

Naar een moderne, efficiënte openbare dienst

2011/14
13 | 04 | 2011



1. DE VIJF UITDAGINGEN
2. DE TIEN ACTIEPUNTEN
3. UITDAGINGEN EN ACTIES
4. BEST PRACTICES INTERNATIONAAL
5. BEST PRACTICES IN BELGIE
6. CIJFERS EN FEITEN

Meer openbare dienstverlening in de ambtenarij, in plaats van meer ambtenaren in de openbare dienst.

1. DE VIJF UITDAGINGEN

In alle OESO-landen daalt de tewerkstelling in de openbare sector, met uitzondering evenwel van België waar alle bestuursniveaus steeds meer ambtenaren tewerkstellen.¹ Die openbare tewerkstelling stijgt zelfs nog sneller in Vlaanderen dan in Wallonië. Zo steeg de openbare tewerkstelling (inclusief de gezondheidszorg en het onderwijs) in Vlaanderen met 13.2% tussen 2001 tot 2007, tegenover 9.6 % in Wallonië en 7.8% in Brussel. De stijging op nationaal niveau bedroeg 11.7%. Sinds 2003 is de openbare tewerkstelling per inwoner in Vlaanderen iets hoger dan in Wallonië ; in Brussel ligt ze het laagst. De stijging doet zich vooral voor in de gezondheidszorg : +27.5 % in Wallonië en +28.6% in Vlaanderen. Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat de gewesten de openbare sector verder zijn blijven uitbouwen met het oog op lagere werkloosheidscijfers, en niet zozeer met het oog op een betere openbare dienstverlening.

De openbare sector ziet zich vandaag geconfronteerd met vijf grote uitdagingen die kunnen leiden tot een ware omwenteling in de organisatie en de productie van de openbare diensten. De eerste uitdaging is die van de ***begrotingscrisis***. Het Planbureau schat dat er minstens vijf jaar lang elk jaar meer dan 20 miljard euro moet worden bespaard om de begroting terug op het goede spoor te brengen. En dit houdt dan nog geen rekening met de kost van de vergrijzing. Als we niets doen, dreigen de overheidsfinanciën helemaal te ontsporen. Vlaanderen telt sinds 2008 meer 50-plussers dan inwoners jonger dan 30 jaar. Vanaf 2010 is de vervangingsgraad in België voor het eerst minder dan 100%. Er zijn dus minder mensen die tot de arbeidsmarkt toetreden dan mensen die de arbeidsmarkt verlaten. Meer en meer wordt men er zich van bewust dat deze begrotingscrisis structureel wordt. De verschillende overheden worden steeds meer en steeds sterker geconfronteerd met de noodzaak om bijkomende middelen te vinden voor nieuwe uitgaven - hoofdzakelijk voor de pensioenen en de gezondheidszorg. Het is duidelijk dat deze uitgaven in de komende decennia steeds zwaarder zullen doorwegen. Een en ander leidt ertoe dat de openbare sector het met minder geldmiddelen zal moeten doen, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de dienstverlening. De noodzaak tot efficiëntie moet dus een van de sleutelementen worden in de hervorming van de openbare sector.

De tweede uitdaging is die van de ***demografische vergrijzing*** die de openbare sector rechtstreeks beïnvloedt. 40% van de ambtenaren in België zijn immers ouder dan 50 jaar.² Dit percentage is het hoogste van alle OESO-landen, en het is het dubbele van in de privé-sector waar slechts 20% van de werknemers ouder dan 50 jaar is. Sommige overheidsbesturen zullen in de komende paar jaren tot 30% van hun ambtenaren met pensioen zien gaan. Voeg daaraan toe dat de actieve beroepsbevolking vanaf 2010, en dat voor het eerst in onze geschiedenis, zal beginnen dalen. Dit fenomeen doet zich in heel Europa voor. Verwacht wordt dat de actieve bevolking tussen nu en 2050 met 15% zal dalen, terwijl het aantal gepensioneerden zal verdubbelen. Hierdoor zal de Belgische overheid meer concurrentie

¹ zie Laurence Laloy (2009), *Emploi public belge dans une perspective internationale*, Bureau Fédéral du Plan, working paper 4-09

² zie OESO (2007), *Viellissement et le service public: Les défis des ressources humaines*. OCDE. Paris.

ondervinden van de privé-sector en van de andere landen bij het aantrekken van goed personeel. We zijn vertrokken voor een jacht op talent, die zich nu reeds op de arbeidsmarkt doet gevoelen. Om deze uitdaging - die ook als een opportuniteit kan worden gezien - met succes aan te gaan, zal de overheid aanzienlijke inspanningen moeten leveren om aan haar ambtenaren competitieve salarissen en interessante loopbaanmogelijkheden aan te bieden.

Een derde, evenzeer fundamentele, uitdaging is die van de **digitale revolutie**, die een andere organisatie van de openbare sector nodig maakt, en dat op twee niveaus. Ten eerste worden de hiërarchische verhoudingen, die traditioneel op de anciënniteit gestoeld zijn, in vraag gesteld. Het zijn immers doorgaans de jongere medewerkers die meer beslagen zijn in de moderne technologieën. Hierdoor zou er dus een kloof kunnen ontstaan tussen de hiërarchische bevoegdheid en de bekwaamheden als zodanig. Daarnaast is het ook zo dat de manier waarop de openbare diensten tot stand worden gebracht, verandert ten gevolge van de verspreiding van de nieuwe technologieën. Dit zal gevolgen hebben voor de structuur en de organisatie van de overheidsadministraties. De demografische vernieuwing kan de verspreiding van de moderne technologieën in de openbare sector juist bevorderen. En dit is nodig, wetende dat van alle OESO-landen België het minst ver gevorderd is in het gebruik van moderne technologieën bij de productie van openbare diensten voor haar burgers en ondernemingen.

De vierde uitdaging is die van de toenemende **democratische druk** vanwege de burgers, die zich meer en meer profileren als veeleisende gebruikers die waar voor hun geld verwachten. Ze willen een kwalitatieve openbare dienstverlening en meer differentiatie en ze aarzelen niet om de concurrentie te laten spelen (door vergelijking). Het verlies van legitimiteit van de overheid in de ogen van de publieke opinie is dikwijls een belangrijke factor voor verandering. Om dit verlies aan legitimiteit tegen te gaan, moeten er snel gerichte maatregelen worden genomen.

De vijfde uitdaging is die van **de globalisering en de mobiliteit**. De overheid moet hierop inspelen met de nodige flexibiliteit. Deze vereiste wordt dikwijls samengevat in het sleutelconcept van de concurrentiekracht. Volgens deze opvatting is een efficiënte overheid een belangrijke factor in de concurrentiepositie van een land. De overheidssector, die traditioneel eerder op zichzelf teruggeloopt was, is het derhalve aan zichzelf verplicht om oog te hebben voor wat ze presteert. Uiteindelijk zijn de hervormingen van de openbare sector een kwestie van creatie van rijkdom. Een beter functionerende publieke sector, en een sterkere band van onze samenleving met de publieke sector, houdt tevens in dat die publieke sector optimaal bijdraagt tot de rijkdom van ons land.

De instellingen moeten inspelen op de steeds globalere en meer open omgeving. Telkens wanneer een organisatie met een ongewone toestand wordt geconfronteerd, wordt ze getest op haar vermogen om zich aan die nieuwe toestand aan te passen. Het gaat hier dus om het vermogen van een organisatie om snel en juist te reageren op prikkels en verwachtingen uit haar omgeving. Vermits overheidsinstellingen doorgaans niet uitblinken in snelle beslissingsprocessen, bestaat hun uitdaging erin om, in hun dagelijkse werking en op alle niveaus van hun organisatie, snel en goed te reageren. Dit vereist een manier van werken die stoelt op empowerment, met bevoegdheden die duidelijk afgelijnd en gekend zijn, alsook collectieve en individuele prestatiebeoordelingen.

2. DE TIEN ACTIEPUNTEN

Eerste actiepunt : Minder ambtenaren, maar een betere dienstverlening

Het aantal ambtenaren moet verminderd worden, tot het op hetzelfde niveau ligt als dat in de buurlanden. Dit kan worden gerealiseerd door gedurende tien jaar slechts een op de twee ambtenaren (op alle niveaus, dus inclusief de gemeenteambtenaren) die met pensioen gaan, te vervangen. Tegelijk moet men van deze demografische vernieuwing in de openbare sector gebruik maken om de nieuwe informatietechnologieën versneld in te voeren en om zo de dienstverlening te verbeteren. Ambtenaren die vertrekken, mogen maar worden vervangen mits een functionele verrechtvaardiging. De overheidsuitgaven moeten gedurende vijf jaar worden bevroren bij gelijkblijvende middelen en nieuwe uitgaven mogen slechts worden goedgekeurd mits de middelen ervoor zijn gevonden. De winst uit de demografische vernieuwing van het personeelsbestand moet worden aangewend om de beginsalarissen te verhogen. Nu zijn ze gemiddeld maar half zo hoog zijn als de salarissen bij het einde van de loopbaan. Elke afdeling moet haar productiviteit elk jaar met 5% verhogen en dat gedurende een periode van vijf jaar. Het moet hierbij gaan om aantoonbare productiviteitsstijgingen, hetzij onder de vorm van meer dienstverlening, hetzij onder de vorm van lagere kosten. De fiscale en begrotingsmaatregelen moeten transparanter worden en mogen niet om de haverklap veranderen. De begroting moet gericht zijn op de resultaten en niet louter op de behoeften. Er moet een plan worden ingevoerd dat rekening houdt met de verwachtingen van de gebruikers. En ten slotte moet de boekhouding van de overheid worden verbeterd zodat ze een beter beeld geeft van het kostenplaatje van de diverse overheidsprogramma's.

