dat er geen regels of praktijken zijn die voor alle overheidsactoren gemeenschappelijk zijn. De actoren blijken meer bepaald ongelijkmatig te beschikken over wat we in een instelling ten dienste van het publiek kunnen beschouwen als basismiddelen. Tevredenheidsonderzoeken bij werknemers of algemene procedurehandleidingen bijvoorbeeld zijn niet veralgemeend. Zo heeft slechts 20% van de bevroegde instellingen een procedurehand-

leiding. We stellen ook vast dat 20% van de instellingen de boekhouding niet bijhoudt volgens de ESR-normen en dat 80% van de instellingen de regels van het COSO-raamwerk niet volgt<sup>4</sup>. Meer dan een derde van de instellingen laat rekeningen niet door een externe controleur/accountant certificeren. Een kwart van de instellingen hanteert geen formele aanwervingsprocedure of procedure voor de evaluatie van de werknemers. Twee derde van de instellingen houdt niet regelmatig een tevredenheidsonderzoek voor de werknemers. In 25% van de instellingen bestaat de raad van bestuur in hoofdzaak uit politieke vertegenwoordigers.

Uit de gesprekken blijkt dat deze verschillen deels te maken hebben met het wettelijke en administratieve kader, maar ook met de cultuur van elke instelling, de maturiteit van de ontwikkelingen naar een beheer waarin effectiviteit en efficiëntie centraal staan, en zelfs met de persoonlijkheid van de leiders.

Wat de precisie en de beoordeling van het beleid betreft, stellen we met name vast dat er vaak meer algemene werkmiddelen zijn dan specifieke technieken. Meer dan 80% van de respondenten werkt bijvoorbeeld met een strategisch plan over verschillende jaren, maar slechts 30% heeft voor de indicatoren streefdoelen bepaald. 20% van de instellingen stelt geen jaarlijks operationeel plan op. 94% van de instellingen beschikt over duidelijk omschreven doelstellingen, maar voor 25% van de instellingen worden de resultaten niet omschreven volgens de SMART-criteria (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Timebound). Meer dan 40% van de instellingen werkt niet met resultaatindicatoren (KPI) of een beoordelingsproces voor de activiteit. Meer dan twee derde van de instellingen heeft geen uniek loket voor de gebruikers. En meer dan 80% heeft geen procedures om de conclusies van de beoordelingen in aanmerking te nemen.

## 5.2 Een kader waarin striktheid troef is

Algemeen genomen blijkt dat zich bij de Brusselse overheden sinds jaren geleidelijk aan een kader installeert dat gunstig is voor een strikt beheer. Dit kader is op verschillende vlakken waarneembaar.

Het eerste is het **institutionele vlak**.

We wezen er hierboven weliswaar op dat het feit dat de Brusselse instellingen permanent in verandering zijn, problematisch is, maar we moeten ook erkennen dat een betere organisatie van de middelen nu net een van de kerndoelen van de hervormingen is. Dat deze hervormingen zo nu en dan ontoereikend zijn, niet het gewenste doel hebben bereikt of in sommige opzichten zelfs als contraproductief worden gezien, doet niet af aan hun betekenis en inbreng. Dat blijkt bijvoorbeeld

---

<sup>4</sup> COSO is een raamwerk voor interne controle dat de pogingen tot fraude in de financiële verslagen moet beperken. Het definieert de basiswaarden van de interne controle.

uit het feit dat sommige activiteiten gegroepeerd worden (zoals in de intergemeentelijke politiezones), middelen gedeeld worden (zoals de informaticaondersteuning) of de interventies transversaal worden uitgevoerd (zoals het HRM met *talent.brussels*).

Het tweede is het **juridische en reglementaire vlak**.

Ook dit vergt enige nuancering. Enerzijds kent het Brussels Gewest een inflatie van wetten en normen, zoals ook de andere bevoegdheidsniveaus in België en andere landen. Dat maakt de openbare actie, of eenvoudig gezegd het dagelijkse leven, ingewikkeld en brengt een waterval van negatieve effecten met zich mee: communicatie-inflatie (explosie van e-mails aan de mandatarissen en administraties) en juridische inflatie (almaar meer beroepen en processen). Voor een verkopende is 90% van de uitwisselingen en conflicten nutteloos en ongegrond.

Anderzijds echter werden volgens ons duidelijke vorderingen gemaakt: dankzij de nieuwe gemeentewet is inzake controle, management, governance en deontologie vooruitgang mogelijk<sup>5</sup>; een nieuwe wetgeving aangaande de OCMW's die momenteel wordt afgerond, gaat eveneens in die richting; een gezamenlijke ordonnantie van het Brussels Parlement en de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie regelt de transparantie van de bezoldigingen en voordelen van de Brusselse overheidsmandatarissen, bepaalt een maximum voor deze bezoldigingen, controleert en bestraft indien dit maximum niet in acht wordt genomen<sup>6</sup>.

Het derde vlak is dat van de **leiders** en de **menselijke middelen**.

Ondanks de grote woorden, blijken benoemingen voor directieposten bij de overheidsadministraties en -organisaties nog steeds ruimschoots politiek te zijn en worden ze beïnvloed door partijpolitieke evenwichten en persoonlijke banden. Maar er werden procedures ingevoerd om de aanwervingen objectiever te maken. Dat heeft twee positieve gevolgen: alle kandidaten, en dus ook de politieke lievelingen, moeten aan de kwalificatievereisten voldoen; outsiders kunnen ook winnen, zoals het geval was voor verschillende regionale ABI's. Op een zeker niveau is het bijzonder moeilijk geworden om onbevoegde vriendjes te benoemen. Deze koerswijziging vloeit over het geheel genomen voort uit de structuren en gemeenschappen van werknemers die zichzelf geleidelijk aan meer beschouwen als een overheidsonderneming dan als een administratie.

5 Lees de gecoördineerde tekst op <https://www.avcb-vsgb.be/nl/Publications/nieuwe-gemeentewet/>

6 [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2017121422&table\\_name=wet](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2017121422&table_name=wet)

Het kader is dan ook belangrijk. Net zoals de individuen: zonder hun wilskracht, zonder de wil van de individuen kan geen enkele dynamiek tot stand komen.

### 5.3 Vooruitgang op het vlak van beheer en financiële controle

Ook Brussel kende de voorbije jaren zijn financiële schandalen in het openbaar bestuur. Als we bijvoorbeeld kijken naar de laatste drie Boeken van het Rekenhof die aan het Gewest gewijd zijn<sup>7</sup>, zien we dat het aantal certificeringen “zonder voorbehoud” niet op grote schaal evolueert. Verder kunnen we er ook op wijzen dat ITINERA werkt aan het beheer van de steden en gemeenten van Wallonië en Vlaanderen<sup>8</sup>, maar dat de studie voor Brussel bij gebrek aan gecentraliseerde gegevens niet kon worden afgerond.

Toch evolueren het beheer en de financiële controle ons inziens wel effectief in positieve zin. Op gewestelijk niveau bijvoorbeeld controleert het Rekenhof almaar meer organen: het 15e boek, voor de rekeningen van 2005-2006, analyseerde in 99 bladzijden de rekeningen van de administratie, het BIM, de BGDA en de Haven; het 23e boek, over het begrotingsjaar 2017, certificeert in 150 bladzijden de rekeningen van meer dan 20 eenheden.

Op gemeentelijk niveau is er een procedure voor de uitwerking van de begroting en de rekeningen, die door het Gewest wordt begeleid: circulaire met de jaarlijks vast te stellen regels, noodzakelijk evenwicht en goedkeuring van de begroting door de toezichthoudende overheid, analyse van de rekeningen en opmerking door een gewestelijk ambtenaar, finale goedkeuring van de rekeningen door het gewest. Voor gemeenten in moeilijkheden worden strenge modaliteiten voor toezicht georganiseerd.

De begrotingen en rekeningen van de OCMW's moeten door hun gemeenteraad worden goedgekeurd. Aangezien de gemeenten verplicht zijn om het deficit van hun OCMW te dekken, houden ze toezicht om ontsporingen te voorkomen en hun eigen verbintenissen te kunnen nakomen<sup>9</sup>. In de loop der jaren werden de procedures verder uitgewerkt en verbeterd.

Dat het financiële resultaat van het Gewest contrasteert met dat van de gemeenten, wijst wellicht op die positieve evolutie, in een situatie die evenwel precair blijft: globaal evenwicht voor de gemeenten – die elk een eigen diversiteit aan

---

7 Op. cit., <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/BrusselsHoofdstedelijkGewest.html?verkortelijst=N>

8 Voor Wallonië, zie <https://www.itinerainstitute.org/fr/article/barometre-de-la-gestion-des-villes-et-communes-en-wallonie/> en voor Vlaanderen <https://www.itinerainstitute.org/nl/artikel/vlaamse-steden-en-gemeenten-krijgen-een-gps-voor-goed-bestuur/>

9 Zie [http://plaatselijke-besturen.brussels/nl/themas/financien/docfin?set\\_language=nl](http://plaatselijke-besturen.brussels/nl/themas/financien/docfin?set_language=nl)

lokale situaties hebben – maar deficit de voorbije en waarschijnlijk volgende jaren voor het Gewest<sup>10</sup>.

#### 5.4 Vooruitgang op het vlak van HRM

In verband met de vooruitgang op het vlak van HRM werd de rekrutering van de leiders besproken; de positieve evolutie is ruimer. Vooral de hervorming van de gemeentewet maakte de installatie van algemene directies en human resources verplicht. De personeelschefs maken deel uit van een directiecomité, onder de verantwoordelijkheid van de DG. Deze vernieuwing brengt een nieuwe dynamiek op gang, dwingt om vragen te stellen en praktijken in te voeren die voorheen niet bestonden, met name inzake opleiding en beoordeling. Met projecten werken waarbij de teamverantwoordelijken “manager” zijn en niet langer “chef”, verandert alles.

Op gewestelijk niveau zien en horen we getuigenissen van eenzelfde orde van verandering: taken en een organisatie die beter aansluiten bij de betekenis en de vereisten, die meer initiatieven mogelijk én nodig maken, meer samenwerking ook, en meer individuele follow-up.

De manier waarop de ruimte wordt ingericht, is vaak de concretisering van deze ontwikkelingen.

Ook als deze ontwikkelingen wrijvingen veroorzaken en vormingen noodzakelijk zijn, zelfs als we ons kunnen afvragen of het om een mode-effect van het HRM gaat en of de weerhouden methodes wel de juiste zijn, kunnen we stellen dat dit uiteindelijk werk van betere kwaliteit oplevert.

#### 5.5 Leemtes in de controle

Op het vlak van de beheerscontrole kunnen twee leemtes worden waargenomen. Ten eerste wordt de controle uitgevoerd als de procedure nog aan de gang is, *in concreto* tijdens het boekjaar, op het ogenblik dat de uitgaven en inkomsten plaatsvinden. De controles zijn heel vaak **ex post**; ze zouden meer opleveren als ze continu georganiseerd zouden worden.

Ten tweede zijn de controles in de eerste plaats formeel: veel wettigheidstoezicht, maar **weinig doelmatigheidscontrole**. Het eerste is uiteraard noodzakelijk,

10 Zie de cijfers [http://bisa.brussels/themas/overheidsfinancien?set\\_language=nl#.XRX-SY\\_LhhE](http://bisa.brussels/themas/overheidsfinancien?set_language=nl#.XRX-SY_LhhE)  
Zie voor de gemeenten, de analyse van Belfius <https://www.belfius.be/about-us/dam/corporate/press-room/press-articles/downloads/nl/2018/Lees%20het%20persbericht%20Brussel.pdf> en die van Brulocalis [https://www.avcb-vsgb.be/nl/Publications/documents.html?doc\\_id=530](https://www.avcb-vsgb.be/nl/Publications/documents.html?doc_id=530)  
Zie voor het Gewest, het onderzoek naar de vooruitzichten van de universiteit van Namen <https://www.unamur.be/eco/economie/cerpe/cahiers/cahiers/cahier94>

maar het tweede is dat evenzeer. Doelmatigheidscontrole is maar mogelijk als vooraf wordt gewerkt aan de precisie en de beoordeling van de actie. Zo komen we weer bij de verplichte efficiëntie, die we in het begin van dit rapport aanhaalden.

## 5.6 Leemtes in de motivering en bekwaamheid van het personeel

Ook wat vordering op het vlak van menselijk kapitaal betreft, is er nog marge. In eerste instantie is er nog ruimte voor vooruitgang waar het gaat om **de mobilisatie van de werknemers** (*the will*).

Alle verantwoordelijken met wie we spraken, hadden het over het belang van het engagement en de bekwaamheid van een aanzienlijk deel van de medewerkers, maar niemand negeerde dat andere medewerkers afwezig zijn, fysiek wegens ziekteverlof of mentaal door hun neutraliteit, hun gebrek aan engagement en zelfs hun (neiging tot) sabotage.

Met dat probleem kampen niet alleen de administraties en de overheidsbedrijven. Volgens een internationale studie die door Galup werd gerealiseerd<sup>11</sup>, vertoont 17% van de Belgische werknemers een “actief gebrek aan engagement” voor hun beroepsbezigheid; op dat vlak is België een van de zwakste leerlingen in de Europese klas.

Uit de beschikbare gegevens over ziekteverzuim blijkt echter dat dit fenomeen gigantisch is, veel hoger in de administratie<sup>12</sup> dan in de privésector. Met cijfers betreffende overheidsdiensten moet echter voorzichtig omgesprongen worden, omdat ze partieel zijn. Zo beschikken we niet over de cijfers van de gemeenten en sommige ABI's. Alleen al met de cijfers van het GOB, de MIVB, Actiris en Net Brussel hebben we echter gegevens voor meer dan drie vierde van de werknemers van de gewestelijke overheidsdienst. Op basis van deze cijfers bedraagt het gemiddelde ziekteverzuimpercentage 8,5% – gemiddeld meer dan 9% gewogen als rekening wordt gehouden met het gewicht van de MIVB. Ter vergelijking: het

---

11 *State of the Global Workplace*, online op [https://www.gallup.com/workplace/238079/state-global-workplace-2017.aspx?utm\\_source=2013StateofGlobalWorkplaceReport&utm\\_medium=2013SOGWReportLandingPage&utm\\_campaign=2013StateofGlobalReport\\_Redirectto2017page&utm\\_content=download2017now\\_textlink](https://www.gallup.com/workplace/238079/state-global-workplace-2017.aspx?utm_source=2013StateofGlobalWorkplaceReport&utm_medium=2013SOGWReportLandingPage&utm_campaign=2013StateofGlobalReport_Redirectto2017page&utm_content=download2017now_textlink)

12 Parlementaire vraag van Benoit Cerexhe (9/1/19) met antwoorden van ministers Bianca Debaets, Céline Fremault, Didier Gosuin, Cécile Jodogne, Fadila Laanan, Pascal Smet, Rudi Vervoort, en vraag van Emin Özkara (20/2/19) met antwoord van Fadila Laanan. De ziekteverzuimpercentages in de antwoorden voor 2018 zijn: GAN, 7,21%; Brugel, 1,80%; Leefmilieu Brussel, 5,82%; Woningfonds, 8,84%; Innoviris, 15,90%; Parking Brussels, 11,70%; BMWB, 6%; DBDMH, 9,40%; BGHM%, 7,46%; GOB, 9,94%; MIVB, 10,32%; Vivaqua, 9,96%. Gegevens te vinden op de website van het parlement <http://www.parlement.brussels/interpellaties-en-vragen/?lang=nl>. In 2018 bedroeg het ziekteverzuimpercentage voor Actiris 11,1% (gegeven rechtstreeks door het ABI verstrekt).

ziekteverzuimpercentage voor de Belgische privésector bedraagt 5,5%<sup>13</sup>. Het is dan ook aannemelijk dat het verschil in ziekteverzuimpercentage tussen overheid en privé in Brussel 50% bedraagt. Verder stellen we vast dat de Bradfordfactor maar weinig wordt gebruikt om te meten in welke mate herhaald ziekteverzuim van korte duur de werking van de dienst verstoort. De Bradfordfactor is het aantal dagen afwezigheid vermenigvuldigd met de verzuimfrequentie in het kwartaal. Als Jan en Peter evenveel absentiedagen hebben, maar Peter twee keer zo vaak afwezig was als Jan, dan heeft Peter een Bradfordfactor die vier keer hoger ligt dan die van Jan. De korte en herhaalde afwezigheden van Peter berokkenen de organisatie meer schade dan de langdurige maar niet-frequente afwezigheden van Jan.