Tweede actiepunt : Vereenvoudiging en coördinatie

De beslissings- en organisatiestructuren moeten veel duidelijker worden. De instellingen moeten gerationaliseerd worden. Overbodige overheidsniveaus moeten worden geschrapt, zoals de provincieraden en het huidige tweekamersysteem (opdoeking van de Senaat). Voor elke overheidsactie waarbij de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten van groot belang zijn, moet er een task force worden opgericht. De fiscale en sociale zekerheidsadministraties moeten beter geharmoniseerd worden. Zo moeten hun databanken met elkaar verbonden worden en moeten ze op een gepaste en efficiënte wijze gegevens uitwisselen. De beslissingshierarchyën moeten worden vervangen door een netwerkstructuur. De overheidsboekhouding moet transparanter en gemakkelijker leesbaar gemaakt worden, zodat ook het democratisch controleproces gemakkelijker wordt. De positieve kanten van deze hervormingsprojecten moeten naar waarde worden geschat, zoals de verbetering van de openbare dienstverlening dankzij de nauwere samenwerking tussen de verschillende diensten, en dit in het fundamenteel belang van elke burger.

Derde actiepunt : Duidelijkere doelstellingen

Om te beoordelen welk resultaat een overheidsprogramma sorteert, moet men drie beoordelingslijnen bepalen die elk overeenstemmen met een bepaald standpunt over de taak van de overheid. Het gaat hier om het standpunt van de burger dat doelstellingen van socio-economische doeltreffendheid uitdrukt, het standpunt van de gebruiker dat doelstellingen van kwaliteit van de dienstverlening uitdrukt en het standpunt van de belastingbetaler dat doelstellingen van beheersefficiëntie uitdrukt.

Om de resultaten op een evenwichtige manier te verbeteren, moeten de doelstellingen elk van

deze drie beoordelingslijnen weerspiegelen. Zo zou het nutteloos zijn om een beleid te voeren dat weliswaar heel efficiënt is, maar dat geen echte impact heeft. En het zou al even nutteloos zijn om een beleid te voeren dat gunstige resultaten zou hebben, maar met een buitensporig kostenplaatje. Kortom, men moet voor elk overheidsprogramma tegelijk bepalen wat de doelstellingen zijn op het vlak van socio-economische doeltreffendheid, kwaliteit van dienstverlening en efficiëntie van uitvoering.

Vierde actiepunt : De resultaten verduidelijken

Er moet een echt beleid van beoordeling van het overheidsbeleid komen. Hiertoe moeten een of meerdere echt onafhankelijke structuren op poten worden gezet, wiens bekwaamheid door iedereen wordt erkend, en waarin alle politieke en intellectuele gevoeligheden kunnen vertegenwoordigd zijn. Elk ministerie moet een budget ter beschikking krijgen dat specifiek bedoeld is voor het beoordelen van de hervormingen. Er moet regelmatig worden gepeild naar de tevredenheid van de gebruikers. De openbare gegevens die met belastinggeld worden verzameld moeten ook gratis ter beschikking worden gesteld. De universiteiten moeten worden betrokken bij de beoordeling en moeten het pluralisme van de beoordeling waarborgen. Het gedecentraliseerd karakter van het federaal systeem van ons land opent interessante perspectieven inzake beoordeling. Zo kan de impact van verschillende maatregelen in de verschillende rechtsgebieden worden vergeleken, zoals analisten in andere federale systemen dat courant doen. Naarmate onze gewesten steeds meer bevoegdheden krijgen (en die evolutie van overdracht van bevoegdheden lijkt nog niet ten einde), zouden ze - desnoods door een ad hoc dotatie - moeten worden aangemoedigd om beleidsmaatregelen op lokaal vlak uit te proberen.

Vijfde actiepunt : Een beter kosteninzicht

De achterhaalde begrotingsboekhouding moet worden vervangen door een boekhouding die ten dele op het principe van de dubbele boekhouding is gebaseerd. Het proces van openbare aankopen en openbare aanbestedingen moet onderworpen worden aan stevige, uniforme interne controlesystemen.

We moeten overstappen van een kasboekhouding naar een modern beheerssysteem dat zich toespitst op doelstellingen en resultaten en dat de echte prijs van het overheidsbeleid hanteert. De hervorming van de overheidsbegroting en -boekhouding die voorzien is in de wet van 22 mei 2003 moet snel worden ingevoerd. FEDCOM, de nieuwe federale begrotingsboekhouding, en WALCOMFIN, de nieuwe begrotingsboekhouding van het Waalse Gewest, moeten worden versterkt op basis van de transacties, zodat ze ten dele een echte dubbele boekhouding worden die de patrimoniumtoestand van de staat getrouw weergeven.³ Het uitgavenproces en de begroting van alle departementen moeten in het project worden opgenomen om de opvolging en de uitvoering mogelijk te maken. Voor de aankoopprocessen moeten er stevige, uniforme interne controlesystemen worden ingevoerd, onder de centrale coördinatie van de FOD Budget en Beheerscontrole met een geïntegreerde registratie die toelaat om de aankopen centraal te volgen vanaf de bestelling tot de betaling.

Zesde actiepunt : Resultaatsverbintenissen

Het principe van responsabilisering van ambtenaren en mandatarissen moet in de overheidssector verplicht worden ingevoerd. Dit vereist dat de doelstellingen worden verduidelijkt, dat de organisatiestructuren worden aangepast om verantwoordelijkheidsconflicten te

³ Zie het 164^{ste} Boek van het Rekenhof

beperken, dat er een echte beslissingsautonomie wordt verleend om verspreiding van verantwoordelijkheden te beperken, dat er een plicht komt om rekenschap te geven en om de resultaten mee te delen, dat er key performance indicators worden gedefinieerd en dat de resultaten worden geobjectiveerd, en tenslotte dat de middelen worden verdeeld in functie van de resultaten om aan te moedigen wat men echt wenst en om te ontmoedigen wat men niet wenst. Opdat het resultaat zou hebben, moet het principe van rekenschap natuurlijk steunen op objectieve, relevante en niet-manipuleerbare gegevens.

Zevende actiepunt : Durven delegeren

Alle uitvoerende administratiefuncties een beheersstatuut geven en de rol van de FOD beperken tot die van ontwikkeling, beslissingsondersteuning en beoordeling.

Responsabilisering (« empowerment ») van de beambten aan de hand van concrete, meetbare objectieven in plaats van opgelegde procedures. Om de onpartijdigheid van de beslissingen te waarborgen, moet deze verhoogde graad van autonomie goed worden omkaderd. Deze beheersautonomie moet steunen op een contractuele relatie die de ambtenaar aanspoort tot het gepast gebruik van de autonomie waarover hij beschikt.

Achtste actiepunt : Activering en jobsatisfactie

De motivatie en werktevredenheid van de ambtenaren moeten worden verhoogd door hun werk meer te oriënteren naar resultaten waarin zij zich kunnen vinden. De ambtenaren moeten trouwens betrokken worden bij het definiëren van de doelstellingen. Ambtenaren moeten weten wat van hen wordt verwacht en ze moeten hun werk als betekenisvol ervaren. Ambtenaren die aan de kar willen duwen, moeten op steun kunnen rekenen en moeten over voldoende handelingsruimte kunnen beschikken.

Negende actiepunt : Streven naar uitmuntendheid

Men moet ervoor zorgen dat ambtenaren de juiste vaardigheden kunnen ontwikkelen die zij nodig hebben om hun doelstellingen te bereiken. Er moet een prestigieuze Hogeschool voor Overheidsadministratie met een kwalitatief hoogstaand programma worden opgericht. Er moet ook een gemeenschappelijke structuur worden opgericht voor de coördinatie en de professionalisering van de vorming van hogere ambtenaren. De opleiding in de overheidssector mag niet onderdoen voor die in de privé-sector. Met name lager geschoolde ambtenaren moeten worden bijgeschoold. Net zoals in Zweden moet er een « *Knowledge Lift* » programma worden geïntroduceerd dat ambtenaren die het wensen toelaat om hun studies te hervatten, waarbij ze dan tijdelijk worden vervangen door jonge werkzoekenden.⁴

Tiende actiepunt : Objectievere aanwervingen en meer arbeidsmobiliteit

De overheidsadministratie moet voorrang geven aan interne promoties. Ambtenaren moeten net zo goed promotie kunnen maken op grond van hun prestaties als op grond van hun resultaat bij bekwaamheidsexamens. Benoemingen en promoties moeten transparanter en objectiever verlopen. We moeten onze verbintenissen nakomen die voortvloeien uit het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, op het vlak van gedragscodes, preventieorganen, belangenconflicten en informatie van het publiek.

De statuten van de ambtenaren moeten worden geharmoniseerd. De statutaire hindernissen die de mobiliteit van ambtenaren tussen overheidsniveaus en diensten belemmeren, moeten

⁴ zie Hindriks (2009) « Jongeren aan zet » Itinera nota 17 juli 2009 en Albrecht et al (2005) « Knowledge lift : The swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels » IZA DP no 1503.

worden weggegomd. Er moet een daadwerkelijke interne arbeidsmarkt voor de overheidssector worden gecreëerd. Een vast deel van de vacante betrekkingen moet worden voorbehouden aan ambtenaren afkomstig uit andere overheidsdiensten.

Besluit : De overheidssector moet de crisis aanpakken door solidair op te treden en door het goede voorbeeld te geven !

3. UITDAGINGEN EN ACTIES

1. Doelstellingen verduidelijken

De managementplannen rond enkele duidelijke en strategische prioriteiten en doelstellingen vereenvoudigen.

Vaststelling: Tijdens de OESO-vergadering over *public governance* in september 2006 wezen nationale experts erop dat de managementplannen lijvige documenten hadden opgeleverd, waar over het algemeen geen gebruik meer van wordt gemaakt nadat de minister ze heeft goedgekeurd. Het gaat dus niet om actieve documenten en hun nut lijkt twijfelachtig. De strategische en operationele doelstellingen zijn vaag en moeilijk te evalueren.⁵

Vanuit hun zorg om aan de wensen van hun coalitiepartners tegemoet te komen en hun kiezerskorps te behagen, vertonen politieke verantwoordelijken de neiging om de overheidsdiensten die onder hun leiding staan, heel wat extra opdrachten toe te vertrouwen, zonder daarbij ooit prioriteiten vast te leggen of hiervoor de noodzakelijke menselijke en financiële middelen ter beschikking te stellen. Tussen het aankondigingseffect dat eigen is aan het politieke discours en de beperkingen van de administratie gaapt zo een steeds diepere kloof die overheidsmanagers verplicht om te kiezen tussen ongehoorzaamheid of dubbelzinnigheid. De regeerakkoorden en de beheer- en bestuursovereenkomsten worden op die manier herleid tot vrome wensen waarvan iedereen weet dat ze gewoon één of andere *stakeholder* tevreden moeten stellen en ongetwijfeld zullen evolueren afhankelijk van de omstandigheden. Dit heeft bij de administratie een algemeen scepticisme doen ontstaan ten overstaan van de doelstellingen die haar worden voorgehouden. De doelstellingen – voor zover ze al bestaan – verliezen al hun dwingende kracht en worden veeleer als algemene intenties ervaren en niet als dwingende aanzetten tot actie. Zo zien we bijvoorbeeld dat er slechts facultatief doelstellingen worden vooropgesteld in het kader van de ‘ontwikkelcirkels’ die sinds kort de vroegere evaluatiesystemen bij de federale overheidsdiensten vervangen. De grote oriënteringen worden dus op het niveau van de ambtenaren niet langer systematisch vertaald in operationele doelstellingen.

Actie: Om de prestaties van de programma’s te beoordelen, moeten er drie krachtlijnen worden gedefinieerd die overeenstemmen met drie verschillende invalshoeken van waaruit het overheidswerk moet worden bekeken: de burger die doelstellingen formuleert op het vlak van sociaal-economische doeltreffendheid, de gebruiker die doelstellingen vooropstelt met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening en de belastingbetaler die doelstellingen formuleert inzake beheersefficiëntie.

Om tot een evenwichtige verbetering van de prestaties te komen, is het belangrijk dat elke krachtlijn in de gekozen doelstellingen aan bod komt. Perfect beheerde beleidsstrategieën dienen tot niets indien ze ondoeltreffend zijn of geen reële impact hebben. Even nutteloos zijn beleidsstrategieën die een positief effect hebben maar buitensporig veel geld kosten. Voor elk programma moeten tegelijk doelstellingen op het gebied van sociaaleconomische doeltreffendheid, kwaliteitsvolle dienstverlening en beheersefficiëntie worden geformuleerd.

⁵ OESO (2007) *Working Papers public governance*, 2007/5.

2. Resultaten verduidelijken

Een echt systeem waarbij onafhankelijke structuren de beleidsstrategieën van de overheid evalueren en opvolgen aan de hand van prestatie-indicatoren.

Vaststelling: Er kan geen sprake zijn van verantwoordelijkheid binnen het overheidsbeheer zolang de verplichting ontbreekt om verantwoording af te leggen. Om vruchten af te werpen moet het verantwoordingsprincipe uiteraard op objectieve informatie gebaseerd zijn. De getuigenis van de geëvalueerde verantwoordelijken volstaat op zich niet. Op dit punt is er nog heel wat werk aan de winkel: kwantificeerbare doelstellingen definiëren, prestatie-indicatoren ontwikkelen op het niveau van de diensten, vergelijkbare overheidsdiensten in België en in het buitenland met elkaar vergelijken (*benchmarking*), de statistieken verbeteren, een effectieve en transparante controle laten uitvoeren door voogdijoverheden, regeringscommissarissen en revisoren, en de publieke beleidsstrategieën evalueren, een domein waarop België een belangrijke achterstand heeft. Het werkgelegenheidsbeleid is in dit verband een treffend voorbeeld. Niet alleen is er nagenoeg geen sprake van enige evaluatie *ex ante*, maar bovendien zijn ook effectenevaluaties *ex post* vrij zeldzaam. Als er al wordt geëvalueerd, worden de evaluatieverslagen voor het merendeel door overtuigde medestanders van het toegepaste beleid opgesteld. Hun studies blijven beperkt tot een inventarisatie van de begunstigden van het programma. Deze manier van werken is onaanvaardbaar omdat het succes van een beleid niet kan worden afgemeten aan het aantal begunstigden. Wat écht telt, is te weten hoeveel van deze begunstigden ook zonder dit beleid werk hadden gevonden (*deadweight-effect*) en hoeveel begunstigden een baan vonden na afloop van hun jongerencontract (inschakelingspercentage). Om een werkgelegenheidsbeleid te evalueren, moet je je afvragen of de arbeidskansen van de begunstigden gemiddeld beter zijn dan die van de niet-begunstigden. Uit de povere evaluaties waaraan de beleidsstrategieën van de overheid worden onderworpen, blijkt zowel de desinteresse van de universiteiten als het ontbreken van een vraag tot evaluatie vanwege de overheid. De meeste administraties hebben hun eigen studiediensten die hun gegevens angstvallig bewaken. Elke dienst zit verwickeld in een rivaliteit met andere administraties om de controle over zijn eigen gegevens te behouden. Dit staat voor hen gelijk met een soort macht binnen de politieke krachtsverhoudingen. Tot slot ontbreekt het de top van de administratie ook aan de nodige opleiding om kwaliteitsvolle evaluaties van beleidsstrategieën naar waarde te schatten.

Het mag niet verbazen dat er heel wat weerstand bestaat tegen het objectiveren van de resultaten. Democratisch verkozen volksvertegenwoordigingen kunnen vandaag de dag maar al te vaak niet de minste controle uitoefenen op de *efficiëntie* van de overheidsdiensten en de effectieve resultaten van de toegepaste beleidsstrategieën. Zij kunnen weliswaar vragen stellen over de verwezenlijkingen, maar zelden over het verband tussen de kosten en de verwezenlijkingen. Bovendien zijn ze voor het merendeel van de informatie aangewezen op de mensen die ze moeten evalueren, bij gebrek aan externe expertises.

Actie: Een echt beleid uitwerken om de beleidsstrategieën van de overheid te evalueren en hiervoor één of meer echt onafhankelijke structuren opzetten, waarvan de bevoegdheid door iedereen wordt erkend en waarin alle politieke en intellectuele oriëntaties worden vertegenwoordigd. Elke overheidsdienst een specifiek budget toekennen om hervormingen te evalueren. Intensiever gebruik maken van tevredenheidsenquêtes bij de gebruikers.

Overheidsgegevens waarvan de inzameling overheidsgeld heeft gekost, gratis toegankelijk maken. De universiteiten betrekken bij de evaluatie en een pluraliteit aan evaluaties waarborgen.