De strijd tegen het ziekteverzuim is in onze ogen een van de voornaamste hefboomen voor verandering: een van de lastigste ongetwijfeld, maar een van de belangrijkste. Tot slot moeten de werknemers van de overheidsorganisaties en -besturen ook zin hebben om zich te engageren en hun werk als zinvol te beschouwen, want anders zouden ze in een “bore-out” kunnen vervallen, ten gevolge van de dagelijkse ongerijmdheid van hun taken. Deze vereiste is des te belangrijker aangezien de loopbaan van tal van ambtenaren in de overheidssector op een dood spoor zit. Ze zullen hun motivatie dan niet zozeer putten uit het vooruitzicht op een loopbaan, dan wel uit het werk dat ze nu verrichten ten dienste van de burgers. Werken voor een bepaald doel is een krachtige hefboom voor actie, maar wordt niet genoeg naar voren geschoven.

Ten tweede kunnen nog vorderingen gemaakt worden op het vlak van de **kwalificatie van de werknemers** (*the skill*). Doordat de vereisten op het vlak van het werk evolueren, moeten ook de kwalificatie en het profiel van de werknemers evolueren. Een paradox lijkt niet ongebruikelijk: sommige instellingen hebben enerzijds werknemers die niet voldoende worden ingeschakeld, en anderzijds hebben ze nood aan nieuwe werknemers; er zijn tegelijkertijd te veel en te weinig werknemers.

Een andere tegenstrijdigheid is dat de ambtenaren soms beter opgeleid zijn (soms tegen hoge kosten), maar dat ze door een gebrek aan structurele veranderingen niet de middelen hadden om de nieuwe methodes die ze hadden geleerd, toe te passen. De opleiding wordt met andere woorden als een instrument gezien: ze dient niet zozeer de strategie van de instelling, maar komt soms alleen maar de individuele doelstellingen ten goede inzake baremische en geldelijke loopbaan.

Zo kunnen we hier ook verwijzen naar het algemene tekort aan opleidingen van de politiek mandatarissen – al lijkt de situatie erop vooruit te gaan. Het recht van de burger om voor de verkiezingen op te komen en vervolgens een openbare

---

13 <https://www.sdworx.be/nl-be/pers/2018/2018-02-15-ziekteverzuim-belgische-werknemers-neemt-laatste-tien-jaar-fors-toe>

functie te bekleden, zetten we hier geenszins op de helling; toch is het niet verstandig om de verantwoordelijkheid van complexe programma's op te nemen zonder enige inspanning te willen leveren om daarvoor opleidingen te volgen, al was het maar om het competentiedomein dat men zal beheren, onder de knie te krijgen. De politiek verantwoordelijken kunnen niet én ontkomen aan de competentievereisten, én zich concentreren op het wezenlijke van de beslissingsbevoegdheid.

Ten derde is er nog marge voor vooruitgang inzake de ontwikkeling van **soepelheid en samenwerking** (*the drill*). De kwaliteitsvereisten van het werk doen evolueren leidt tot tegenkating tegen verandering. Dat is onvermijdelijk en in sommige opzichten kan dat positief zijn: we kennen allemaal voorbeelden waar de voortvarendheid om "progressief" te zijn, uiteindelijk bruusk en absurd bleek te zijn. Met behoudzucht kunnen soms waarden, vakkennis en kostbare voorzieningen bewaard blijven. Toch kunnen we vragen stellen bij het feit dat sommige vakbondsafvaardigingen principieel de confrontatie aangaan en fysiek op de bank zitten tegenover die van de werkgevers. In sommige gevallen kunnen we ons afvragen of de directie zich niet in een situatie bevindt waar ze beschikt over een vrijheid die sterk aan banden wordt gelegd door de vakbonden, van wie met name de afkeer tegen verandering soms verbluffend is (denk maar aan telewerk en thematische verlopen, waar de werknemers zelf achter staan).

Over de problematiek statutairen/contractuelen zullen we hier niet verder uitweiden, maar we stellen vast dat de mogelijkheden beperkt zijn, enerzijds om vruchtbaar gedrag te belonen (geen financiële stimulans, langzaam promoveren...) en anderzijds om tekortkomingen te bestraffen (iemand een blaam geven of ontslaan is moeilijk).

## 5.7 Veel niveaus en actoren

Het aantal overheidsinstellingen en, misschien wel vooral, satelliet-vzw's maakt het moeilijker om de openbare actie te begrijpen en om ze doeltreffend en efficiënt te maken.

Het is verstandig om voor specifieke acties ook over specifieke middelen te beschikken en de democratische vitaliteit hangt van een veelvoud van actoren af die elk een eigen aanpak of gevoeligheid hebben. Maar dat er voor een en dezelfde actie almaar meer werknemers worden ingeschakeld, is problematisch. En wel om minstens twee redenen.

Ten eerste is er een "**drukverlieseffect**": hoe langer en complexer het buizenstelsel van de instelling is, hoe minder druk de actie uitoefent. We kunnen ons bijvoorbeeld niet inbeelden dat een ABI beter werkt met 200 autonome partners, die vaak de niches van zijn publiek bereiken – zoals nu het geval is – dan met 5 of 10 keer minder tussenschakels.



Dit effect zou afgezwakt kunnen worden als er optimaal zou worden gemutualiseerd. Ondanks de initiatieven om te delen, met name in het kader van Brulocalis, lijkt dat niet het geval te zijn.

Vervolgens is er **gevaar voor deresponsabilisering**: de creatie van nieuwe en bijkomende structuren doet de lijn tussen beslissing en verantwoordelijkheid zo niet verdwijnen, dan toch vervagen. Dat noemen we vervaging van de verantwoordelijkheden. Op basis van die vaststelling pleiten sommige mandatarissen ervoor om de reactiemogelijkheden weer in eigen handen te nemen, en bijvoorbeeld de sociale diensten en het cultuuraanbod weer naar de gemeenten over te hevelen<sup>14</sup>.

De voornaamste uitdagingen van het “*wat?*” zijn de toepasselijkheid, of opportuniteit, en de efficiëntie, of het vermogen van de actie om de verwachte en gewenste resultaten te halen. Tijdens de gesprekken hebben we gepoogd om te weten te komen of de openbare actie ten opzichte van een feitelijke analyse, een objectieve weergave van de problemen en behoeften, duidelijk gedefinieerd is, als de instellingen nauwgezet doelstellingen, resultaten, gevolgen en indicatoren definiëren, en of er procedures zijn om dit te beoordelen en aan te passen.

## 5.8 Eerste werkmiddelen en de wil om vooruitgang te boeken

De wil om werkmiddelen te implementeren waarmee gepreciseerd kan worden welke acties gerealiseerd moeten worden en waarmee deze acties geëvalueerd kunnen worden, komt duidelijk tot uiting.

Enerzijds sluiten de gewestelijke instellingen sinds een aantal jaren almaar meer beheerscontracten af. Deze contracten, die doorgaans voor vijf jaar worden afgesloten, definiëren in ieder geval de hoofdlijnen en de strategische doelstellingen; vaak gaat het om operationele doelstellingen, voorwaarden voor de verwezenlijking, financiële modaliteiten, resultaatindicatoren, regels inzake verlenging. Deze plannen kunnen verder worden uitgesplitst in business- of bedrijfsplannen voor één of meer jaren, waarin dan de verwezenlijking van de strategie wordt uiteengezet.

In het geval van de MIVB en Actiris bijvoorbeeld – de grootste twee gewestelijke actoren, die samen goed zijn voor meer dan 10.000 banen en meer dan 1,5 miljard overheidsuitgaven – zien we dat die contracten niet alleen uitermate belang-

---

14 Deze hernieuwde belangstelling om de openbare actie in steden en gemeenten weer een centrale plaats te geven, komt ten volle tot uiting in het werk van Benjamin Barber “If mayors ruled the world: dysfunctionnal nations, rising cities”, Yales University Press 2014.

rijk zijn, maar dat er ook heel zorgvuldig mee wordt omgegaan<sup>15</sup>. Eveneens in het geval van deze twee instellingen stellen we vast hoeveel aandacht er wordt besteed aan objectieve gegevens en resultaten, met name door de statistieken en rapporten die door hun studiediensten worden opgesteld.

Ruimer gezien stellen we vast dat de actoren beschouwingen organiseren en de actie formaliseren. Zo legt een gemeentelijk verantwoordelijke aan de Gemeenteraad een strategische nota voor betreffende zijn interventiedomein, waarvoor hij samenwerkt met zijn team en externe middelen aanwendt, zoals begeleiding van de Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur; of een nieuwe verantwoordelijke neemt zijn taak op, maar betreft er meteen alle werknemers bij om de opdracht van de instelling te herdefiniëren,... De beoordeling van het overheidsbeleid tot slot begint ook concrete vormen aan te nemen.

In de eerste plaats door de rechtstreekse evaluatie van de actoren zelf, met in het achterhoofd de beheerscontracten en plannen die we net hebben aangehaald.

Vervolgens door de evaluatieopdracht die sinds 2013 aan het BISA wordt toevertrouwd<sup>16</sup>. De beleidsinitiatieven worden beoordeeld door een cel die in partnership samenwerkt met andere actoren, meer bepaald het Planbureau of het Interfederaal Instituut voor de Statistiek. We constateren dat er zich een grondige benadering op lange termijn aftekent om aan de methodes te werken, maar ook om het vertrouwen van de administraties waarmee wordt samengewerkt, te winnen; en er ontstaat ook een gemeenschap van beoordelaars. De kwestie van de beoordeling van de openbare actie wordt nu hoorbaar en begrijpelijk dankzij een aantal verantwoordelijken.

## 5.9 Een gebrek aan menselijke middelen en een gedeelde cultuur

Ook al bestaan deze eerste werkmiddelen en getuigen heel wat publieke actoren van de wil om te doen wat gedaan moet worden, kunnen we ons bij het lezen van de beschikbare studies en documenten en bij de ontmoeting met de actoren niet van één algemene indruk ontdoen: het einddoel is nog lang niet bereikt. In vergelijking met de uitdagingen die onze politieke verantwoordelijken moeten aan-

- 
- 15 Zie bijvoorbeeld de beheerscontracten van Actiris (2017-2022) op [http://www.actiris.be/Portals/37/Beheerscontract\\_Actiris\\_2017\\_2022\\_Kwaliteit\\_verzekeren\\_voor\\_iedereen.pdf](http://www.actiris.be/Portals/37/Beheerscontract_Actiris_2017_2022_Kwaliteit_verzekeren_voor_iedereen.pdf)  
MIVB (2019-2013 – voorstelling en persconferentie): <https://pascalsmet.prezly.com/regering-keurt-het-beheerscontract-2019-2023-van-de-mivb-goed#>  
Citydev (2013-2018 verlengd tot na de verkiezingen van mei 2019) <https://www.citydev.brussels/sites/default/files/medias-files/contrat-de-gestion.pdf>  
Bruxelles Formation (2017-2022) [http://www.bruxellesformation.be/Actupress/2017/07\\_juillet/contrat-gestion/contrat\\_gestion\\_web.pdf](http://www.bruxellesformation.be/Actupress/2017/07_juillet/contrat-gestion/contrat_gestion_web.pdf)
- 16 [http://bisa.brussels/over-het-bisa/opdrachten/het-bisa-evalueert-het-overheidsbeleid?set\\_language=nl#.XRjOKI\\_LhhE](http://bisa.brussels/over-het-bisa/opdrachten/het-bisa-evalueert-het-overheidsbeleid?set_language=nl#.XRjOKI_LhhE)

gaan, lijken de cultuur en het kader veruit ontoereikend, om niet te zeggen onbeduidend.

Eerst en vooral moet worden opgemerkt dat er grote verschillen zijn wat de maturiteit betreft inzake de rechtlijnigheid van het denken en de openbare actie. De hoger genoemde verscheidenheid vinden we ook hier terug. Er zijn actoren die zich inzetten voor een kwaliteitsvolle aanpak, maar van vele praktijken zouden we kunnen denken dat ze van andere tijden dateren. Verkozenen hebben nog steeds de macht om te beslissen over beleidsmaatregelen die rechtstreeks betrekking hebben op het dagelijkse leven van duizenden Brusselaars zonder dat er ook maar één analyse wordt gemaakt van de noodzaak, de kostprijs, het resultaat en de impact ervan. En sommigen laten geen gelegenheid voorbijgaan.

Wat het tekort aan personele middelen betreft, zien we ook hier de hoger genoemde HR-paradox: tegelijkertijd te veel en te weinig personeel: er zijn nog te weinig mensen die inzien wat het belang en de vereisten zijn van een kwalitatieve aanpak van de openbare actie. Bijna alle gesprekspartners verwezen hiernaar, alsook naar het gebrek aan een gezamenlijke cultuur.

Enkele voorbeelden illustreren dit. De eerste beheerscontracten van de ABI's werden heel vaak uitgewerkt met de hulp van adviesbureaus die losstonden van de politieke wereld en gekozen werden na een aanbesteding. Dat kunnen we zien als een positief element, aangezien de adviseurs geen rechter noch partij zijn, maar een buitenstaander in de betrekking tussen regering en instelling. Toch blijkt dit ook een bekenenis te zijn van de zwakheid van de administratie, die deze rol zou kunnen spelen, maar niet over voldoende middelen en vaardigheden beschikt om dit te doen.

Actiris maakt deel uit van een Europees netwerk van publieke actoren in de sector van de tewerkstelling. Deze actoren ontmoeten elkaar regelmatig en met de steun van de Europese Unie verrichten ze kritisch onderzoek, formuleren ze aanbevelingen en delen ze hun ervaringen. Ook de Belgische actoren van de werkgelegenheidssector delen informatie en ervaringen in de vzw Synerjob<sup>17</sup>. Op sectoroverschrijdend vlak echter komen de ABI-verantwoordelijken weliswaar regelmatig informeel samen, maar de informatie en ervaringen worden niet systematisch en op het niveau van het gewest gedeeld.