Het gedecentraliseerde systeem van ons Belgisch federalisme biedt interessante mogelijkheden voor evaluaties: de effecten van verschillende maatregelen in verschillende regio's kunnen met elkaar worden vergeleken, zoals analisten in andere federale systemen systematisch doen. Als onze gewesten steeds ruimere bevoegdheden krijgen (en het einde van de bevoegdheidsoverdrachten lijkt nog niet in zicht), zouden ze moeten worden aangemoedigd om desnoods met een speciale dotatie hiervoor lokale experimenten met publieke beleidsstrategieën uit te voeren.

3. De kosten verduidelijken

Overschakelen van een boekhouding op kasbasis naar een moderner beheer dat op doelstellingen en resultaten gebaseerd is, en daarbij vertrekken van de werkelijke prijs van de verschillende beleidsstrategieën.

Vaststelling: Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid om de transparantie van haar rekeningen en begrotingsdoelstellingen te waarborgen, zodat hierop een efficiënte democratische controle kan worden uitgeoefend met de nodige bijsturingen. In ons huidige systeem bepaalt het parlement voor elk van de regeringen wat een degelijk uitgavenniveau is. Alleen kan het parlement dit niet berekenen omdat het niet over de juiste instrumenten beschikt om de kosten van de programma's te evalueren. Vervolgens is het de plicht van de administratie om dit geld te besteden, omdat het parlement op basis van een democratische stemming de doelstellingen van openbare dienstverlening heeft gedefinieerd. Maar als gevolg van wat we een begripsverwarring zouden kunnen noemen, worden meer uitgaven systematisch gelijkgesteld met meer dienstverlening.

Actie: De begrotings- en boekhoudingshervorming die de wet van 22 mei 2003 voorschrijft, snel doorvoeren. De nieuwe federale FEDCOM-begrotingsboekhouding op transactiebasis versterken om er een echte dubbele boekhouding van te maken die een getrouwere afspiegeling van de vermogenstoestand van de staat waarborgt. De uitgavenprocessen en het budget van elk van de departementen in het FEDCOM-project integreren om hun opvolging en uitvoering mogelijk te maken. Uniforme en performante interne controlesystemen invoeren voor de aankoopprocessen die de FOD Budget en Beheerscontrole centraal coördineert. Dankzij de geïntegreerde verwerking kunnen aankopen centraal worden opgevolgd van bestelling tot betaling.

4. Resultaatsverbintenis

Omschakelen van de logica van een inspanningsverbintenis naar die van een resultaatsverbintenis. Een jaarlijkse norm vastleggen voor de verwachte efficiëntiewinst.

De vele *affaires* die elkaar opvolgen, doen uiteraard de vraag rijzen in hoeverre de wet wordt nageleefd. Overheidsmandatarissen worden beschuldigd van de meest uiteenlopende feiten: misbruik van vennootschapsgoederen, valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken, overtredingen van de wet op de overheidsopdrachten, overtredingen van de wet op de

boekhouding, belemmering van de vrijheid van inschrijving, belangenvermenging bij overheidsopdrachten, ... Deze inbreuken vormen echter slechts een klein deel van het probleem, want [overheidsgeld kan ook op een perfect legale manier over de balk worden gegooid](#). Eigenlijk staat er geen enkele officiële sanctie op slecht presteren.

Onderzoeken en audits brengen bijna systematisch tekortkomingen aan het licht die, hoewel ze formeel niet kunnen worden bestraft, toch op ernstige lacunes in het beheer wijzen: loyaliteitsconflicten, belangenvermenging, gebrekkige organisatie, ontbreken van beleidscontrole, willekeurige rekruteringen, onaangepaste competenties, ondermaatse productiviteit, ontbreken van evaluaties, gebrek aan communicatie, verouderde of onbestaande IT-uitrusting, ...

De weerstand tegen het evalueren van de resultaten is spectaculair. Zelfs nu volstaat het om even het woord 'performantie' te laten vallen om tal van ambtenaren te zien verkrampen. De meeste – om niet te zeggen alle – evaluatiesystemen die werden ingevoerd, draaiden op een fiasco uit. Je kunt je zelfs afvragen of het niet beter is om af te stappen van het principe om prestaties te meten, gelet op de risico's die dit inhoudt: demoraliseren van de ambtenaren, perverse gevolgen, ongerechtvaardigde druk, beschuldigingen over vermeend geknoei, ... Moeten we het idee om gebruik te maken van doelstellingen en prestatietabellen dan maar opbergen om de mensen voor wie ze in de eerste plaats bedoeld zijn te laten werken zonder gehinderd te worden door centrale richtlijnen? Het mag dan al een schijnbaar aantrekkelijk vooruitzicht zijn, in feite is het een onrealistische en ongewenste optie. In de landen waar tijdens de voorbije 20 jaar wél prestaties werden gemeten, heeft dit tot een grotere responsabilisering en een grotere transparantie geleid en dat is belangrijk. We beschikken op dit ogenblik over gegevens die we niet kunnen en niet mogen negeren. De openstelling van de overheidsadministratie vereist dat de burgers worden geïnformeerd over de kwaliteit van de hen verleende diensten. Ambtenaren en hun verantwoordelijken moeten worden verplicht om verantwoording af te leggen. We moeten ons voordeel doen met deze evoluties en tegelijk alle negatieve gevolgen indijken door met de nodige omzichtigheid op zoek te gaan naar prestatie-indicatoren die dingen stimuleren die we willen zien en tegelijk dingen ontmoedigen die we niet meer willen zien. We moeten werk maken van indicatoren die groepswerk meer valoriseren dan individueel werk, en die de participatie van de gebruikers van de openbare dienstverlening bevordert.

Actie: Het principe van de verantwoordelijkheid van mandatarissen en ambtenaren binnen het domein van het overheidsbeheer afdwingen. Dit impliceert dat er duidelijke opdrachten en doelstellingen komen, dat organisatiestructuren worden aangepast om het aantal bevoegdheidsconflicten te beperken, dat echte beslissingsautonomie wordt toegekend om de versnippering van verantwoordelijkheden tegen te gaan, dat mensen worden verplicht om verantwoording af te leggen en resultaten mee te delen, dat prestatie-indicatoren worden ingevoerd en resultaten worden geobjectiveerd, en dat de middelen worden verdeeld in functie van de resultaten om de dingen te stimuleren die we echt willen zien en de dingen te ontmoedigen die we niet willen zien. Om echt vruchten af te werpen moet het verantwoordingsprincipe natuurlijk gebaseerd zijn op objectieve, pertinente en niet-manipuleerbare gegevens.

5. Durven delegeren

Alle uitvoerende administratieve functies een agentschapsstatuut geven en de functies op het vlak van concipiëring, beslissingsondersteuning en evaluatie voorbehouden aan de FOD's. Delegeren om de macht opnieuw bij de administratie te leggen.

De algemene scheiding tussen overheidsadministratie en politiek vormt één van de fundamenteën van de hervormingen op het vlak van prestatiebeheer. Wanneer het onmogelijk wordt om politiek en administratief werk van elkaar te onderscheiden, zijn de inspanningen niet langer gericht op het realiseren van de prestatiedoelstellingen, maar veeleer op het beïnvloeden van de keuze van de doelstellingen. De manier waarop de vertegenwoordigers van de uitvoerende macht werken, lijkt vaak in te druisen tegen alle elementaire beheerprincipes. In plaats van zich te beperken tot het geven van impulsen, het uitzetten van de beleidslijnen en het maken van de grote keuzes voor de besteding van de middelen, schudden ministers en hun kabinetten voortdurend opnieuw de kaarten. Zij betreden domeinen die formeel voor de administratie voorbehouden zijn, sluiten ambtenaren uit van het maken van strategische keuzes en nemen soms zelfs een deel van het eigenlijke administratiewerk voor hun rekening op het niveau van de kabinetten. Wat te denken van een 'overheidsmanager' die zo goed als niets te zeggen heeft over het inzetten en motiveren van zijn personeel? Het rekruteren van contractuelen en het toewijzen van promoties wordt vaak rechtstreeks of onrechtstreeks door de partijen gecontroleerd. De mogelijkheden om mensen te belonen of te sanctioneren blijven zeer beperkt – om niet te zeggen onbestaande. Hoge ambtenaren beschikken dus niet over de autonomie en het gezag die nodig zijn om de efficiëntiedoelstellingen te behalen die men hen nochtans beweert op te leggen.

De hervorming van de ministeriële kabinetten en die van het topmanagement zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De rolverwarring en de verdubbeling van verantwoordelijkheden tussen de kabinetten en de rest van de overheidsadministratie is niet alleen frustrerend voor het personeel, maar ook ondoeltreffend. Bovendien is het hierdoor haast onmogelijk om de topmanagers te evalueren, wat het mandatensysteem zo goed als achterhaald maakt. De burger heeft ook minder vertrouwen in de overheid wanneer hij het gevoel heeft dat de overheidsdiensten niet door neutrale professionals worden beheerd, maar door ambtenaren die op basis van politieke criteria gekozen zijn en niet wegens hun specifieke competenties voor de functie die ze bekleden.