Voor de gemeentelijke en gewestelijke middelen samen hebben de analyses van het BISA betrekking op minstens 40.000 banen en 10 miljard overheidsuitgaven. De dienst die verantwoordelijk is voor de evaluatie van het overheidsbeleid, telt... zes personen. Bovendien werden de voornaamste beleidsinitiatieven tot nog toe niet systematisch geëvalueerd.

Het BISA heeft weliswaar kwantitatieve evaluaties van overheidsbeleid uitgevoerd of gecoördineerd: werkgelegenheidsbeleid ("jeugdwaarborg"), economisch

17 <https://www.vdab.be/synerjob/nl/index.html>

beleid (financiële instrumenten voor ondernemingen), huisvestingsbeleid (premies voor de renovatie van het woonmilieu), maar ook beoordelingen van het bestuur van emblematische plannen of programma's voor het gewest, zoals de Brusselse New Deal. Bovendien is het BISA niet het enige instituut dat bevoegd is om overheidsbeleid te beoordelen. Observatoria en studiediensten van de gewestelijke instanties (Actiris, Mobiliteit,...) realiseren eveneens hun eigen beoordeling, waarbij het BISA voor de methodologische en technische ondersteuning zorgt. In het kader van de uitwerking van Strategie 2025 voor Brussel tot slot, vroegen de gewestelijke overheden verschillende evaluaties aan, die werden gecoördineerd door de administratieve diensten, bijvoorbeeld met de KUL, BOD of PwC.

Ondanks al deze inspanningen die werden geleverd, lijkt de beoordeling ons te zwak. Deze zwakheid heeft tot gevolg dat de democratische vertegenwoordigingen nog al te vaak niet in staat zijn om de doelmatigheid van de overheidsdiensten en de effectieve resultaten van de gerealiseerde beleidsinitiatieven echt te controleren. Uiteraard kunnen ze onderzoek doen naar de realisaties, maar ze kijken zelden naar de verhouding tussen de kosten en de realisaties en ze zijn in hoofdzaak afhankelijk van de informatie die verstrekt wordt door diegenen die ze net moeten evalueren, precies omdat er geen externe expertise voorhanden is. Nochtans zijn het in ons huidige stelsel wel degelijk de democratische vertegenwoordigingen die bepalen wat het juiste uitgavenniveau is; alleen kunnen zij dat niet zelf berekenen omdat ze niet beschikken over instrumenten om de kosten van de programma's te beoordelen.

## 5.10 Een tekort aan omkadering en autonomie

Dat beheerscontracten ontwikkeld worden en evolueren, is reden tot blijdschap. Verschillende van die contracten werden achteraf immers vereenvoudigd zodat ze met een grotere soepelheid gerealiseerd kunnen worden én ze door de teams eigengemaakt kunnen worden.

Maar hoe zit het dan met wat we niet waarnemen? Dode hoeken mogen niet over het hoofd worden gezien<sup>18</sup>. Precies omdat de enquêterapporten essentiële elementen verzwijgen, hebben we ervoor gekozen om met de actoren op het terrein diepgaande gesprekken te voeren.

Ten eerste hebben een aantal ABI's geen beheerscontracten. Vervolgens blijkt dit type van werkmiddel niet te bestaan voor gewestelijke en gemeentelijke administraties. Voor het gewest worden debatten gevoerd, met name in het kader van het "Belgian Public Administration Network"<sup>19</sup>, sommige teksten en de eerste

---

18 Zie Jordan Ellenberg (2015) *How not to be wrong: the power of mathematical thinking*, Penguin Books.

19 <https://fedweb.belgium.be/nl/content/bepan-ontmoeting-over-de-bestuursovereenkomsten>

mandaten van leidinggevende ambtenaren; het systeem is echter nog niet algemeen operationeel.

Deze bestuursovereenkomsten bestaan echter wel op andere bevoegdheidsniveaus en maken het mogelijk om het public management te doen evolueren<sup>20</sup>.

Dat deze omkadering onvolmaakt is, weerspiegelt het feit dat het moeilijk was, en nog is, om het Gewestelijk Ontwikkelingsplan en de Gemeentelijke Ontwikkelingsplannen te definiëren en te implementeren<sup>21</sup>. Deze werkmiddelen mogen dan al strikt lijken, interessant ook om geëngageerde menselijke middelen in te schakelen, ze zijn ook zwaar en op het randje af slechts beperkt uitvoerbaar.

We kunnen niet anders dan de link te leggen tussen dit tekort aan omkadering en twee feiten.

Het eerste is een **gebrek aan autonomie van de administratie** en sommige operatoren ten overstaan van de verkozenen. De uitvoerende machten hebben vaak het recht om te beslissen over elementen die buiten hun bevoegdheid zouden kunnen of moeten vallen. Zo moet de Minister-President beslissen welk gewestelijk beleid geëvalueerd moet worden. We zouden ons kunnen inbeelden dat de beoordelaars zelf de vrije keuze hebben, net zoals het Rekenhof die vrijheid heeft; of dat ten minste het Parlement erbij betrokken is, zoals in Zwitserland het geval is; of dat er een recht van initiatief is.

Het tweede is het feit dat de **onderlinge verhouding tussen beleid en administratie voor verbetering vatbaar is**. Het gebruik van de uitdrukking “voor verbetering vatbaar” getuigt van diplomatie. Om geen blad voor de mond te nemen: sommige gevallen tonen aan dat de verkozenen totaal geen zin hebben om de taakverdeling tussen beide niveaus – regeringsniveau voor beleidsinitiatieven en beheer voor de administratie of de operatoren – correct te structureren.

Is dat omdat het makkelijker en zichtbaarder is om zich met techniek bezig te houden eerder dan een correcte strategie uit te werken? Is dat omdat ze een beslissingsbevoegdheid willen houden op een niveau waar menselijke en financiële middelen op het spel staan? Is dat omdat de kiezers, de pers, de academische wereld

- 20 Federaal:  
[https://fedweb.belgium.be/nl/over\\_de\\_organisatie/ontwikkeling\\_en\\_ondersteuning/strategie/managementplan/bestuursovereenkomst](https://fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/ontwikkeling_en_ondersteuning/strategie/managementplan/bestuursovereenkomst)  
 FWB:  
[http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?eID=tx\\_nawsecured1&u=0&g=0&hash=73fd7c902140eaefc79e39c16c2a726934577a2f&file=fileadmin/sites/portail/uploads/Illustrations\\_documents\\_images/A.\\_A\\_propos\\_de\\_la\\_Federation/4.\\_Ministere/4.3.\\_Plan\\_du\\_management/CA\\_FWB\\_version-integrale.pdf](http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&g=0&hash=73fd7c902140eaefc79e39c16c2a726934577a2f&file=fileadmin/sites/portail/uploads/Illustrations_documents_images/A._A_propos_de_la_Federation/4._Ministere/4.3._Plan_du_management/CA_FWB_version-integrale.pdf)  
 WG: [https://spw.wallonie.be/sites/default/files/CA\\_Livre1\\_20180905.pdf](https://spw.wallonie.be/sites/default/files/CA_Livre1_20180905.pdf)  
 Vlaanderen: – hierna contracten voor autonome instellingen – nog geen gevonden voor de administraties:  
<https://overheid.vlaanderen.be/organisatie/strategische-planning/beheers-en-samenwerkingsovereenkomst>
- 21 <http://perspective.brussels/fr/plans-reglements-et-guides/plans-strategiques/plan-regional-de-developpement-prd> en <http://perspective.brussels/en/node/711>

of de burgermaatschappij niet kritisch en participatief genoeg zijn? Misschien om al die redenen, en ook nog andere.

Als er geen scheiding meer is tussen administratieve en politieke taken, zijn de inspanningen niet meer gericht op de verwezenlijkingen van de resultaatdoelstellingen, maar wordt eerder gepoogd om invloed uit te oefenen op de selectie van deze doelstellingen. De werking van de uitvoerende machten lijkt in te gaan tegen de elementaire beheersprincipes: in plaats van zich de macht voor te behouden om aan te zetten tot beleidslijnen en grote opties aangaande de toekenning van middelen en om deze te definiëren, zien we dat de uitvoerende machten en hun adviseurs / kabinetten de kaarten voortdurend schudden, domeinen betreden die formeel voor de administratie zijn voorbehouden, ambtenaren verhinderen om strategische keuzes te maken, en soms op het niveau van de kabinetten een deel van het zuiver administratieve werk naar zich toe halen. De overheidsbeheerder moet het soms stellen met een “pouvoir enchaîné” (gebreedelde macht), om het met de formule van professor Alain Eraly te zeggen<sup>22</sup>. Soms is hij verstoken van nagenoeg elke vorm van invloed bij de toekenning en motivering van de menselijke middelen. De aanwerving van contractuelen en de promoties worden vaak – rechtstreeks of onrechtstreeks – door de politiek gecontroleerd. De mogelijkheden om gratificaties of sancties toe te kennen, blijven uitermate beperkt, zo niet onbestaande. Samengevat: de beheerders van de overheidsorganisaties en -besturen beschikken niet over voldoende marges inzake autonomie en bevoegdheid om de doelstellingen inzake efficiëntie die men hun nochtans wil opleggen, te halen.

Deze laatste vaststelling – een van de belangrijkste – is het gevolg van een geheel van onvermijdelijke spanningen tussen de verschillende spelers van een collectief spel. Deze spanningen kunnen geanalyseerd worden op basis van de verschillen in rationaliteit en belangen tussen de betrokken partijen. Dat aspect wordt in het volgende hoofdstuk belicht.

---

22 Alain Eraly (2002), *Le pouvoir enchaîné: être ministre en Belgique*, Collectie La Noria.



# Analyse

## 6. Wie beslist?

Op het vlak van openbaar bestuur verwijzen we soms naar het concept *paradoxical organizations with double constraints and contradictory injunctions*. Dit begrip is afkomstig uit het vermaarde werk van Peters & Waterman, *In Search of Excellence* (1982). Tijdens onze gesprekken met de verantwoordelijken van paradoxale organisaties konden we twee fundamentele paradoxen vaststellen in de manier waarop deze organisaties doorgaans het openbaar bestuur aanpakken.

De eerste tegenstrijdige order ligt hierin dat enerzijds **gecentraliseerd** moet worden en men verplicht is om verantwoording af te leggen, en anderzijds dat **gedecentraliseerd** moet worden en dat participatie vereist is. We zouden deze paradox kunnen samenvatten als “de spanning tussen een verticale en een horizontale aanpak door de organisaties”. Voor sommigen dateert de verticale aanpak van de tijd toen de overheid nog een betekenis en een verdienste had. Een groot deel van de traditionele gedachte over de bureaucratie en de administratie houdt een verticale aanpak van de beslissingen in door toedoen van modellen voor hiërarchische controle, die de keuzes en de “accountability” bepalen, het feit dat verantwoording wordt afgelegd. Recent nog werd met de idee van een democratische vernieuwing de klemtoon gelegd op de horizontale aanpak van de organisatie en de rol van de decentralisering, de participatie en het engagement als alternatief voor een afstandelijke bureaucratie en een tirannieke technocratie. Wat maakt dat sommigen nu stellen dat de horizontale aanpak leidt tot een dictatuur van de krachtloze consensus en het relativisme. *O tempora o mores!*

Bij de tweede tegenstrijdige order staat de **rationaliteit** van de keuze tegenover het persoonlijke oordeel en het **compromis**. Een thema dat in het openbaar bestuur regelmatig voorkomt, is de uitdrukkelijke behoefte om de besluitvorming te rationaliseren – met name door evaluaties van overheidsbeleid – ook al blijft een zekere mate van benadering behouden. Een lange traditie daarentegen beklemtoont in verschillende vormen hoe belangrijk het oordeel, de – interne of externe – betrokkenheid en het compromis voor de besluitvorming zijn.

De combinatie van deze twee fundamentele paradoxen – centralisering / decentralisering en rationaliteit/compromis – doet vier modellen van paradoxale organisaties ontstaan die de basis vormen van het beheer van overheidsorganisaties; één eenvoudige vraag staat daarbij centraal en geldt voor alle ontmoetingen die we hadden met de verantwoordelijken van deze overheidsorganisaties: wie beslist er uiteindelijk? Het was niet makkelijk om het antwoord op deze vraag af te leiden uit onze gesprekken.

Volgens Talbot (2003) zijn er vier opties, hetzij:

- de politicus beslist en we hebben een organisatie die centralisering en compromis met elkaar combineert;



- de manager beslist en we hebben een organisatie die centralisering en rationalisering met elkaar combineert;
- de gebruiker beslist en we hebben een organisatie die decentralisering en compromis met elkaar combineert;
- de betrokken partijen beslissen en we hebben een organisatie die decentralisering en rationalisering met elkaar combineert.



Deze meervoudigheid kan in een tabel met dubbele ingang worden weergegeven:

	Centralisering	Decentralisering
Compromis	Politicus	Gebruiker
Rationaliteit	Manager	Betrokken partijen

### 6.1 De politicus

In het model waarbij de politicus de beslissingen neemt, moet worden ingespeeld op het gevoel van politiek onvermogen ten overstaan van het administratieve apparaat, door te zoeken naar mechanismen die de politici hun autoriteit teruggeven. Doorgaans worden informatie- en controlesystemen gecreëerd waarmee de macht van de politicus over zijn departement en ambtenaren wordt versterkt. Er worden “speciale adviseurs” aangesteld – die geen ambtenaar zijn, maar rechtstreeks verantwoording afleggen aan de politieke besluitvormers – om de macht van de politicus te versterken ten overstaan van die van de ambtenaren. Op die manier wordt een bestuurswijze van het type “kabinet” ingevoerd, dat niet tot de overheidsbesturen behoort. De beleidsinitiatieven worden met andere woorden gezien als interventionistisch (“hands-on”) en activistisch. Het is een bestuursmodel dat we tijdens onze gesprekken tegenkwamen, met soms een duidelijk en generaliseerd verlangen van de politicus om de touwtjes weer in handen te nemen en zich te ontdoen van “dinges”<sup>23</sup>, die de openbare actie vertraagt en verzwakt.

### 6.2 De manager

In het model waarbij de manager de beslissingen neemt, hoorden we tijdens onze gesprekken meermaals het argument dat de overheidsdiensten vaak in een keurslijf van bureaucratische beperkingen en procedures verstrikt zitten. De bureaucra-

23 Dinges: ter aanduiding van iem. van wie of iets waarvan je de naam op dat ogenblik niet kunt of wilt noemen (definitie van Van Dale).

tische regels worden dan gezien als elementen die het beheer en de ondernemingszin verlammen; ze vormen een hindernis voor de doeltreffendheid, de soepelheid bij de productie van de dienst en diens gevoeligheid voor de noden van de consumenten. Een van de elementen van deze redenering vinden we in de mening dat de vakbonden en corporaties in de overheidssector veel te machtig zijn geworden en dat maatregelen moeten worden genomen om hun invloed in te dijken (zie onze voorgaande discussie over telewerk). De strategie bestaat er dan in om de macht van de managers over de ambtenaren te versterken; meer macht aan hen te delegeren voor het beheer van de budgetten, de organisatie en het personeel; duidelijker de organisatorische entiteiten, taken en budgetten te omschrijven; de managers aansprakelijk te stellen voor hun eigen rendement en dat van hun organisatie.