Een ander probleem is het ontbreken van continuïteit. Bij politieke wissels worden keuzes uit het verleden vaak radicaal weer in vraag gesteld, spelregels worden gewijzigd of er worden nog meer maatregelen aan de al bestaande batterij toegevoegd om dezelfde doelstelling te bereiken. Deze strategieën maken het overheidsoptreden op lange termijn onbegrijpelijk en ondoeltreffend, en werken ook *deadweight-effecten* in de hand.⁶ Op dit ogenblik kennen ondernemingen het exacte bedrag niet (of niet goed) van de belastingvoordelen die ze genieten. Ze hebben het dan ook moeilijk om hiermee rekening te houden in hun economische berekeningen. Deze steunmaatregelen worden dus niet ervaren als een stabiel en coherent regelgevingsstelsel, maar veeleer als occasionele 'cadeautjes' waarvan je moet 'profiteren'. Dit vermindert in feite de invloed van dergelijke maatregelen op de economische keuzes die de actoren op het terrein maken. Deze ondoorzichtigheid is nog verontrustender als je bekijkt over welke enorme bedragen het gaat.

⁶ We spreken van *deadweight-effect* wanneer de overheid economische keuzes subsidieert die mensen ook zonder fiscale stimuli zouden hebben gemaakt.

Actie: Responsabilisering en *empowerment* van de ambtenaren met behulp van concrete en meetbare doelstellingen en niet via opgelegde procedures, inclusief de nodige omkadering voor deze grotere autonomie om de onpartijdigheid van de genomen beslissingen te waarborgen. Werk maken van beheerautonomie in het kader van een contractuele relatie die ambtenaren ertoe aanzet om op passende wijze gebruik te maken van het gezag dat aan hen toevertrouwd wordt.

6. Tevredenheid op het werk promoten

Ambtenaren moeten het gevoel hebben dat ze zinvol werk doen. Ze moeten de indruk krijgen dat ze voor 'de goede zaak' werken. Zij putten hun motivatie minder uit het vooruitzicht om carrière te maken, dan uit de oriëntering van hun werk in de richting van doelstellingen waar ze achter kunnen staan.

Productiviteit zegt niet alles wanneer het om economische prestaties gaat. Die worden ook en misschien zelfs vooral afgemeten aan de participatie- en werkgelegenheidsgraad, de tevredenheid op het werk en de mate van betrokkenheid van werknemers bij hun werk. Onze overheidsadministraties hebben in de eerste plaats te lijden onder het gebrek aan dynamiek van hun omgeving, waarin het 'vitaal elan' onvoldoende wordt gestimuleerd. Heel wat ambtenaren hebben de indruk dat hun overheidsadministratie niet goed wordt geleid en beheerd, dat ze vanuit organisatorisch oogpunt slecht gestructureerd is, dat ze ouderwets is en remmend werkt voor wie wil presteren, dat ze onvoldoende aan de behoeften van de burgers tegemoetkomt, en dat ze weinig voor nieuwe ideeën openstaat. Als we dus de perceptie van de ambtenaren willen veranderen, moeten we deze aspecten aanpakken. Mensen moeten een positief beeld hebben van de dienst waar ze werken, zodat ze met trots over hun werkplaats kunnen praten.

Tot slot moeten ambtenaren hun werk als zinvol kunnen beschouwen. Dit is een belangrijke uitdaging, te meer daar heel veel ambtenaren zich in een situatie bevinden waarin hun loopbaan op een dood spoor zit. Zij halen hun motivatie dus niet zozeer uit het vooruitzicht om carrière te maken, maar gewoon uit het werk dat ze op dit ogenblik doen. Als we dit werk in de richting van bepaalde doelstellingen willen oriënteren, moeten ambtenaren wel een duidelijk beeld hebben van wat van hen wordt verwacht. Net zo belangrijk is dat ze achter deze doelstellingen moeten kunnen staan. Ambtenaren moeten daarom worden betrokken bij het opstellen van deze doelstellingen, wat kadert binnen de huidige visie op management op het vlak van verantwoordelijkheid, responsabilisering en zelfbeheer.

Actie: De tevredenheid en motivatie van de ambtenaren vergroten door het werk te oriënteren in de richting van doelstellingen waar de ambtenaren achter kunnen staan. Ambtenaren betrekken bij het opstellen van deze doelstellingen. Ambtenaren moeten een duidelijk beeld hebben van wat van hen wordt verwacht en moeten hun werk als zinvol ervaren. Innovatieve elementen binnen elke administratie ondersteunen en hen speelruimte geven.

7. Durven uitblinken

Een Hogeschool voor Overheidsadministratie oprichten. Duidelijkheid en transparantie bij benoemingen en aanwervingen.

Al te vaak stellen de ambtenarenopleidingen zich in de plaats van de hervormingen in plaats van ze te begeleiden. Vanuit hun zorg om conflicten te voorkomen die inherent zijn aan veranderingen van structuren, machtsverhoudingen en HR-beheer, geven de verantwoordelijken er de voorkeur aan om te investeren in opleidingen, waarmee ze zich op minder conflictgevoelig terrein begeven. Deze benadering is gedoemd tot mislukken: de ambtenaren zijn beter opgeleid, maar door het gebrek aan structurele hervormingen krijgen ze niet de middelen om de nieuw aangeleerde methoden toe te passen. De opleiding wordt zo gereduceerd tot een louter instrument: in plaats van de strategie van de instelling te dienen, komt ze soms slechts tegemoet aan de individuele doelstellingen op het gebied van de baremieke en pecuniaire loopbaan.

Verder blijven de hogere ambtenaren slecht opgeleid in de verschillende disciplines van het overheidsmanagement. De regeringen deinzen ervoor terug om bepaalde competenties te eisen van kandidaten voor benoemingen, hetzij omdat ze het liefst de handen vrij houden, hetzij omdat er weerstand klinkt bij bepaalde ambtenaren, hetzij omdat er zich problemen van juridische aard stellen. Zo schortte de Franse Gemeenschap het systeem op dat het bezit van een managementbrevet verplicht stelde voor wie in aanmerking wilde komen voor directieposten. In het Waals Gewest werden ook de opleidingsprogramma's voor overheidsmanagement opgeschort die voor hogere ambtenaren bedoeld waren.

Tot slot stellen we een algemeen opleidingstekort vast bij politieke mandatarissen, ook al begint de toestand te verbeteren. Iedere burger heeft uiteraard het recht om zich verkiesbaar te stellen en vervolgens een publiek mandaat op te nemen. Het is niet de bedoeling om dit recht te betwisten, maar het is misschien niet zo verstandig dat mensen verantwoordelijk willen zijn voor complexe programma's zonder de inspanning te willen doen om een opleiding te volgen, al was het maar om iets af te weten van het competentiedomein dat ze willen gaan beheren. Politieke verantwoordelijken kunnen de competentievoorwaarden niet omzeilen, terwijl ze tegelijk het grootste deel van de beslissingsmacht opeisen. In alle leeftijdscategorieën samen kreeg in 2006 slechts 3 % van de laaggeschoolden toegang tot een opleiding. Dit is echter al een stijging tegenover de 2,2 % uit 2000. Hoewel meer werknemers met een gemiddelde scholingsgraad een opleiding volgden (6,5 %), kon in deze categorie geen enkele toename worden vastgesteld in vergelijking met het referentiejaar. Van de hooggeschoolden tot slot nam 13,3 % in 2006 deel aan een opleiding, tegenover 11,9 % in 2000, maar in 2005 bedroeg dit cijfer nog 15,3 %.

Actie: De ontwikkeling van de noodzakelijke competenties voor de verwezenlijking van de doelstellingen waarborgen. Een veeleisende en prestigieuze opleiding in het leven roepen in het kader van een echte Hogeschool voor Overheidsadministratie. Een gemeenschappelijke structuur oprichten die het beheer van de hogere kaderleden bij de staat coördineert en professionaliseert. De opleidingsinspanning afstemmen op wat in de privésector gebeurt. De opleiding beter afstemmen op de minder hoog opgeleide ambtenaren.

8. Benoemingen en aanwervingen objectiveren

België ondertekende het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie dat in 2005 in werking trad. Dit verdrag omvat onder de zeer ruime noemer 'corruptie' een zeer uitgebreid arsenaal aan aanbevelingen in verband met preventieorganen, gedragscodes voor ambtenaren, belangenconflicten en informatie voor het publiek. In verband met benoemingen en promoties raadt artikel 7 van het verdrag het volgende aan: "Ambtenaren moeten worden gerekruteerd en bevorderd volgens de principes van efficiëntie en transparantie en op basis van objectieve criteria zoals verdienste, billijkheid of geschiktheid."