De invoering in de overheidssector van autonome organisaties en de creatie van een “interne markt” van het openbaar ambt zijn voor een stuk bedoeld om de macht van de manager te versterken door die van de ambtenaren, professionals en vakbonden aan banden te leggen. Uit onze gesprekken bleek vaak dat heel wat managers naar die bestuursvorm verlangden, om invloed te hebben op de besluitvorming: een daadwerkelijke macht die ze zouden kunnen uitoefenen in ruil voor een grotere verantwoordelijkheid voor hun resultaten.

### 6.3 De gebruiker

In het bestuursmodel waarbij de gebruiker de uiteindelijke beslissingen neemt, verwijzen we naar de keuzerevolutie (“Choice Revolution”). Tijdens onze gesprekken hebben we dit bestuursmodel niet waargenomen.

Toch vermelden we het omdat het vaak wordt voorgesteld als een model waarnaar de verantwoordelijken van de organisaties zouden willen evolueren. Geen model voor een overheidsdienst, maar wel een dienst voor het publiek, zoals een gesprekspartner suggereerde. Dit model steunt in hoofdzaak op twee veronderstellingen: concurrentie stimuleert innovatie en de macht van de gebruiker om te kiezen, stimuleert een betere dienstkwaliteit.

In dit model worden de concurrentiemechanismen verkozen boven de bureaucratistische methodes als er inzake overheidsdiensten moet worden beslist aan wie welke middelen worden toegekend.

Privatisering zou de eerste optie zijn om de gebruikers meer keuzes te laten maken. Met de hervorming wordt dan doorgaans geprobeerd om interne markten of marktmechanismen in te voeren. Privatisering is echter moeilijk te realiseren in sectoren met een natuurlijk monopolie (elektriciteit, telecommunicatie, water, gas, spoor,...), waar invoerrechten nieuwkomers afschrikken. Privatisering is nauwelijks beter denkbaar in sociale sectoren zoals de gezondheidszorg, integratie of onderwijs, behalve als wordt geoordeeld dat partnerships met de verenigingen een vorm van privéonderaanneming zijn.

Een echt ingrijpend voorstel inzake keuzes maken, wordt de consument in de overheidsdienst aangeboden in de vorm van het gebruik van “bons” (“vouchers”). Deze voorziening geeft de gebruikers de mogelijkheid om over de middelen van de dienst te beschikken om zelf een leverancier te “kiezen”, hetzij in de overheidssector, hetzij in de privésector.

Noch de interne markten, noch de bons zijn er effectief in geslaagd om in een mechanisme te voorzien waarmee de burger-consument keuzes kan maken, maar er is nu een trend om met een “handvest” te werken. Hiermee kunnen aan de gebruikers officieel rechten worden toegekend inzake termijnen, kwaliteit, de mogelijkheid om klachten te formuleren of voldoening te krijgen,... Handvesten mogen dan al courant zijn, ze wijzigen het aan de gebruikers van de overheidsdiensten aangeboden keuzeassortiment niet. De ziekenhuissector en het onderwijs zijn daarvan duidelijke voorbeelden.

#### 6.4 De betrokken partijen

In het model met de betrokken partijen oordeelt men dat de overheidsdiensten met een veelheid aan uiteenlopende belangengroepen in contact komen en niet alleen met de politicus, de gebruiker en de manager. Wij denken meer bepaald aan het personeel en de burgermaatschappij in hun geheel. Overheidsdiensten zijn complex wat hun activiteiten betreft, en moeten dan ook beheerd worden als netwerken of groeperingen van personen; het gaat met andere woorden niet om het belang van één enkele groep. Dit nieuwe gezichtspunt, dat meer op overleg is geconcentreerd, werd op verschillende niveaus geïmplementeerd.

Op lokaal niveau ging dit het verst. In verschillende contexten hebben de lokale overheden officieel overleg gepleegd met de andere overheidsinstellingen, de burgermaatschappij en de bevolking en dat, over allerhande problemen zoals veiligheid, gezondheid, economische ontwikkeling, mobiliteit en milieu.

## 7. Aandachtspunten

Tijdens onze gesprekken met publieke verantwoordelijken stelden we een aantal situaties vast die tegenstrijdig en zelfs absurd leken.

De analyse van de instellingen als waren het paradoxale organisaties, werpt enig licht op de kwestie: zelfs als de actieradius beperkt is, zorgt het feitelijke

beheer voor tal van moeilijkheden door de veelheid aan spelers en de externe effecten die inherent zijn aan de openbare actie<sup>24</sup>.

Deze veelheid brengt meer bepaald spanningen en dilemma's met zich mee, die de actie verstoren en soms zelfs blokkeren.

Wij menen dat een diepgaande verandering maar mogelijk is als we de onderliggende spanningen van deze overheidsorganisaties goed begrijpen.

Om niet te blijven steken bij louter vaststellingen en door te steunen op de economische theorie<sup>25</sup>, plaatsen we hierna beknopt in een perspectief, dat wat in onze ogen grote moeilijkheden en belangen zijn:

- de situatie kennen
- op zijn troepen kunnen rekenen
- weten wat te doen
- het kunnen doen
- weten of het werkt

## 7.1 Centralisering van de informatie

Een eerste grote bron van inefficiëntie is het gebrek aan feedback, wat de implementatie van de beslissingen en acties van het administratieve systeem in het gedrang brengt. Als een organisatie gedecentraliseerde informatie wil gebruiken, moet ze gepaste stimulansen voorzien om van de betrokken personen gedaan te krijgen dat ze de juiste gegevens doorspelen. Dit principe kan banaal overkomen, maar het wordt in de administratie en de overheidsbedrijven niet altijd in de praktijk omgezet.

Voor het openbaar bestuur is de versnippering van de informatie over voorkeuren, behoeften, technologieën en middelen een grote hinderpaal voor een doeltreffende toekenning van de middelen. Een voorbeeld is de toewijzing van sociale woningen aan personen die ze het meest nodig hebben. Dit verlangen naar een aanbod dat sociaal beter afgestemd is op de vraag, is vaak moeilijk in de praktijk om te zetten. We kunnen immers verwachten dat de betrokken personen proberen om de informatie waarover ze beschikken, op een opportunistische manier te gebruiken. Voor sociale woningen zijn de best geïnformeerden niet noodzakelijk ook diegenen die het meest nood hebben aan een sociale woning, en de besluitvormers beschikken niet noodzakelijk over alle gegevens die ze nodig hebben om een

---

24 Vaak wordt vergeten dat de overheidsorganisaties precies door die externe factoren tot stand zijn gekomen. Ter herinnering: als er externe effecten zijn, schiet de markt tekort en moet de staat de fakkel overnemen. Frequent voorkomende voorbeelden zijn het onderwijs en het openbaar vervoer.

25 Meer bepaald de werken van Kreps (1990 & 1997), Milgrom & Roberts (1992), Tirole (1994), en tal van institutionele publicaties van de OESO (2005) en de EU (2015); de referenties staan op het einde van het document weergegeven.

perfect billijke keuze te maken. Bijgevolg zijn gevallen van misbruik bij de toewijzing schering en inslag.

Doeltreffend openbaar bestuur moet in staat zijn om feedback van het terrein te bekomen en deze met behoedzaamheid en intelligentie te gebruiken. Anders raken de actoren op het terrein ontmoedigd en kunnen ze ervan afzien om nuttige informatie door te geven.

Een positief voorbeeld is de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (KSZ), die de ontwikkeling van Tax on Web, de sociale identiteitskaart (SIS), de elektronische identiteitskaart en de online registratie mogelijk heeft gemaakt. De KSZ is een geïntegreerd portaal met informatie over alle aspecten van de sociale zekerheid, elektronische diensten voor ondernemingen, burgers en professionals uit de sociale sector, geharmoniseerde instructies aangaande elektronische transacties, een e-box voor elke onderneming en een persoonlijke pagina voor elke professional uit de sociale sector. Verder biedt de KSZ een datawarehouse arbeidsmarkt, met gegevens van alle takken van de sociale zekerheid als informatiebron voor onderzoek, beleidskeuze en de evaluatie daarvan. Meer nog: de KSZ zorgt voor een fundament voor de organisatie van de elektronische uitwisseling van gegevens tussen de actoren uit de sociale sector; ze voorkomt dat dezelfde gegevens meermaals worden aangegeven, en bewerkstelligt dat rechten automatisch worden toegekend, op basis van een elektronische uitwisseling van gegevens tussen de actoren van de sociale sector en andere instanties; ze bindt mee de strijd aan tegen sociale fraude doordat onwettige cumulatie van prestaties wordt voorkomen, maar ook doordat gegevens elektronisch worden uitgewisseld tussen de inspectiediensten (platform GENESIS), doordat datawarehousing- en datamining-technieken worden gebruikt om mogelijke fraudegevallen te detecteren en gerichte controles worden uitgevoerd op basis van “knipperlichten”. Als deze gegevens geïntegreerd worden, ontstaan er heel wat mogelijkheden...

## 7.2 Motivering en tevredenheid van het personeel

In de huidige overheidsorganisaties worden veel mensen niet aangemoedigd om een heuse carrière ten dienste van de bevolking uit te bouwen, want er zijn te weinig stimulansen om te evolueren en de resultaten worden onvoldoende gevaloriseerd. Individuen maken dan ook geen vorderingen wat professionele vaardigheden aangaat, noch wat hun vermogen om nieuwe problemen aan te pakken betreft. Daardoor kunnen ze al snel oninzetbaar worden in een wereld waarin de competentiecyclus almaar korter wordt. De overheid is niet bij machte om de inspanningsniveaus van haar medewerkers waar te nemen. Hoogstens stelt ze de resultaten vast, die niet alleen van de inspanning afhangen, maar ook van een geheel van toevallige omstandigheden, wat maakt dat het lastig is om de resultaten te beoordelen. Slechte resultaten kunnen te wijten zijn aan een gebrek aan inspanning, maar ook aan ongunstige omstandigheden. Omgekeerd zijn goede

resultaten mogelijk te danken aan gunstige omstandigheden, zonder dat de medewerker ook echt een hoog niveau van inspanning heeft geleverd.

Typisch voor het ontbreken van winstdeling is het feit dat de verloningen constant zijn, zonder link met de resultaten, wat optimaal is als de werknemers welwillend zijn. Dat zij een goed niveau van inspanning leveren, staat immers vast en men laat hen geen nutteloos risico lopen. Als de medewerkers daarentegen persoonlijke belangen hebben die verschillen van die van de organisatie die hen tewerkstelt, moet hun interesse worden gewekt voor de resultaten van de organisatie door hun verloningen te laten afhangen van hun resultaten.

We moeten dan ook afstappen van de mythe van de ambtenaar of werknemer die toegewijd is aan de zaak van de overheidsdienst, en in de overheidsorganisaties een systeem invoeren met krachtige stimulansen die aanzetten tot efficiëntie en inspanning. Dat is geen gemakkelijke opdracht en bovendien is de invoering van een op stimuli gebaseerd systeem een dure aangelegenheid. Is dat een afdoende verklaring voor het feit dat men daar tot nog toe van heeft afgezien?

Feit is dat wel wat ambtenaren en werknemers van overheidsbedrijven een heuse roeping hebben voor de overheidsdienst en voor hun werk kosten noch moeite sparen, los van elke vorm van winstdeling. Als dit percentage hoog is, kan de optimale regeringsstrategie beter geen winstdelingsformules invoeren, want die zouden de roeping en het idee dat men voor een goede zaak werkt, kunnen ondermijnen. Erkenning van de toewijding door de samenleving is al wat deze ambtenaren verlangen; het opportunistische gedrag van de anderen is bijkomstig. Zo heeft de overheid heel lang gewerkt. Maar de tijden veranderen. Tal van redenen verklaren deze evolutie: frustratie van degenen die werken terwijl anderen dat niet doen, de indruk dat hun werk niet wordt gewaardeerd aangezien niet-werken wordt toegestaan, de almaar grotere ruchtbaarheid aangaande opportunistisch gedrag en zelfs corruptie in de overheidssector. Als het percentage “aan de zaak toegewijde” ambtenaren daalt, neemt ook de efficiëntie van het overheidssysteem af. En inefficiëntie wordt een zware last voor de economische sector, die dan weer aan de druk van de internationale concurrentie onderworpen is.

Daarom moet de overheid doeltreffender worden gemaakt met gepaste winstdelingsformules voor het personeel, maar dat houdt arbitrages in waarvan men zich bewust moet zijn.

### ***Motivering & ongelijkheid***

De meeste OESO-landen zijn begonnen met de invoering van een nieuw op stimuli gebaseerd stelsel op vrijwillige basis: de overheid biedt aan wie dat wenst, een bijkomende verloning in ruil voor een superieure prestatie: “meer werken om meer te verdienen”. De maatschappij geniet dan van bijkomende middelen door het extra werk. Uiteraard moet een dergelijk systeem ingevoerd kunnen worden waarbij de prestaties dan worden gemeten door betrouwbare auditors die zelf

ook voldoende gemotiveerd zijn, wat duur is. Men moet echter vooral de idee aanvaarden dat de meest presterende medewerkers beter verlonen zullen worden dan de andere. Een optimaal op stimuli gebaseerd systeem moet met andere woorden arbitrerend tussen efficiëntie en ongelijkheid.

### **Motivering & risico**

De tweede arbitrage is die tussen motivering en risico. Als de inspanningen niet waarneembaar zijn en de prestatie door externe factoren wordt beïnvloed, kan maar tot het leveren van inspanningen worden aangezet, als de verloning aan de prestatie wordt gelinkt. Maar dat betekent dat medewerkers die niet van risico's houden, een risico moeten nemen. Het is niet echt denkbaar om een bestuurder te verlonen naargelang van de resultaten van zijn overheidsdienst, aangezien zijn werk de resultaten van de overheidsdienst slechts gedeeltelijk beïnvloedt. Tegelijkertijd is het wel denkbaar dat een zekere mate van responsabilisering noodzakelijk is. Voor een dienst die werkopleiding verstrekt en helpt bij het zoeken naar werk – zoals Le Forem of Actiris – kunnen we ons afvragen of deze diensten geresponsabiliseerd moeten worden om werklozen al dan niet snel weer aan werk te helpen. Of een werkloze al dan niet tewerkgesteld wordt, hangt immers ook af van externe factoren waarop deze diensten geen vat hebben. Het optimale responsabiliseringssysteem moet de gulden middenweg vinden tussen responsabilisering en risico, opdat deze organisaties geen al te groot risico hoeven te dragen.

### **7.3 Veelheid van taken en voorgedijen**

In hun streven om de publieke opinie, de coalitiepartners en de sociale partners tevreden te stellen, hebben de politiek verantwoordelijken vaak de neiging om aan de overheidsinstellingen die ze leiden, een aantal **bijkomende opdrachten** toe te vertrouwen zonder ooit prioriteiten te stellen of de nodige financiële en menselijke middelen ter beschikking te stellen. Aan regeringsakkoorden, beheerscontracten en bestuursovereenkomsten geen gebrek, evenmin als aan vrome wensen die ze hebben overgenomen om de een of de andere ontvangende partij tevreden te stellen, wensen die ze overigens zonder meer aanpassen aan de omstandigheden. Daardoor groeit er in de administratie een algemeen scepticisme over de doelstellingen die haar zijn toevertrouwd. Als er al doelstellingen zijn, verliezen ze hun bindende waarde en worden ze ervaren als algemene intenties, niet als verplichtingen om actie te ondernemen.

Wat het per slot van zaken bijzonder lastig maakt om de administratie en de overheidsdiensten te organiseren, is nu net die versnippering van doelstellingen en taken. De kern van het probleem is het feit dat de responsabilisering van de overheidsbesturen ingewikkeld is doordat de taken en doelstellingen versnipperd zijn.

Een ander aspect van overheidsorganisaties is het feit dat ze van **verschillende voogdijen** afhangen. De activiteit van de overheidssector impliceert geheel en al dat een medewerker van verschillende voogdijen afhangt wegens externe factoren die aan zijn productie gelinkt zijn, en de onvermijdelijke nood aan coördinatie. Het gaat hier om alle ontvangende partijen (stakeholders) die bij de activiteit in kwestie betrokken zijn.

Over het algemeen wordt aangenomen dat de veelheid aan voogdijen een handicap is om de openbare instellingen goed te kunnen besturen. Die veelheid van voogdijen is de uiting van een veelheid aan stakeholders, maar ze is soms ook in grote mate onvermijdelijk, net zoals tussen de verschillende machtsniveaus in een federale staat; en dus moeten er oplossingen gevonden worden om die veelheid zo goed mogelijk te beheren.

Aangezien de voogdijen verschillende doelstellingen nastreven, bestaat het gevaar dat de overheidsorganisaties met tegenstrijdige instructies te kampen krijgen. Stimulansen en beheerscontracten die niet gezamenlijk ontworpen zouden worden, zouden noodzakelijkerwijs maar matig doeltreffend zijn. Twee problemen doen zich hierbij voor.

Een eerste probleem is dat een **verstekeling** kan opduiken als elke voogdij op de andere rekent om de stimulansen en gepaste middelen in te voeren. Die situatie komt vaak voor wanneer de beleidsverantwoordelijken verschillende machtsniveaus hebben: nationale regering, gewestelijke overheid en lokale overheid. Denk maar aan het mobiliteitsbeleid voor Brussel, de stimulansen voor preventie inzake volksgezondheid of de subsidies voor opleiding en jobcreatie. Deze configuratie kan immers mee de problemen verklaren die werden ervaren om gepaste controle- en risicobeheersmechanismen te implementeren. Daarom moet samenwerking van de “stakeholders” systematisch worden georganiseerd.

Een tweede probleem is de **vervaging van de verantwoordelijkheden**, waardoor maatregelen om de resultaten te controleren en te beoordelen, minder efficiënt worden. Dat is de moeilijkheid die zich voordoet wanneer de verantwoordelijkheden over verschillende machtsniveaus verdeeld zijn. Om die vervaging van verantwoordelijkheden te verhelpen, stellen sommigen voor dat de overheidsdiensten weer naar het gemeentelijke niveau worden overgeheveld, en anderen dat meer gemeenten fusioneren en de gewestvorming verder wordt doorgedreven. Vervaging van verantwoordelijkheden treedt met name op wanneer een dienst aan verschillende voogdijen verantwoording moet afleggen over complexe doelstellingen, zoals industriële of gezondheidsrisico's beheersen en tegelijkertijd de economische competitiviteit bevorderen. Dit soort situaties brengt bestuursproblemen met zich mee en heeft rechtstreekse gevolgen voor de beoordeling van de prestatie. Daarom is het noodzakelijk om de opdrachten en doelstellingen zo toe



te lichten dat de medewerker er een duidelijk beeld van heeft en ook begrijpt in welke omstandigheden hij met eventuele belangenconflicten te maken krijgt<sup>26</sup>.

#### 7.4 De contractuele delegatie

De kwestie “contractuele delegatie” verwijst naar het probleem dat ontstaat wanneer een partij ertoe wordt aangespoord om door middel van een “op stimuli gebaseerd” contract (of beheerscontract) in naam van een andere partij op te treden. Ze komt voor in de theorie van de instantie waar een “principal” voorstelt om een “agent” te betalen opdat hij bepaalde acties uitvoert die voor de “principal” nuttig zijn. Een voorbeeld in het openbaar bestuur is de relatie tussen een voogdijminister en de instelling die belast is met opdrachten van openbare dienst. In hoeverre de “principal” tot een optimaal resultaat kan komen, hangt af van de mate waarin hij de “agent” het hem toevertrouwde gezag op een gepaste manier kan laten inzetten. De “agent” heeft echter zijn eigen waarden en belangen en wat vanuit zijn standpunt optimaal is, is dat niet noodzakelijk voor de “principal”. Bovendien weet de “principal” doorgaans niet of (en in welke mate) het contract wordt of werd nagekomen.

De doorverwijzing van de toekenning van middelen van één enkele centrale overheid naar verschillende andere organisaties leidt tot een “principal-agentrelatie”. De eindverantwoordelijkheid voor de bezoldigingssystemen en -structuren komt toe aan de centrale overheid, maar de resultaten hangen af van het gedrag van de gemachtigde entiteiten. Dat betekent dat de centrale overheid strategieën en methodes moet uitwerken en implementeren waarmee ze ervoor kan zorgen dat de operationele doelstellingen van de gemachtigde entiteiten (de “agents”) aansluiten bij haar eigen strategische doelstellingen (als “principal”). De overheidsinstanties zijn een goed voorbeeld van afvaardiging met betrekking tot een duidelijk omschreven opdracht met een budget en een beheerscontract. Deze overheidsinstanties vervingen in Zweden vaak de overheidsbesturen.

Om het “principal-agentprobleem” op te lossen moeten gepaste, stimulerende maatregelen genomen worden opdat de rationele keuzes die de agents vanuit hun eigen belangen maken, overeenstemmen met de door de “principal” gewenste keuzes. De doelstelling die met de als aansporing bedoelde contracten wordt beoogd, bestaat erin om de kosten voor het akkoord tussen de voogdij (de principal) en de aan de voogdij onderworpen organisatie (de agent) te drukken. Hierbij moet rekening worden gehouden met de redelijkheid van de doelstellingen én met

26 In een federale staat als België is er sprake van belangenconflict wanneer een parlement of een regering oordeelt, ernstig benadeeld te zijn door een (ontwerp)beslissing van een ander deelgebied van de federale staat of door het gebrek aan beslissing van een ander deelgebied. De overheid die zich benadeeld voelt, kan de procedures inschakelen om belangenconflicten te voorkomen en op te lossen. Alleen de negen deelgebieden van de Belgische federale staat die wetgevende macht hebben, kunnen deze procedures starten.

het realistische aspect van de inspanning van de agent. In een contract gaat de agent de verbintenis aan om een aantal doelstellingen te halen, en de principal garandeert dat een aantal middelen ter beschikking zullen worden gesteld van de agent opdat hij de omschreven opdrachten kan vervullen. De moeilijkheid ligt hierin dat de te halen normen correct gedefinieerd moeten worden: als ze te hoog liggen, ontmoedigen ze; liggen ze te laag, dan waarborgen ze niet dat alles in het werk wordt gesteld om de opdracht te volbrengen.

### 7.5 De evaluatie – wettelijk, maar lastig

Dat de resultaten van de overheidsorganisaties worden geëvalueerd, voldoet aan een democratische vereiste die in 1789 door de Verklaring van de rechten van de mens en de burger wordt erkend: “De burgers hebben het recht zelf of door hun vertegenwoordigers de noodzaak van een openbare belasting te onderzoeken, haar goed te keuren, de aanwending ervan te controleren en haar onderdelen, grondslag, invordering en duur te bepalen” (art. 14); “De maatschappij heeft het recht om aan iedere openbare ambtenaar rekenschap te vragen voor zijn bestuur” (art. 15)<sup>27</sup>.

De staat verstrekt overheidsdiensten, maar het moet gezegd dat het moeilijk is om hiervan een evaluatie te maken. De eerste moeilijkheid die eigen is aan de overheidsdiensten en in het bijzonder in minder op profit gerichte sectoren, is dat doelstellingen omschreven moeten worden en dat prestatie-indicatoren moeten worden uitgewerkt. De doelstellingen omschrijven alleen al is problematisch, aangezien deze definitie verwijst naar de dikwijls vage notie “opdracht van openbare dienstverlening”. Wilson (1989) definieerde het concept “opdracht” in zijn studie van de bureaucratie als “een door alle leden van een organisatie gedeelde cultuur”<sup>28</sup>. Dit vage begrip heeft tal van gevolgen voor de werking van de overheidssector. De doelstellingen van de openbare actie zijn complex, multidimensionaal en vaak vaag, zoals we net zagen.

De complexiteit van de overheidsdiensten en de vaagheid op alle niveaus van het bestuur onderscheiden de overheidsprestaties van de prestaties in de privésector. Enerzijds zijn de pertinente indicatoren vaak onvolmaakt of zelfs onbestaand, want overheidsproductie is op tal van domeinen moeilijk anders meetbaar dan op basis van de kostprijs. Anderzijds hangen de resultaten van de openbare actie af van exogene variabelen, die de evaluaties vervormen. De gezondheidstoestand van een bevolking bijvoorbeeld – die maar onvolmaakt gemeten kan worden aan de hand van indicatoren als levensverwachting, sterfte- en ziektecijfer – hangt af

---

27 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

28 Wilson J.Q. (1989), *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York.

van de kwaliteit van de zorg, maar ook van de levenswijze, eetgewoonten, hygiëne of woonomstandigheden.

De tweede moeilijkheid van de evaluatie is de starheid van de administraties. Zij beschikken over minder autonomie dan privéondernemingen om hun acties te bepalen. Ze handelen binnen het kader van een budgetbeperking met dotaties van vaste factoren en beperkte mogelijkheden om die te vervangen. De prestatie van een agent of een dienst wordt door deze beperkingen aan banden gelegd. Zo oefenen overheidsfunctionarissen hun activiteit uit binnen een statutair kader, dat nadelig kan zijn voor de invoering van doeltreffende stimulansen en waarmee bij elke analyse rekening moet worden gehouden, of het nu gaat om levenslange tewerkstelling, regels inzake bevordering naar anciënniteit of het bestaan van barema's. Ook andere beperkingen houden stimulansen die ingevoerd zouden kunnen worden, tegen: remmen op de mobiliteit en de herstructurering van de middelen – vooral dan wanneer men de back-office wil afslanken om meer werknemers op de frontline te zetten – de logheid van de administratieve procedures inzake vacatures en aankoop van uitrusting,... Dit zijn stuk voor stuk belemmeringen wanneer men de productiefunctie van overheidsdiensten wil aanpassen aan de technische vooruitgang.

Hoewel in de privésector factoren relatief snel worden vervangen, gebeurt dat in de overheidssector traag en op korte termijn zelfs helemaal niet. Het feit dat niet op de innovatie wordt ingespeeld, vormt dan ook een niet te verwaarlozen verklaring voor de zwakke prestaties van sommige overheidsdiensten.

Toch is evaluatie niet onmogelijk, zoals sommige voorstanders van verstar-ring beweren: ze bestaat al en kan, zoals we zullen zien, nog worden geaccentueerd.





IV



# Voorstellen

Het is gebruikelijk om een document als dit te beëindigen met “aanbevelingen”, maar wij geven hier de voorkeur aan een bescheidener term en formuleren enkele “voorstellen”. We zijn ons immers bewust van de moeilijkheden waarmee de openbare actie momenteel kampt, van de bekwaamheid en bereidwilligheid van tal van actoren én van de schematische aard van onze studie. Wij wensen alleen het democratische debat te voeden met evenveel veeleisendheid als behoedzaamheid.

Op basis van de voorgaande analyses en vaststellingen zullen we dan ook denkpistes naar voren schuiven om de inherente spanningen van de overheidsorganisaties te doen afnemen, tegenstrijdige orders tegen te gaan door weer de klemtoon te leggen op de service aan het publiek en zo het openbaar bestuur kwaliteitsvoller en efficiënter te maken.

We doen dat in twee stappen.

Eerst geven we de assen aan die ons inziens gevolgd moeten worden om te kunnen bouwen aan een dynamisch openbaar bestuur dat verankerd is in een streven naar solidariteit tussen en ontplooiing van de burgers, dat gebaseerd is op individuele en collectieve stimulansen.

De meerduidige term “as” kan op twee manieren geïnterpreteerd worden. Enerzijds zit er een idee van richting in: de as van een beleid is de richting die het moet uitgaan. Anderzijds bevat ze een idee van “centraliteit”: wiel en takel draaien om een as en doen zo hun werk.

Wij zijn van oordeel dat beleidsinitiatieven moeten opgebouwd worden op basis van assen, in een sfeer van coherentie en ambitie. Zonder dergelijke assen zouden we de programma’s kunnen vervangen door boodschappenlijstjes, onderhandelingen door een koehandel en actie door spanningen<sup>29</sup>. Het openbaar bestuur en een beleid dat het openbaar bestuur hervormt, moeten steunen op assen.

Vervolgens stellen we een uitvoeriger actieplan voor. Dit zou de schets kunnen zijn voor een *plan voor een goed bestuur*, een bouwterrein voor een beter openbaar bestuur in de hoofdstad. Gezien het belang en de dringendheid van de uitdagingen, is een dergelijk plan naar onze mening onmisbaar.

---

29 Dat is ook de betekenis van het werk van Itinera voor een plan voor het land: <https://www.itinerainstitute.org/nl/boek/een-plan-voor-het-land/>

## 8. Strategische assen

Onze drie strategische assen vormen een driehoek bestaande uit efficiëntie van het proces, mobilisering van het personeel en tevredenheid van de gebruiker.

### 8.1 Informatiesystemen integreren (het proces)

De basis van elke nauwgezette ontwikkeling van het openbaar bestuur is de kwaliteit van de beschikbare informatie. Om te kennen, te beslissen en te handelen, moeten we weten waarover we praten: feiten en cijfers en hoe ze waargenomen worden. Nu lijkt het echter of de publieke actoren vaak net zeelui zijn, verdwaald in de mist en zonder kaart of kompas, om niet te spreken van kippen zonder kop. Daarom moeten de informatiesystemen op elkaar worden afgestemd, dat wil zeggen worden geïntegreerd.

Zonder samenvoeging van informatiesystemen kan een overheidsorganisatie niet naar behoren werken. Dat is een ambitieuze én onvermijdelijke onderneming, waarmee de werking van elke dienst en elk departement onder de loep moet worden genomen, om de processen efficiënter en eigentijds te maken in deze tijden van digitale transformatie. Door de informatiesystemen eenvormig te maken kunnen de verschillende diensten en beroepen en meer nog, hun culturen en processen, eveneens één worden gemaakt.

De uitdaging reikt echter nog verder dan de consolidering van de servers, de gegevensopslag en het netwerk. Ze omvat ook de eenmaking van de toepassingen en tools die ter beschikking worden gesteld van de medewerkers. Dat impliceert zonder meer een zeer complex werk om de databanken en informatiekennis te integreren en te consolideren, en heeft verregaande gevolgen voor de bestaande processen.