De prestatiebeheersystemen van alle overheidsdiensten hechten zeer veel belang aan de opleiding van de ambtenaren. Het is echter van cruciaal belang dat de evaluaties van de ambtenaren minstens voor een deel worden gebruikt bij de toewijzing van promoties, premies en sancties. Op dit ogenblik beschikken de overheidsadministraties over zeer goed ontwikkelde prestatiebeoordelingssystemen, maar hun link met de promotiesystemen blijft te zwak. Dit is nog meer het geval bij de contractuelen die het binnen de overheidsadministraties zonder loopbaantraject moeten stellen. De federale overheidsadministratie introduceerde premies voor bijzondere verdiensten, maar die worden toegekend bij de verwerving van bepaalde competenties en niet bij het behalen van goede resultaten. Er bestaat overigens geen enkele officiële sanctie voor wie slecht presteert.

De prestatie-evaluaties moeten niet alleen worden gebruikt om goede prestaties te valoriseren, maar ook om ambtenaren met opleidingslacunes een betere opleiding te geven en om de verantwoordelijkheden van ambtenaren die niet goed presteren, bij te sturen.

Actie: Interne promotie binnen de overheidsadministraties promoten. Promotie op basis van competentie-examens gelijkstellen met promotie op basis van professionele prestaties. Benoemings- en promotieprocedures transparanter en objectiever maken. Onze verplichtingen op grond van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie nakomen op het vlak van gedragscodes, preventieorganen, belangenconflicten en informatie aan het publiek.

9. Mobiliteit vergroten

De statuten van de ambtenaren harmoniseren. De ziekteverlofsystemen moderniseren en uniformiseren.

Sinds de jaren 90 beschikken de gewesten en de gemeenschappen onder invloed van de verdere federalisering over een steeds grotere autonomie om hun personeel te organiseren en te beheren. Terwijl ze aanvankelijk het rigide loopbaansysteem van het statuut-Camus erfden, staat het de deelstaten nu vrij om hun eigen HR-systeem te organiseren volgens de algemene principes van het Koninklijk Besluit tot Bepaling van de Algemene Principes van 22 december 2000.⁷ De verantwoordelijkheid om de arbeidsvoorwaarden vast te leggen werd in ruime mate aan de zes individuele regeringen toegewezen. Hierdoor is niet alleen een asymmetrie in de loonschalen ontstaan, we stellen ook structurele verschillen vast die de mobiliteit van de ambtenaren belemmeren. Op het vlak van de arbeidsmarkt voor ambtenaren bevindt België

⁷ Algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de overheidsambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de gemeenschappen en gewesten. Dit besluit legt de rechten en plichten van de (statutaire en contractuele) ambtenaren vast op het vlak van loyaliteit, informatie, vrijheid van meningsuiting en integriteit. Het legt ook de principes van een objectieve rekrutering vast, disciplinaire maatregelen, ...

zich in een hybride situatie met statutaire obstakels die de mobiliteit van de ambtenaren in de weg staan.

Een eenvormige regelgeving voor de arbeidsmarkt binnen het openbaar ambt zou voor een grotere mobiliteit kunnen zorgen. De mobiliteit die een eenvormig ambtenarenstatuut voor alle regeringen zou kunnen opleveren, komt er echter niet doordat het Koninklijk Besluit tot Bepaling van de Algemene Principes slechts een zwakke gemeenschappelijke basis biedt die bovendien ter discussie staat en door de regeringen wordt omzeild.

Toch is genoegzaam bekend dat de prestaties van een administratie rechtstreeks afhankelijk zijn van de interne mobiliteit, d.w.z. van de mogelijkheid om arbeidskrachten over te plaatsen naargelang van de behoeften van de dienst. In 2005 werd volgens cijfers van SELOR slechts gebruikgemaakt van deze interne mobiliteit voor... 0,3 % van de federale ambtenaren⁸! Hetzelfde zien we op de andere niveaus. En dan hebben we het nog niet over de mobiliteit tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus of tussen privé en openbaar ambt.

Actie: De ambtenarenstatuten harmoniseren. De statutaire obstakels wegwerken die de mobiliteit van de ambtenaren tussen de verschillende diensten en bevoegdheidsniveaus in de weg staan. Een echte interne markt voor het openbaar ambt creëren. Quota opleggen voor de openstelling van betrekkingen voor ambtenaren die uit andere administraties komen.

10. Een einde maken aan de dualiteit van het ambtenarenstatuut

België is binnen de OESO het enige land waar de overheidsadministraties steeds meer en vaker een beroep doen op contractuele personeelsleden (de zogenaamde 'tijdelijken' of 'ambtenaren op zending'). De meeste OESO-landen hebben hun werknemersstatuten namelijk zo aangepast dat al hun personeelsleden op basis van een publiek- of privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst tewerkgesteld zijn. België is een geval apart omdat het met twee verschillende personeelsstatuten werkt. Het contractueel personeel is onderworpen aan regels die afwijken van wat het algemene tewerkstellingskader voor het personeel van de overheidsadministraties zou moeten zijn.

De toename van het aantal contractuelen lijkt niet gepland te zijn. Zoals leidinggevendenden toegeven, worden contractuelen vaak ingezet ter vervanging van statutaire ambtenaren. Zo kunnen de voorwaarden omzeild worden die het KB van 2000 aangaande de algemene principes voorschrijft. Bovendien levert het contractueel personeel niet de beloofde flexibiliteit, aangezien het merendeel van hen een contract van onbepaalde duur heeft en contractuelen slechts in zeer zeldzame gevallen worden ontslagen of geen contractvernieuwing krijgen.

Deze aanwervingen ontsnappen ook nog eens aan de kwaliteitscertificatie waaraan de rekruteringen door SELOR onderworpen zijn. Vaak speelt politieke beïnvloeding hierbij dus een grotere rol. Omdat de uitbestedingsgraad van de Belgische overheidsadministraties tot de laagste in Europa behoort, moet tot slot een beroep worden gedaan op een groot aantal contractuelen om vacatures voor laaggeschoolden in te vullen (chauffeurs, schoonmaak- of keukenpersoneel, ...).

⁸ Ook al wil SELOR werk maken van de uitbouw van een interne arbeidsmarkt voor de federale administraties.

Deze situatie is onbevredigend, zowel vanuit het oogpunt van het bestuur als wat de billijkheid betreft. Om efficiëntiewinst te boeken, lijkt het een nogal voor de hand liggende oplossing om meer functies waarvoor een lage scholingsgraad vereist is, uit te besteden en de contractuele tewerkstelling tot een minimum te beperken (d.w.z. tijdelijke krachten om vervangingen uit te voeren of periodieke toenames van de werklust op te vangen). Deze oplossing vergt echter een veel flexibeler personeelsstatuut in combinatie met een vereenvoudiging en verlichting van de rekruteringsprocedures en de procedures voor het creëren en afschaffen van functies.

Actie: De contractuele tewerkstelling beperken tot gewone tijdelijke ambtenaren.
Overheidstaken die door laaggeschoolden kunnen worden uitgevoerd, uitbesteden.

4. BEST PRACTICES INTERNATIONAAL

Het kan leerzaam zijn om hervormingen in het buitenland van nabij te bekijken. We kunnen er nuttige lessen uit trekken met het oog op de modernisering van de overheidssector in België. Vóór we enkele van deze hervormingen bespreken, willen we op drie belangrijke aandachtspunten wijzen:

1. De eerste landen die zich aan hervormingen waagden, kwamen allemaal tot de vaststelling dat het niet eenvoudig is om daarbij de waarden en de coherentie van de administratie in stand te houden. Het blijkt vaak moeilijk om aan reactiviteit en flexibiliteit te winnen (via decentralisering en autonomie) zonder de cohesie en de 'global governance' van het openbaar ambt te verzwakken.
2. Er bestaat weinig vergelijkingsmateriaal om de vooruitgang op het vlak van overheidsbeheer te beoordelen. De beleidsstrategieën voor het moderniseren van de administraties steunen over het algemeen op een sterk discours, maar we stellen vast dat de concrete maatregelen noch de resultaten worden geëvalueerd. Het is dan ook moeilijk om goede praktijken te vinden die echt op andere situaties kunnen worden toegepast.⁹ Deze lacune laat vermoeden dat het belangrijker is om hervormingen te lanceren dan om hun reële impact te verifiëren. Weten wat er moet worden gemeten en welke gegevens belangrijk zijn, de geboekte vooruitgang opvolgen en de resultaten aan het publiek kenbaar maken: het blijft een uitdaging voor tal van regeringen en zelfs voor de regeringen die zich op het vlak van hervormingen het meest vooruitstrevend tonen.
3. Alle ervaringen hebben ruimschoots aangetoond dat het van fundamenteel belang is om bij elke poging tot hervorming van het overheidsambt rekening te houden met de specifieke context, geschiedenis en cultuur. Ondanks de gelijkenissen tussen landen moet rekening worden gehouden met de eigenheden van elk land en de verschillende dynamieken die er aanwezig zijn. Op die manier verwerven we meer inzicht in de historische en culturele achtergronden die in verschillende landen tot verschillende hervormingen hebben geleid.¹⁰

AGENTSCHAPPENSYSTEEM

Het agentschappensysteem voor meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid.