Het gebrek aan integratie en synchronisatie in heel de bestaande infrastructuur kan immers de werking van de dagelijkse verrichtingen verstoren en vertragen. Zonder integratie van de ERP (Enterprise Resource Planning) of financiële controles, blijven de dubbels en fouten zich maar opstapelen. Als de communicatiemiddelen en het CRM (Customer Relation Management) niet worden geïntegreerd, is de overheidsorganisatie zichtbaar noch coherent voor haar partners, leveranciers en gebruikers. In ons overzicht van de overheidsorganisaties constateerden we ook dit gebrek aan zichtbaarheid naar buiten toe en aan toegankelijkheid voor een persoon van buitenaf.

#### ***Een gemeenschappelijke visie omschrijven***

De cultuur van een organisatie vormt het fundament voor het gedrag van de medewerkers, de gedeelde waarden en de strategieën waarmee de problemen wor-

den aangepakt. Ze is tegelijkertijd de identiteit en de geschiedenis van de organisatie. En dus kan ze een rem zijn voor de integratie van de informatiesystemen, omdat die zowel de identiteit als de geschiedenis van de diensten overhoopgooit. Die vaststelling maakt dat we vooraf moeten nadenken over hoe we de cultuur die we willen opbouwen, moeten omschrijven. Deze cultuur kan in eerste instantie op het niveau van de teams worden uitgewerkt. Om de informatiesystemen eenvormig te maken, moet eerst een gezamenlijke visie worden gedefinieerd waar alle teams zich in kunnen vinden en waar ze zich naar kunnen voegen.

### ***Van de processen een stand van zaken opmaken en ze eenvormig maken***

Als die gezamenlijke visie bepaald is, moet van alle hulpmiddelen een gedetailleerde inventaris worden opgemaakt om zo een objectieve stand van zaken te bekomen van de situatie en van de beschikbare middelen. Het gebrek aan zichtbaarheid vormt immers een geduchte en recurrente belemmering voor elke poging om de informatiesystemen eenvormig te maken.

De communicatie moet geüniformeerd worden. E-maildomeinen, dienstgidsen, lijsten van klanten, partners en leveranciers,... krijgen voorrang. Deze eerste samenvoegingen zijn essentieel om de onderneming voor de externe wereld één enkel gelaat te geven, maar ook om de interne communicatie op korte termijn op dezelfde lijn te brengen. In een op een geïntegreerd beheer toegespitste aanpak is communicatie tussen de entiteiten, tussen de teams en tussen de medewerkers fundamenteel.

Cloud-technologieën dringen zich almaar meer om informatiesystemen gemakkelijker te integreren en processen beter op elkaar af te stemmen. De cloud biedt de nodige soepelheid en agility en tempert vooral de impact van de risico's, waardoor fouten toegestaan zijn. Hij probeert ook de energie die in louter materiële en applicatieve problemen zit, te bevrijden.

Samengevat: om in de overheidsorganisatie de informatie geïntegreerd te beheren, is er nood aan een gezamenlijke visie, duidelijk afgebakende doelstellingen, een nauwgezette planning en een doeltreffende Directie Documentaire Informatievoorziening (DDI), die soepel en praktisch beslissingen neemt. Een geslaagde integratie van de informatiesystemen leidt tot administratieve vereenvoudiging en een veel efficiëntere en reactievere overheidsorganisatie.

## **8.2 De cultuur van dienstverlening aan het publiek (het personeel) bevorderen**

Eens de goede informatie beschikbaar is, moet de actie op het resultaat worden afgestemd. De procedure speelt uiteraard ook een rol, maar staat ten dienste van een actie, een productie, een deliverable: dienstverlening aan het publiek met aandacht voor het welzijn van het personeel en zijn gerechtvaardigde verlangens.



Resultaatgerichtheid kan en moet concreet worden opgebouwd door middel van objectief meetbare productiemechanismen. Het gaat echter ook om een geestestoestand, een culturele ingesteldheid.

Dat ondernemingen en organisaties wel succes boeken, in tegenstelling tot individuen die los van elkaar handelen, wordt verklaard door het feit dat organisaties de creatie mogelijk maken van een gemeenschap waarin wederzijds vertrouwen en een streven naar *gemeenschappelijke doelstelling* zich ontwikkelen en dat werkt informele samenwerking en uitwisseling van informatie in de hand (zie de verwijzingen naar de werken van David Kreps 1990 en 1997, geciteerd op het einde van het document).

De organisatiecultuur – dat wil zeggen de gemeenschap, maar ook de waarden en het informele synergetische vermogen dat ze voorstelt – is op het vlak van het beheer de belangrijkste troef van elke structuur. De bedoeling is om formele systemen uit te werken die de organisatiecultuur versterken, niet vervangen. In een organisatie die goed werkt, zou ernaar gestreefd moeten worden om de last van formele beheersbepalingen te verlichten naarmate de leden van de organisatie de opdracht en de waarden daarvan “internaliseren”.

De aandacht die momenteel aan het openbaar bestuur wordt besteed, is eerder gericht op een aantal bijzondere factoren: competenties, contracten, opleiding of verloning naargelang van de resultaten. Het gevaar is dat over de culturele factoren en roepingen, die in hun geheel nu net kenmerkend en specifiek zijn voor de overheidsdiensten, niet wordt nagedacht of dat ze eenvoudigweg worden afgeschreven als een verouderd model.

Elke organisatie moet rekening houden met niet-gestructureerde factoren, zoals de belangstelling van het personeel en de “feeling” voor een gemeenschappelijke doelstelling, wil men even overtuigende resultaten halen als een industriële onderneming met haar lopende band. In complexe activiteitensectoren, waar resultaten onmogelijk volledig kunnen worden gemeten, worden deze culturele en niet-gestructureerde factoren de troeven bij uitstek op het vlak van leiding, motivering, coördinatie en discipline. Maar weinig activiteitensectoren zijn complexer dan die van het beheer van de overheidsinstellingen, ook al worden nu meer doelstellingen bepaald, worden meer prestatiecontracten opgesteld en wordt de prestatie gemeten; op dit domein zullen culturele factoren altijd overheersen.

Om een resultaatgerichte cultuur te kunnen uitwerken zijn volgens ons twee elementen doorslaggevend. Het eerste element is de **responsabilisering aangaande de opdracht**. We haalden het reeds eerder aan en herhalen het bij de maatregelen: het is van belang dat de medewerkers van de overheidsdienst worden gemotiveerd, onder andere door specifieke financiële vergoedingen. Daarbij mogen we echter de essentie niet uit het oog verliezen: het engagement van de medewerkers voor een project ten dienste van het publiek.

Het gevaar van winstdelingsformules is dat bij sommige ambtenaren het elan wordt gebroken. Het elan in het openbaar ambt is de zin om te werken voor een

zaak. Ambtenaren moeten hun werk als betekenisvol ervaren en er moet rekening gehouden worden met het feit dat ze gehecht zijn aan de waarden van de overheidsdienst. Deze waarden zijn voor hen zinvol en precies dat geeft de overheidssector een voordeel ten opzichte van de privésector. Daarom moet de klemtoon worden gelegd op de rol en de taak van de overheidsdienst bij de motivering van de ambtenaren.

Bij het Belgische Ministerie van Financiën werd aan 1.565 ambtenaren een enquête voorgelegd over hun motivering en tevredenheid, met een respons van 74%<sup>30</sup>. Deze enquête gaf aanleiding tot een regressieanalyse, waaruit blijkt dat ongeveer de helft van de verschillen in motivering en tevredenheid verklaard kan worden door de onderstaande factoren (in dalende orde van belang): doelstellingsgerichtheid van het werk; variatie in het werk; kwaliteit van het management; positieve groepsgeest; interne communicatie; zinvol werk; zelfstandigheid; imago van de dienst. Daarom is het van belang dat de ambtenaren weten wat het doel is van hun werk, en dat ze die doelstellingen kunnen bijtreden. Tot slot moeten de medewerkers van de overheidsdienst hun werk ook als betekenisvol ervaren. Die uitdaging is des te groter, aangezien heel wat ambtenaren hun loopbaan geblokkeerd zien. Zij zullen hun motivering dan eerder vinden in hun huidige werk dan in een perspectief op termijn.

Doelstellingsgerichtheid van het werk houdt in dat de ambtenaren een duidelijk idee moeten hebben van wat van hen wordt verwacht. Niet minder belangrijk is dat ze zich kunnen vinden in de doelstellingen van hun werk; de werknemers moeten betrokken worden bij het proces waarmee doelstellingen worden geformuleerd. Dit sluit aan bij de huidige conceptie van het management op het vlak van verantwoordelijkheid, responsabilisering en zelfbeheer<sup>31</sup>.

Veel ambtenaren hebben de indruk dat hun overheidsinstelling niet goed geleid of bestuurd wordt, dat ze op organisatorisch vlak slecht gestructureerd is, dat ze ouderwets is, de prestaties afremt, onvoldoende inspeelt op de behoeften van de burgers en dat ze niet echt geneigd is om nieuwe ideeën te aanvaarden. Met andere woorden: om het openbaar bestuur te veranderen moeten deze aspecten worden aangepakt. Het imago van de dienst waar de ambtenaren werken, moet positief zijn, zodat ze met trots kunnen zeggen waar ze werken.

Een tweede element dat mee de ontwikkeling van een resultaatgerichte cultuur en de dienstverlening aan het publiek bepaalt, is **de precisering van de bedoelingen en rollen**. We stelden vast dat er onvoldoende correcte en systematische wisselwerking is tussen het politiek-strategische niveau en het beheersniveau en

---

30 R. Debre (1995) Motivatie van ambtenaren, KUL.

31 Zie Vandenaabeele, Wouter & Ritz, Adrian & Neumann, Oliver. (2018). Public Service Motivation: State of the Art and Conceptual Cleanup, In book: The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, Chapter: 13, Publisher: Palgrave Macmillan.

dat de structuren versnipperd zijn. We gingen reeds dieper in op de kwestie afvaardiging en zullen voorstellen dat de beheerscontracten worden veralgemeend (die omgedoopt zouden kunnen worden tot prestatiecontracten). De taken moeten gepreciseerd worden: gedefinieerd door de politicus en uitgevoerd door de administratie in het departement of door een specifiek agentschap. Zonder die duidelijkheid zal de openbare actie het etiket “vormeloos amateurswerk” blijven dragen.

### 8.3 De burger centraal plaatsen bij de evaluatie (de gebruiker)

Een derde as tot slot is de evaluatie en dan vooral de evaluatie vanuit het standpunt van de gebruiker. Een openbare actie kan niet correct worden uitgevoerd zonder kennis van de informatie over de behoeften, contexten of middelen, noch zonder productcultuur. Vooruitgang is maar mogelijk als het resultaat wordt geëvalueerd.

Voor waarnemers van buiten de politieke wereld die niet strijden om een plaats, is het ontbreken van een systematische evaluatie verwarrend. Heel vaak handelen de publieke actoren zonder te weten of hun beslissingen produceren, noch wat ze produceren, laat staat dat ze weten hoe ze die productie kunnen meten. Als een actie afgelopen is of als er een nieuwe regering of een nieuwe verantwoordelijke zijn intrede doet, beginnen ze van voren af aan of wijzigen ze de actie, zonder te weten of dat wel pertinent is.

Er moeten zonder meer en vastberaden doelstellingen, resultaten, indicatoren, criteria en procedures voor beleidsevaluatie worden gepreciseerd. En de burger moet het brandpunt van die evaluatie zijn. Beter nog: de impact op de burger, die tegelijk gebruiker is én in relatie staat met de anderen.

Om de gebruiker bij de evaluatie centraal te stellen, kunnen twee denkpistes naar voren worden geschoven. Ten eerste kunnen we de **gebruikers** rechtstreekser **betrekken** bij de resultaten van de overheidsdiensten en rechtstreekse stimulansen bedenken die op deze gebruikers gericht zijn. Wat vaak over het hoofd wordt gezien, is dat de overheidssector wordt gekenmerkt door het feit dat zijn gebruiker geen gewone klant is, maar dat hij ook mee de dienst uitmaakt. Dat geldt voor het onderwijs, maar nog meer voor de gezondheidszorg en het sorteren van afval. De gebruiker tot hoofdbekommernis van de overheidsdiensten maken betekent met andere woorden dat moet worden gezocht naar manieren om deze onmisbare partner voor de gezamenlijke productie te mobiliseren.

Ten tweede kunnen we de gebruikers mobiliseren om de kwaliteit van de overheidsdiensten te beoordelen. **Tevredenheidsonderzoeken** zorgen voor een onafgebroken en betrouwbare evaluatie: passagiers beoordelen het openbaar vervoer, patiënten de gezondheidszorg, de leerlingen het onderwijs,... Belangrijk is dat daarbij averechtse effecten worden vermeden: van een leerkracht mag bij de beoordeling niet zijn joviale karakter de doorslag geven, maar wel zijn pedagogische vaardigheden; er moet rekening worden gehouden met de kijk van de begunstigde/medeproducent van het leerproces.

Gebruikmaken van tevredenheidsonderzoeken wil niet zeggen dat er maar lukraak peilingen moeten worden gehouden. De informatie die via peilingen wordt verzameld, is immers gebaseerd op min of meer representatieve steekproeven, waarbij soms twijfelachtige vragen, vaak zonder enige nuancering (voor of tegen) worden gesteld. De media zijn verzet op peilingen, maar voor de burger kunnen ze zijn inzicht in de feiten vertroebelen. Peilingen kunnen ook gemanipuleerd worden, door de framing van de vragen<sup>32</sup>. Ze zijn immers gebaseerd op meningen en gewaarwordingen, die soms veraf liggen van de werkelijkheid. Zo bleek uit de werken van Harvard-professor Alberto Alesina dat de Amerikanen de sociale mobiliteit in hun land overschatten, terwijl de Europeanen ze onderschatten<sup>33</sup>. In tegenstelling tot de gangbare opinies is de sociale mobiliteit in werkelijkheid in Europa sterker dan in de Verenigde Staten. De reactie op die systematisch foute gewaarwordingen is altijd dezelfde: burgers moeten opgeleid en geïnformeerd worden. Een ander probleem van peilingen is dat het zogenaamde beeld van wat een abstracte meerderheid vindt, de perceptie van wat iemand in zijn individuele, concrete situatie beleeft en ervaart, zou kunnen vertekenen. Dat maakt het niet makkelijker om elementen te identificeren die het succes of het mislukken van een overheidsbeleid zouden kunnen verklaren, noch om na te gaan wat de sterke en zwakke punten van een administratie of dienst zijn. Met tevredenheidsonderzoeken kan het inzicht in de sociale fenomenen genuanceerd worden (zie Cahuc en Algan 2007, *La Société de Défiance*).

## 9. Actieplan

Ons actieplan steunt op de hierboven genoemde assen en op drie principes:

- uitgaan van wat bestaat en werkt, en geen nieuwe dingen toevoegen;
- de middelen samenvoegen en heroriënteren, en geen nieuwe middelen toevoegen;
- handelen op halve hoogte, en niet op het onooglijke micromanagementniveau, noch op het niveau van utopische hervormingen.