Het is de bedoeling om (a) het concipiëren, coördineren, controleren en evalueren van de beleidsstrategieën van de overheid enerzijds en (b) het uitvoeren en toepassen van die strategieën anderzijds van elkaar te scheiden. De wereld van de politiek en die van de administratie moeten van elkaar worden gescheiden, zodat er meer duidelijkheid ontstaat omtrent de verschillende verantwoordelijkheden en opdrachten. In tegenstelling tot wat het geval is bij ministeries (of FOD's) die over een bevoegdhedenportefeuille beschikken, biedt het agentschappensysteem de mogelijkheid om ÉÉN verantwoordelijkheid aan ÉÉN dienst te koppelen. Er zijn doorslaggevende argumenten om de ministeriële bevoegdheden op het vlak van beheer over te dragen.

⁹ Zie OESO (2005) "Measures of reform", *OECD Observer November*.

¹⁰ Zie OESO (2005) "Modernising government", *OECD Policy Brief November*.

Het oprichten van agentschappen nam vooral in de jaren 80 een hoge vlucht. Momenteel is het systeem in zwang in de meest uiteenlopende landen: het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Italië, Zweden, Denemarken, ...

Zweden was het eerste land waar agentschappen werden opgericht. Ze beschikken er over een grote zelfstandigheid die door de grondwet van 1809 wordt gewaarborgd. In de jaren 90 maakte Zweden een ernstige financiële crisis door die voor een aanzienlijk overheidsdeficit en werkloosheid zorgde. De Zweden begrepen dat hun sociale staat efficiënter moest gaan werken als ze de kwaliteit ervan wilden behouden. De sociaaldemocraten besloten daarom om flink te snoeien in het openbaar ambt dat tot enkele ministeries met een paar honderden ambtenaren werd herleid. Het operationele aspect werd gedelegeerd aan een honderdtal zelfstandige agentschappen die hun personeel aanwerven en betalen zoals zij dat zelf willen, en de budgettaire nauwgezetheid aan de dag leggen die nodig is voor het voortbestaan van het openbaar ambt. Dankzij het systeem van de 'overheidsagentschappen' zijn de overheidsfinanciën weer in evenwicht. Het principe berust op doeltreffendheid: één agentschap voor één opdracht. Het personeel van de grote ministeries die in Stockholm geconcentreerd waren, werd overgeplaatst naar agentschappen in het hele land, zodat ze dichterbij de gebruiker van de dienstverlening staan en hun opdracht beter kunnen uitvoeren. De agentschappen krijgen van de staat een budget op basis van de resultaten die ze behalen. Ze werken volledig autonoom en gedecentraliseerd, wat de flexibiliteit in de openbare dienstverlening sterk ten goede komt. Een ander voordeel van de agentschappen is dat hun interne organisatie zeer goed op de moderne managementtechnieken afgestemd is. Het personeel van het agentschap voor werkgelegenheid wordt bijvoorbeeld geëvalueerd op basis van het aantal werklozen dat weer een baan vindt. De medewerkers hebben ook een duidelijk beeld van wat van hen wordt verwacht. Zij kunnen zich dus makkelijker met hun agentschap identificeren, waardoor een echte teamgeest kan ontstaan. Dit bevordert de samenwerkingsdynamiek en het werken in team. Ook de andere Scandinavische landen hebben heel wat activiteiten van hun ministeries naar agentschappen overgeheveld.

In het Verenigd Koninkrijk bestaan er sinds 1988 agentschappen. De Britse agentschappen beschikken slechts over autonomie voor wat het beheer van hun personeel en financiële middelen betreft. Over de strategische oriënteringen beslist het ministerie waar elk agentschap mee verbonden is en sedert 1998 ook de *Public Service Agreements* (beheersovereenkomsten voor het openbaar ambt).

Nederland maakte gebruik van agentschappen om de overheidsuitgaven te saneren en het begrip 'prestatie' in de administratie te introduceren. Italië tot slot verhoogde de flexibiliteit van zijn ministerie van Financiën aanzienlijk door vier agentschappen op te richten na de samenvoeging van de ministeries van Schatkist, Financiën en Begroting.

In verband met de dynamieken die op deze manier op gang worden gebracht, is het belangrijk dat de twee functies – dienstverlening en het definiëren van grote strategieën voor het overheidsbeleid – opnieuw worden bekeken of zelfs van elkaar worden gescheiden.

CHOICE & VOICE-systemen

In Australië besloot de regering in 1998 om het monopolie van het Werkgelegenheidsagentschap te doorbreken. Sindsdien 'koopt' de regering werkgelegenheidsdiensten bij een netwerk van werkgelegenheidsbureaus, waartoe bijna 100 dienstverleners behoren. Deze dienstverleners krijgen een ranking toebedeeld (1 tot 5 sterren) op basis van het aantal heringeschakelde werkzoekenden, rekening houdend met criteria als de werkloosheidsduur, het opleidingsniveau, het land van herkomst en het feit of de werkzoekende een alleenstaande ouder is of niet. Werkzoekenden kiezen zelf hun dienstverlener (CHOICE) die door de regering wordt betaald. De contracten die met de dienstverleners worden gesloten, bevatten een kwaliteitsgarantie voor de aard en de frequentie van de geleverde diensten. In 2004 werd een recordaantal herinschakelingen geregistreerd – 630.000 mensen aan het werk! – voor een lagere kostprijs.

Ook *Citizens at the Wheel* (Burgers achter het stuur), het programma waarmee de Deense regering sinds 2002 werkt, toont deze veranderde kijk op de administratie waarin de keuzevrijheid van de burger een centraal aandachtspunt vormt.

In Groot-Brittannië werd in een rapport van het *Cabinet Office* ("Putting people at the heart of public services") in juni 2004 duidelijk gesteld dat het de gebruiker moet zijn die kiest hoe de diensten worden verleend. De openbare diensten moeten worden beheerd, uitgaande van de vraag van de gebruikers (VOICE) die ook met kennis van zaken een operator voor de dienstverlening moeten kunnen kiezen op het niveau van de administratie, de verenigingssector of de privésector (CHOICE).

De *Citizen First*-enquêtes in Canada vertrekken vanuit dezelfde zienswijze. Zij peilen naar de mening van de burgers over de verschillende overheidsdiensten en stellen oplossingen voor om de tevredenheid van de gebruikers te verbeteren. De *Citizens first*-enquêtes uit 1998, 2000 en 2002 gingen over 28 gemeentelijke en territoriale diensten. Canada vroeg een panel van 9.000 mensen naar voorstellen en suggesties om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. De resultaten van de enquêtes tussen 1998 en 2002 tonen een sterke stijging van de tevredenheid van de gebruikers.

AMBTENARENSTATUUT

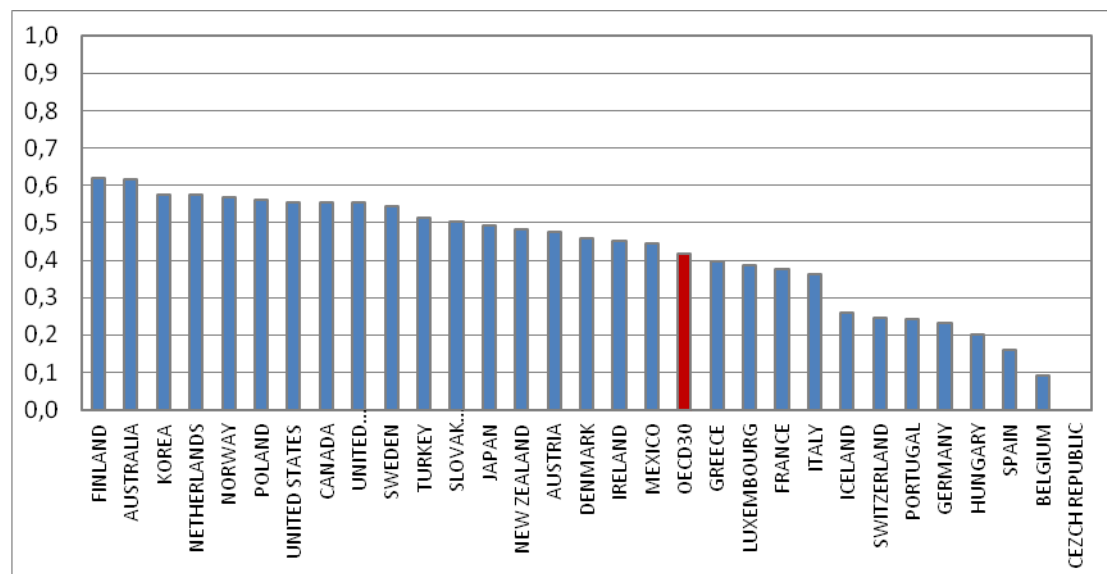
Sinds 1989 vlakt Nederland geleidelijk de eigenheden van het ambtenarenstatuut uit. Om de overheidssector aantrekkelijker te maken, kunnen ambtenaren er onderhandelen over hun arbeidsvoorwaarden. Deze versoepeling van de arbeidsmarkt voor ambtenaren biedt werknemers de kans om werk en privéleven beter op elkaar af te stemmen. Bovendien kunnen de werkgevers het aantal gepresteerde uren beter afstemmen op de productieprocessen en de behoeften van de gebruikers van de openbare diensten. Het staatspensioen werd afgeschaft en afgestemd op het systeem voor de werknemers uit de privésector, net als de reglementering van de arbeidsvoorwaarden. Sinds januari 2001 vallen ambtenaren en werknemers uit de privésector allemaal onder hetzelfde socialezekerheidsstelsel. Deze hervorming werd aanvaard, onderhandeld en zelfs bepleit door de vakbonden die er een manier in zagen om de ambtenaren en de werknemers uit de privésector opnieuw te verenigen. Voortaan kunnen ze beiden gebruikmaken van dezelfde onderhandelingsstructuren. De harmonisering van de statuten heeft de mobiliteit en de flexibiliteit op de geïntegreerde arbeidsmarkt vergroot. Ook de gelijke behandeling van werknemers uit de privé en bij de overheid met een vergelijkbare functie is op deze manier verzekerd.