Voor elk niveau en elke (politieke of administratieve) speler, moet het volgende geweten zijn:

- **wat men wil/wat gedaan moet worden:** de beleidsinitiatieven moeten op een strikte basis worden gerealiseerd. Dat kan alleen aan de hand van fei-

32 Jacob Goldin and Daniel Reck (2018), The analysis of survey data with framing effects, *The American Statistician*, <https://doi.org/10.1080/00031305.2017.1407358>

33 <https://voxeu.org/article/intergenerational-mobility-and-preferences-redistribution>

telijke analyses en heldere doelstellingen inzake het gemeenschappelijke belang.

- **wie het doet:** het bestuur moet begrijpelijk en functioneel zijn. Dat vereist een *institutioneel bestand* – geen hervormingen meer, maar wel een herverdeling van de bronnen over de bestaande actoren – en coördinatie.
- **of het al dan niet gedaan werd:** de resultaten moeten bekendgemaakt en meegedeeld worden. Daarvoor is een orgaan noodzakelijk dat over de nodige middelen beschikt om de beleidsinitiatieven op te volgen en te beoordelen, een orgaan dat dienst doet als hefboom voor de actie.

## Motiveren en opleiden

### 9.1 Prestatiecontracten veralgemenen en autonomie versterken

De beheerscontracten die tussen de verschillende ABI's en de Brusselse regering – en zelfs op andere bevoegdheidsniveaus en in het buitenland – werden afgesloten, bewijzen hun nut.

Ze zijn geen wondermiddel of waarborg voor een goed beheer, maar ze dwingen om voor specifieke beleidsinitiatieven ieders doelstellingen, resultaten, indicatoren, middelen en verantwoordelijkheden te preciseren. De procedure is zelfs veelbelovend: door de tijd die men verplicht is te nemen, de vragen die men verplicht is te stellen, en de methode die daarvoor noodzakelijk is. Eens de contracten afgesloten zijn, garanderen ze meer zekerheid, bestaande uit autonomie en gewaarborgde bestendinging.

De beheerscontracten zouden tot alle ABI's uitgebreid kunnen worden, ook tot de ABI's van type 1.

Ze zouden kunnen worden toegepast op de allerbelangrijkste verenigingen die partner en stakeholder zijn. NGO's voor ontwikkelingssamenwerking vallen sinds 2005 onder een erkenningssysteem, waardoor ze verplicht zijn om op gezette tijden een actieprogramma voor te leggen en hun slagkracht, beheerscapaciteiten en financiële autonomie te bewijzen. Waarom zouden we een dergelijke vereiste niet invoeren op de Belgische bodem? Wat de financiering van de burgermaatschappij betreft, kunnen we de indruk hebben dat het moeilijk is om subsidies te bekomen, maar het is even moeilijk om ze weer te verliezen.

Ook met de gewestelijke en gemeentelijke overheden zouden bestuursovereenkomsten opgemaakt moeten worden.

Een leemte in de beheerscontracten en bestuursovereenkomsten is het feit dat er (nagenoeg) geen Human Resource Management-dimensie is. Het gevaar bestaat dan dat de directies er alleen maar met cijfers en resultaten bezig zijn, zonder zich te bekommeren om het welzijn van hun personeelsleden en de druk die op hen wordt uitgeoefend. Om dat risico te vermijden moet de HR-dimensie in de beheerscontracten worden opgenomen.

De evaluatie van beleidsinitiatieven uitbreiden lijkt ons een van de belangrijkste voorwaarden om de kwaliteit van deze beleidsinitiatieven, en van het openbaar bestuur in het algemeen, te kunnen verbeteren. In dat verband komen drie dingen als doorslaggevend naar voren.

Ten eerste moet een **kader gedefinieerd** worden dat verplicht tot een nauwgezette omschrijving en de evaluatie van beleidsinitiatieven. We wezen er reeds eerder op: op de verschillende niveaus werd geleidelijk aan een kader ingevoerd dat dwingt tot een strikter beheer. Zo kan een gemeente niet langer doen wat ze wil als ze haar begroting uitwerkt. Ze kan nog steeds haar prioriteiten bepalen, die bij haar beleid aansluiten, maar ze moet regels inzake algemeen evenwicht en vorm in acht nemen.

Waarom zouden we geen gelijkaardige vereiste invoeren betreffende de omschrijving en evaluatie van beleidsinitiatieven? De uitvoerende machten worden geacht bij het begin van hun legislatuur een programma voor te leggen, maar dat blijft zeer algemeen. Waarom zouden er geen gedetailleerdere modaliteiten bepaald kunnen worden, zonder evenwel op de inhoud van de beleidsinitiatieven in te gaan? Dit punt zou gerealiseerd kunnen worden door middel van beheerscontracten en bestuursovereenkomsten.

Ten tweede moeten de met de evaluatie belaste organen – het BISA of de cellen van de verschillende actoren – een **grotere autonomie** krijgen. Is hier dan een rol weggelegd voor het parlement? Worden de evaluatiecellen van het Rekenhof, die nu reeds beleidsinitiatieven beoordelen, hierbij dan betrokken? Wordt voor de keuze van studieonderwerpen in de cellen dan een grotere manoeuvreerruimte toegekend en wordt de tewerkstelling van hun leiders, net zoals die van de magistraten, dan beschermd? Daarbovenop zou dit met de evaluatie belaste orgaan de acties ook in werkelijke tijd kunnen opvolgen, zoals de Britse “delivery units” doen.

Ten derde moeten **meer middelen** worden voorzien. Zoals hogerop werd vermeld, worden er, in vergelijking met de behoeften, maar lachwekkend weinig menselijke middelen toegekend om beleidsinitiatieven te beoordelen.

Op dat vlak verdienen twee punten bijzondere aandacht als het over evaluatie gaat. Ten eerste moet het systeem eenvoudig zijn. Zoals we reeds zagen, bestaan er in feite al heel wat beleids- en evaluatie-instrumenten (beleidsverklaring, beleidsbrief, beheerscontract, begroting, personeelsplan, evaluatie voor mandaathouders,...). Deze zouden veralgemeend, maar ook gecoördineerd en geïntegreerd moeten worden. Wat de reporting betreft, moeten de vereisten niet alleen coherent zijn voor de verschillende actoren, maar ze moeten ook aan hun omvang en complexiteit aangepast zijn. Kleine of grote actoren, of ze nu enkele tientallen of enkele duizenden medewerkers hebben, worden vaak met dezelfde vereisten inzake reporting geconfronteerd. De wet moet voor iedereen dezelfde zijn, maar toch menen wij dat de toepassingsmodaliteiten kunnen verschillen, zoals het geval is voor de boekhoudkundige vereisten voor grote en kleine vzw's. Voor kleine organisaties is vereenvoudigde reporting best denkbaar. De reporting moet in

ieder geval een backofficeactiviteit blijven, die niet ten koste mag gaan van de frontlineactiviteit; als eenvoudige regel zouden we kunnen stellen dat de reporting niet meer dan 15% van de arbeidstijd in beslag mag nemen.

Vervolgens moet voorzichtig omgesprongen worden met een eventuele instrumentalisering van de evaluaties en moet voor de communicatie over en de rechtvaardiging van de beleidsinitiatieven een strikte logica worden gevolgd. Evaluaties dienen niet om gerealiseerde acties te promoten, maar om de openbare actie te verbeteren: kwaliteit van de service, processen, engagement van de menselijke middelen,... Een cruciale vraag is dan ook: wie kan opdracht geven voor de evaluatie en wie kan de vragen stellen?

Wij menen dat de bestaande evaluatieactoren ongetwijfeld het best geplaatst zijn om te bepalen wat noodzakelijk is om deze functie de plaats te geven die ze verdient. Hun bijdrage tot de beschouwingen is onmisbaar.

### HET TRANSVERSAAL STRATEGISCH PLAN<sup>34</sup>

In het Waals Gewest is het Plan Stratégique Transversal of PST (transversaal strategisch plan) een lokale benadering van het bestuur waarmee het lokale beleid gepland moet worden; een evaluatieprocedure is daarbij inbegrepen.

Het PST helpt om een strategisch programma uit te voeren dat steunt op de omschrijving van strategische doelstellingen die in operationele doelstellingen worden omgezet; die worden dan op hun beurt geconcretiseerd door projecten en acties.

De PST-aanpak is evolutief en moet regelmatig worden beoordeeld, zodat indien nodig aanpassingen of herzieningen kunnen worden doorgevoerd. Het is een transversaal programma en moet alle bestaande plannen (gemeentelijk mobiliteitsplan, verankeringsplan huisvesting, PCDR (Programme Communal de Développement Rural – gemeentelijk programma voor plattelandsontwikkeling,...) verenigen in een document dat het gemeentebestuur vastlegt, voor de duur van de legislatuur of langer. Het bestaat uit twee luiken: een intern luik, dat betrekking heeft op de organisatie van het gemeentebestuur, en een extern luik, dat de ontwikkeling van de gemeentelijke beleidsinitiatieven betreft.

Het PST werd tijdens de legislatuur 2014/2018 in 24 gemeenten uitgetoetst en wordt nu veralgemeend naar alle Waalse gemeenten. Mits enkele aanpassingen – met name wat de verplichte evaluatie betreft – is dit PST in onze ogen een goede praktijk voor openbaar bestuur.

34 <http://pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/>

## 9.2 Een werkterrein starten om het aantal actoren te beperken en hen beter te coördineren

Minder actoren en een betere coördinatie ervan zou het beheer ten goede moeten komen. Zoals we vanaf het begin al stelden, gaan we hier geen debat aan over een eventuele institutionele hervorming en een fusie van gemeenten. Wij zijn van mening dat het mogelijk is om binnen het bestaande kader beter te presteren, maar dan wel door de strijd aan te binden tegen verliezen die het gevolg zijn van het kluwen aan structuren en de “dinges” van de verenigingen en administraties. Op alle niveaus zijn er instellingen in overvloed zonder dat we altijd weten wat hun functionele noodzaak is, waarom ze effectief (of historisch) gecreëerd of in stand werden gehouden. Bijgevolg overlappen ze elkaar vaak, als een verstrengeling van competenties en een verlies van kritische massa of schaalvoordeel.

We stellen voor om het debat toe te spitsen op de vermindering van het aantal “semi”-instellingen op het niveau van het gewest en de verenigingen (semi-gewestelijk, semi-gemeentelijk, semi-...): de eerste groep omdat ze, gezien hun omvang, vaak aanzienlijke middelen mobiliseren; de tweede omdat ze, gezien hun grote aantal maar beperkte omvang, bijdragen tot de schadelijke versnippering van de middelen.

Aangezien logica niet altijd het sterkste punt is van structuren, zou een dergelijke evolutie een strikte methode met principes, criteria en een democratische procedure vereisen. Zonder zulke methode zou de rationalisering synoniem kunnen zijn van rantsoenering van intelligentie en positieve energieën. Nogmaals: de NGO-sector is hierin geslaagd.

Voor een dergelijk project zou ook een **register van de actie** opgemaakt moeten worden. Dit zou een operationele stand van zaken moeten zijn en niet een louter wettelijke of financiële: nagaan “wie effectief wat doet”, eerder dan “wie hoeveel krijgt om theoretisch gezien wat te doen”. Met dat register zouden dubbels en tekorten opgespoord kunnen worden. Vervolgens zou op een basis van feiten ieders rol, complementariteit en geledingen gepreciseerd kunnen worden. Het zou ook eisen dat voor elke organisatie en het organigram daarvan een daadwerkelijke “functionele verantwoording” wordt voorgelegd. Dat zou de organisatiestructuren veel doorzichtiger maken.

De denkpiste “**overheidsagentschappen**” zou verder uitgediept kunnen worden. Via deze agentschappen zouden de middelen weer op de opdrachten toegespitst zijn. Ze hebben bewezen dat ze doeltreffend zijn, bijvoorbeeld bij ons, met het Federaal Agentschap van de Schuld en het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten. In het buitenland stond het agentschapsmodel centraal in de Zweedse hervorming van de overheidsinstellingen. De bedoeling van de overheidsagentschappen is om conceptie, coördinatie, controle en evaluatie aan de ene kant te scheiden van uitvoering en implementering van het overheidsbeleid aan de andere kant. Zo onderscheiden we duidelijk de politieke en administratieve sferen, om verantwoordelijkheden en opdrachten duidelijk te



stellen. Een ander voordeel van de agentschappen is dat hun interne organisatie uitermate geschikt is voor hedendaagse managementtechnieken. Bij het arbeidsagentschap bijvoorbeeld wordt het personeel geëvalueerd op basis van de uitstroom naar werk. Ook het personeel heeft een duidelijk idee van wat van hen verwacht wordt. Het kan zich dan ook gemakkelijker met zijn agentschap identificeren en zo ontstaat een groepsgeest, die de samenwerkingsdynamiek en het teamwerk bevordert. De andere Scandinavische landen hebben op grote schaal activiteiten van de administraties overgeheveld naar overheidsinstanties. Ook Nederland gebruikte agentschappen om de overheidsuitgaven te rationaliseren en het begrip “prestatie” in de administratie in te voeren. Wat belangrijk is voor de dynamiek die zo ontstaat, is dat erover wordt nagedacht of de functies “productie van diensten” niet gescheiden moeten worden van de functies “definiëring van de grote strategieën voor het overheidsbeleid”.

In Brussel dragen sommige actoren de naam “agentschap”, maar toch beschikken ze niet over de autonomie van het model waarnaar wij verwijzen.

Het proces in zijn geheel – van voorbereiding tot beslissing – zou de bouwplaats van een legislatuur kunnen zijn.

### 9.3 Uniek loket, eenmalige invoer en tevredenheidsonderzoeken veralgemenen

Iedereen heeft zelf ervaren hoe absurd en vermoeiend het is om bij overheidsactoren iets gedaan te krijgen. Dat we moeilijkheden ondervonden om voor ons eigen onderzoek alleen al maar de juiste gesprekspartners te vinden, getuigt daar eveneens van.

Als we de kwaliteit van de overheidsdienst en de betrekkingen tussen burger en administratie, in brede zin, willen verbeteren, moeten we volgens ons deze drie sleutels hanteren: het unieke loket veralgemenen om voor één verzoek niet steeds opnieuw hoeven aan te schuiven bij telkens weer een ander loket; ervoor zorgen dat gegevens worden bewaard en maar één keer ingevoerd hoeven te worden om in het geval van verschillende verzoeken niet telkens weer dezelfde vragen te moeten beantwoorden; tevredenheidsonderzoeken bij gebruikers en werknemers veralgemenen om te profiteren van hun inzicht om de processen ook vanaf de basis en niet alleen van bovenaf te kunnen verbeteren.

Deze maatregelen brengen heel wat organisatorische en technische problemen met zich mee. Ze doen ook juridische vragen rijzen, met name in verband met de vertrouwelijkheid van de gegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daardoor komt de toepasselijkheid van de gegevens niet in het gedrang<sup>35</sup>.

35 De nieuwe Europese verordening aangaande de gegevensbescherming (GDPR), die in mei 2018 van kracht werd, moet de rechten van de burgers beschermen, in het bijzonder inzake de rechten op toegang en de overdraagbaarheid van de informatie. Deze verordening is van toepassing op alle privé- en overheidsondernemingen van de 28 lidstaten.

Dit werk kan gebaseerd worden op de bestaande dynamiek. Enerzijds die van de Europese impulsen met betrekking tot onderwerpen als open data en digitalisering, of de overheidsopdrachten. Deze impulsen worden door heel wat Brusselse actoren gewaardeerd, want zij zien hierin een externe eis die aanzet tot interne vooruitgang.

Anderzijds die van initiatieven zoals de Single Point Of Contact-projecten (SPOC), de e-box voor de burger en het schepenambt voor administratieve vereenvoudiging, die dezelfde richting uitgaan. Op het gewestelijke niveau wordt dit project voor administratieve vereenvoudiging gedragen door **easy.brussels**, gecreëerd in 2015. Daar kunnen we alleen maar blij om zijn en we waarderen de strikte aanpak, die in een strategisch plan is opgenomen en zich uitstrekt over het gewestelijke en het gemeentelijke bevoegdheidsniveau<sup>36</sup>. Net zoals de evaluatiedienst voor het overheidsbeleid van het BISA, kunnen we ons afvragen wat voor een zo omvangrijk probleem de impact kan zijn van een team van minder dan tien personen.

### SCHEPENAMBT VOOR ADMINISTRatieve VEREENVOUDIGING

De invoering van een schepenambt voor administratieve vereenvoudiging is een van de aanbevelingen die door Easy.brussels werden geformuleerd<sup>37</sup>. De gemeente Sint-Gillis creëerde tijdens de legislatuur 2012-2018 een dergelijk schepenambt, met strategische doelstellingen omgezet in acties en termijnen.

Een medewerker werd speciaal voor het project aangesteld als Data Officer en moest de gegevenssets van de gemeente identificeren. Verder leidde de gemeente ook verschillende werkgroepen met andere gemeenten, over digitalisering en digitaal archiveren.

Er werden drie strategische doelstellingen bepaald: een doeltreffende sturingsstructuur invoeren, een geïntegreerde visie van administratieve vereenvoudiging en aangepaste budgettaire middelen implementeren en de principes voor e-administratie en Smart City goedkeuren, om zo de administratieve lasten met 25% te doen afnemen.

In verband met deze doelstellingen werden acties ondernomen: overzicht van de procedures en documenten, elektronisch beheer van de briefwisseling en de documenten van activiteiten, bestelbonnen of facturen, informatisering van de databanken voor de gezamenlijke behandeling en uitwisseling van interne gegevens, vereenvoudiging van de administratieve teksten dankzij modeldocumenten, ...

36 <https://easy.brussels/onze-verbintenis-2/?lang=nl>

37 [http://www.avcb-vsgeb.be/documents/actualites/easybrussels\\_ra-2016\\_nl.pdf](http://www.avcb-vsgeb.be/documents/actualites/easybrussels_ra-2016_nl.pdf)

## Motiveren en opleiden

Voor de menselijke middelen lijkt de “skill/will/drill” ons een vruchtbare aanpak: spelen met talent, motivering en ervaring.

### 9.4 De opleidingsmiddelen uitbreiden en coördineren (skill)

Opleiding is een van de voornaamste factoren voor de overgang van administratie naar overheidsdienst, van ambtenaar naar “civil servant”. Daarom is het noodzakelijk om de bestaande middelen uit te breiden en te coördineren.

De vaardigheden die nodig zijn om de doelstellingen te halen, moeten worden ontwikkeld. Dat kan niet zonder een veeleisende en prestigieuze opleiding in een echte School voor Overheidsbestuur, zoals werd gesuggereerd in Hindriks (2008). Om verschillende redenen heerst er een zekere weigerachtigheid tegenover de mogelijkheid om bij de benoemingen bepaalde vaardigheden te eisen: de wens om de controle te behouden, tegenkating van sommige ambtenaren, moeilijkheden van juridische aard. Dat is een grote fout. Brussel heeft nood aan een gemeenschappelijke structuur die het beheer van de hogere kaderleden van de staat coördineert en professionaliseert. De opleidingsinspanning moet aansluiten bij die van de privésector en de inspanning moet explicieter gericht zijn op de lager opgeleiden. Brussel zou zelfs kunnen overwegen om een programma als het Zweedse “Knowledge lift” door te voeren, dat ambtenaren die dat wensen, de kans zou bieden om een opleiding te volgen en zich door jonge werkzoekenden te laten vervangen.

In het geheel van opleidingen zijn er volgens ons twee die voorrang krijgen. Ten eerste de opleidingen in verband met Human Resource Management: het werk kan maar evolueren als de verantwoordelijken bij machte zijn om de teams beter te leiden en de individuen beter te begeleiden. Ten tweede de opleidingen inzake evaluatie: de actie kan maar evolueren als de beschouwingen hierover verder worden ontwikkeld.

Een van de opdrachten van **talent.brussels**, dat in 2018 werd opgericht, is het aanbod van opleidingsdiensten voor medewerkers van de Brusselse entiteiten. Hier zijn we blij om, net als voor **easy.brussels**, en we waarderen de strikte manier van aanpakken. Aangezien wij het verkieslijk vinden om te consolideren wat al bestaat, is deze instelling ongetwijfeld een partner van formaat.

Toch rijzen er enkele vragen: waarom heeft geen enkele van de personen met wie we spraken, deze instelling vermeld? Waarom werd ze toegevoegd maar absorbeerde ze geen andere opleidingsstructuren, zoals de Gewestelijke Scholen voor Openbaar Bestuur of de politieschool? Hoe zal dit overkoepelende werkmiddel worden toegespitst op het Human Resource Management van de verschillende actoren?

## 9.5 Onderhandelen over een soepelere omkadering van de werknemers (will)

We zeiden het al: enerzijds is 15 à 25% van de werknemers van de overheidsdienst “actief gedesengageerd”; anderzijds maken de beperkingen inzake omkadering van de werknemers het lastig om hen te motiveren en te straffen.

Aangezien ook bij de werknemers van de privésector desengagement wordt vastgesteld, kunnen we er niet van uitgaan dat de onbuigzame omkadering de enige reden is voor dit ernstige probleem. Werk in de zin van “bullshit job”<sup>38</sup> speelt daarin zeker mee. Maar kunnen we ons voorstellen dat in slaap gedommelde werknemers zonder enige stimulans wakker zullen worden?

Om demotivering te verhelpen, moeten we interne promotie in de overheidsbesturen in de hand werken, promotie op basis van examens en op basis van beroepsprestaties gelijkstellen. Verder moeten we de procedures voor benoeming en promotie transparanter maken en interne en externe mobiliteit bevorderen, waarvoor dan het ambtenarenstatuut geharmoniseerd moet worden. We weten nochtans dat de prestaties van een administratie recht evenredig zijn met deze mobiliteit, d.w.z. de mogelijkheid om menselijke middelen in te schakelen naargelang de behoeften van de diensten: volgens SELOR was er in 2005 maar voor... 0,3% van de ambtenaren sprake van interne mobiliteit! Dezelfde situatie overheerst ook op de andere niveaus, ook in Brussel. En dan hebben we het hier niet eens over mobiliteit tussen bevoegdheidsniveaus of tussen privé en publiek. Daarom moet het wettelijke kader van de arbeidsplaatsen worden geharmoniseerd om ten minste te kunnen beschikken over een gemeenschappelijke basis voor alle Brusselse ambtenaren. Bovendien zouden we hier ook kunnen denken aan de invoering van een quorum om, na pensioneringen, betrekkingen open te stellen voor personen uit de privésector of andere administraties.

Het gebrek aan engagement bij werknemers is schadelijk voor de organisaties, maar het zijn ook vooral de werknemers zelf die er last van hebben. Enerzijds moet de staat dan ook, als werkgever, de hand in eigen boezem steken door zijn actie meer zin te geven en de HR-bevoegdheden van de leiders te versterken. Zo moet de HR-dimensie in de beheerscontracten worden opgenomen en moet de kwaliteit van de omkadering een indicator worden bij de evaluatie van de hogere ambtenaren.

Anderzijds kunnen we van de vakbonden verwachten dat ze bereid zijn om de discussie aan te gaan om de omkadering van de werknemers te versoepelen.

Een dergelijke discussie verloopt moeizaam en wel om twee redenen: het statutaire en het contractuele stelsel bestaan naast elkaar en de vakbondscultuur ligt

---

38 <https://strikemag.org/bullshit-jobs/> en Graber, D. (2018). *Bullshit Jobs: The Rise of Pointless Work, and What We Can Do About It*. Londen: Allen Lane.

eerder in de lijn van confrontatie/onderhandeling dan van medebeheer. Maar ook hier betekent moeizaam niet dat het niet relevant zou zijn.

### **WERK VOLGENS FORFAIT**

Naar aanleiding van een ernstig probleem in zijn gezin werd met een werknemer van het IWEPS een akkoord gesloten opdat hij tegelijkertijd zijn professionele engagement kon nakomen én het probleem thuis kon aanpakken: werk volgens forfait.

Er werd bepaald welk resultaat binnen welke termijn behaald moest worden. Eén enkele verplichting: de team- en coördinatievergaderingen bijwonen. Voor de rest besliste de werknemer zelf of hij naar kantoor kwam of niet, en hij werkte wanneer dat voor hem mogelijk was.

Dit initiatief werd door de administratie negatief onthaald en leidde tot een officieel verbod. Doordat de praktijk echter als vrij positief werd ervaren, is het een proefproject geworden, dat door een overlegcomité wordt opgevolgd.

IV

VOORSTELLEN

## **9.6 Verder experimenteren (drill)**

Elke evolutie is, althans gedeeltelijk, een evolutie naar het onbekende. Individuen en instellingen maken zich daar vaak ongerust over. Een manier om vooruitgang te boeken én deze ongerustheid in toom te houden, is beetje bij beetje vooruit te gaan door middel van tests.

Voor de actie is de logica van het proefproject gebruikelijk. Voor HRM is ze dat minder, hoewel al werd (en wordt) geëxperimenteerd met telewerk, gedeelde werkomgeving, voorkoming van burn-out, forfaitaire tijd per project, eindeloopbaanbegeleiding, ...

Een test is in feite een doelgerichte, aan voorwaarden gebonden en tijdelijke evolutie. Zo kan geëxperimenteerd worden met versoepeling zonder klikeffect: een stap terugzetten is mogelijk.

Volgens ons moet deze experimenteerpraktijk worden aangemoedigd, maar er zijn twee voorwaarden voor succes: de betrokken partijen gaan een gemeend engagement aan en er wordt een strikt protocol gevolgd, met name i.v.m. de evaluatiemodaliteiten; experimenteren kan alleen als er een begin en een einde is en er een duidelijke beslissing is aangaande het al dan niet voortzetten van het experiment.

## Samenwerken en coördineren

### 9.7 Een commissie oprichten inzake de coherentie en duurzaamheid in de adviesraden

Eenzijds maakt de veelheid van actoren dat de openbare actie minder efficiënt, minder billijk en minder doeltreffend is, wat we eerder reeds vermeldden. Dat heeft in grote mate te maken met het gebrek aan coherentie tussen de verbintenissen van de actoren en met het gebrek aan duidelijkheid (de burger weet uiteindelijk niet meer bij wie hij met een probleem terecht kan).

Anderzijds hebben heel wat mandatarissen van de adviesraden op alle bevoegdheidsniveaus bedenkingen bij het belang van hun stem: zitten ze in de oppositie, dan worden hun voorstellen zelden weerhouden; zitten ze in de meerderheid maar behoren ze niet tot de uitvoerende macht, dan worden ze vermeld kritiekloos loyaal te zijn.

Wij stellen voor om in het Brusselse Parlement en de gemeenteraden commissies op te richten die de algemene coherentie van de beleidsinitiatieven moeten analyseren. Dat werk wordt nog niet verricht en zou dus, op basis van de bestaande kaders, kunnen worden doorgevoerd.

De mandatarissen van meerderheid en oppositie die momenteel “op een zijspoor gezet zijn”, zouden de handen in elkaar kunnen slaan om hierover een pertinent licht te werpen. Op die manier zou het aantal nutteloze mandaten vermindert kunnen worden door ze nuttig te maken. Wie zou er betwisten dat het beter is om naar coherentie toe te werken?

Deze commissies zouden meer bepaald aan de coherentie en de draagkracht van de langetermijnmaatregelen kunnen werken. Zo zouden ze kaderen in een logica van duurzame ontwikkeling, in overeenstemming met de onderliggende gedachte van het comité voor de toekomst van het Finse parlement<sup>39</sup>.

### 9.8 Werkmiddelen bundelen en systematiseren

De voorbije jaren werden veel inspanningen geleverd om overheidswerkmiddelen te bundelen en te systematiseren, zoals we zagen met de invoering van verschillende diensten voor transversale ondersteuning.

Toch blijft er nog een grote marge voor vooruitgang. Zo bestaan er verschillende platforms voor de organisatie van overheidsopdrachten, weinig gemeenten verenigen zich in een aankoopcentrale. Er kunnen nog heel wat schaalvoordelen gerealiseerd worden.

---

39 <https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaataminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>

Belangrijk is dat we datgene wat we op financieel vlak winnen, niet op een ander vlak verliezen door zwaardere en tragere procedures. Doordat we nu over digitale middelen beschikken, kunnen we ervan uitgaan dat dit mogelijk is. Brulocalis meer bepaald, zou een rol kunnen spelen wanneer vorderingen gepreciseerd en geïmplementeerd moeten worden.

Ook op een ander vlak is er nog marge voor vooruitgang, namelijk door, zoals eerder genoemd, de informatiesystemen te integreren. Het werk van instellingen zoals het Centrum voor Informatica voor het Brussels Gewest (CIBG)<sup>40</sup> of Iristeam wordt misschien verdeeld ontvangen, maar de meeste actoren zijn het er wel over eens dat het noodzakelijk is om de gegevens te standaardiseren en ze uit te wisselen. Ze letten er dan op dat de integratie geen gevaar betekent voor de kwaliteit die bij het gegevensbeheer reeds werd bereikt en dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de kern van de autonomie en de eigenheid van hun activiteit. Er moet met andere woorden een subtiel evenwicht worden gevonden tussen de onvermijdelijke standaardisering, om redenen die buiten de organisatie liggen, en de wens om de interne eenheden van de organisatie te behouden.

### 9.9 Goede praktijken uitwisselen

We zeiden het al: Actiris is lid van een Europees netwerk van hoog niveau dat in de werkgelegenheidssector goede praktijken uitwisselt, maar maakt geen deel uit van een vergelijkbaar sectoroverschrijdend netwerk in Brussel. Dit gegeven spreekt boekdelen: er zijn tal van vernieuwende initiatieven en experimenten die het openbaar bestuur kunnen verbeteren, maar ze worden onvoldoende in een netwerk opgenomen en ze worden niet systematisch versterkt.

Wij stellen voor om een gestructureerde uitwisselingsdynamiek in te voeren, met vaste werkmiddelen en ontmoetingsplaatsen, om gemeenschappelijke leerprocessen en de rivaliteit te verstevigen. Een jaarlijks congres bijvoorbeeld zou een middel zijn dat de verdienste heeft regelmatig georganiseerd te worden en de actoren op het terrein en de academici te verenigen. Dit evenement toespitsen op het openbaar bestuur in Brussel zou niet verhinderen dat er met de betrokken partijen van andere bevoegdheidsniveaus, of andere landen, over wordt nagedacht.

---

40 <https://cirb.brussels>