Italië maakte eind 1993 een einde aan het ambtenarenstatuut en introduceerde de contractualisering van de arbeidsrelaties (uitgezonderd voor een select kransje waartoe de politie, de diplomatie, het leger en de magistratuur behoren). Ambtenaren zijn op die manier gemeenrechtelijke loontrekkenden geworden. Toch bestaan er nog altijd aparte systemen om toegelaten te worden tot het openbaar ambt (met examens om de neutraliteit te waarborgen) en om een baan te krijgen in de privésector, waar de regels van het privaatrecht gelden zoals die in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgelegd zijn.

RESULTATENLOGICA

In de praktijk was deze heroriëntering in de richting van een resultaatgebaseerd beheer geen eenvoudige zaak. De juiste methoden definiëren om de prestaties te meten, de resultaten te evalueren en deze vervolgens aan een welbepaald optreden van de overheid te koppelen, is technisch gezien niet gemakkelijk. De verschillende landen verzamelen geleidelijk meer en betere gegevens over de resultaten en maken daar ook gebruik van bij het opstellen van hun begroting. Budgetteren op basis van prestaties blijft vaak beperkt tot welbepaalde domeinen. Bovendien worden deze gegevens door de politieke verantwoordelijken vaak niet benut bij het uitwerken van beleidsstrategieën om de doeltreffendheid ervan te verbeteren.

Gebruik van een prestatiegericht budgetteringssysteem bij de centrale regering (2007)



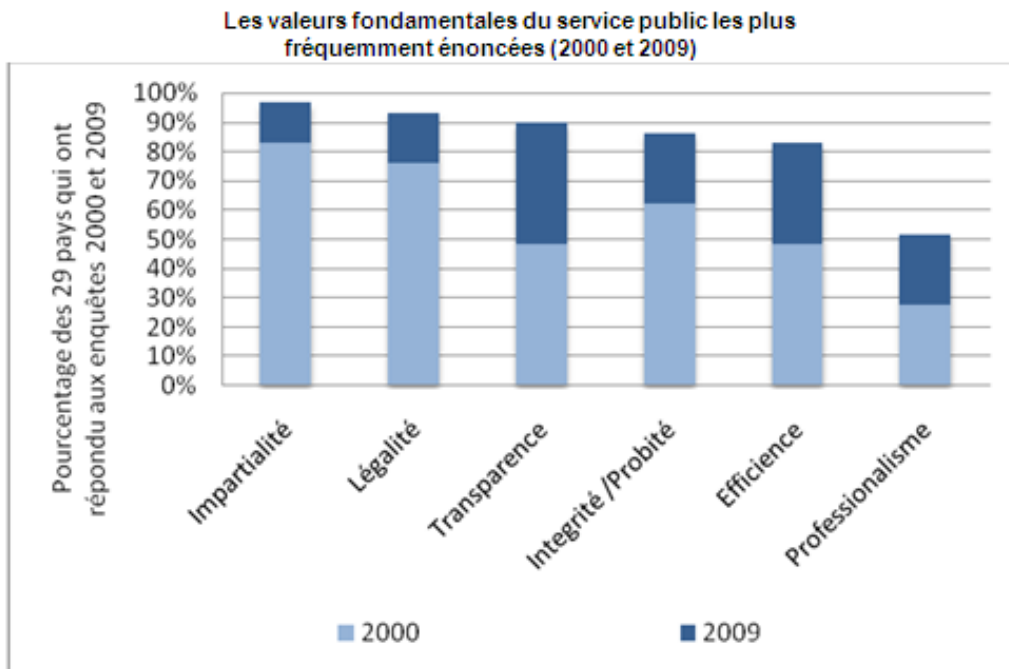
Bron: OESO, *Government at a Glance 2009*

NIEUWE CULTUUR EN WAARDEN

Oprukkende waarden: transparantie en efficiëntie

Overheidsinterventies tonen het vermogen van staten om het algemeen belang te dienen en een omgeving te promoten die de goede werking van de markten ten goede komt. Een transparante en verantwoorde besluitvorming door staten lijkt vandaag een noodzakelijke voorwaarde te zijn geworden. Tegen de achtergrond van publieke en private mislukkingen – die tot de financiële crisis bijdroegen – maar ook als reactie op de sterkere staatstussenkomst

en de toenemende overheidsuitgaven groeide de roep om transparantie en responsabilisering van de staten. Binnen de staatsstructuren zelf is transparantie de voorbije tien jaar een criterium geworden waar niemand nog omheen kan. Hetzelfde geldt voor waarden als doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo is het aantal centrale administraties dat transparantie en efficiëntie als fundamentele waarden aanwijst, tussen 2000 en 2009 verdubbeld. Beide worden nu even belangrijk geacht als wettigheid en onpartijdigheid, de twee klassieke waarden¹¹. (zie grafiek).



Bron: OESO, *Government at a Glance 2009*

Nieuwe begrotingscultuur in Frankrijk met de LOLF

De wens om een prestatiegerichte cultuur in het openbaar ambt te introduceren en de noodzaak om het parlement bij het begrotingsproces een actievere rol te laten spelen leidden in 2001 tot de goedkeuring van een nieuwe financiewet: de LOLF. Deze wet voorziet een begrotingsproces dat op twee sleutelementen gebaseerd is: i) de logica van het prestatiebeheer binnen de overheidsadministratie, en ii) de transparantie van de begrotingsgegevens die het parlement in staat stelt om controle uit te oefenen op het proces. De logica van het prestatiebeheer binnen de overheidsadministratie bestaat erin om een begrotingscultuur te introduceren die op de resultaten gericht is en niet zozeer op de middelenlogica, één van de belangrijkste struikelblokken uit de reglementering van 1959. Zo moeten de bestuurders verantwoording afleggen voor het gebruik van de financiële middelen die hen worden toegewezen om te functioneren.

De LOLF vertegenwoordigt de overstap van een procedurecultuur naar een resultatencultuur. De Franse overheidsdiensten moesten een origineel prestatieconcept introduceren dat meer belang hecht aan doeltreffendheid, kwaliteit en impact op de samenleving. Door de

¹¹ Zie OESO 2010, *Government at a Glance 2009*

goedkeuring van de LOLF deden nieuwe zaken, zoals toezicht op de prestaties en kwaliteitscontrole, hun intrede bij het openbaar ambt. De inspectie moest worden aangepast en evolueerde van een controle *ex ante* in de richting van een controle *ex post*.

Voor de hervorming werd een proefperiode van vijf jaar ingelast. Het was de bedoeling om de nieuwe concepten en procedures te testen en te zien hoe ze allemaal samen zouden werken. Verscheidene organisaties boden zich vrijwillig aan om de nieuwe concepten, procedures en begrotingsinstrumenten te testen en om de complexere aspecten, zoals in het bijzonder de relaties tussen doelstellingen en indicatoren, te onderzoeken.

De LOLF werd volledig van kracht in 2006. De inwerkingtreding van deze wet was een uitdaging en een 'klein mirakel' voor de Franse overheidsdiensten, die de omschakeling moesten maken van een oude en diep verankerde cultuur waarin procedures veel belangrijker waren dan resultaten.

Het probleem waar de LOLF op dit ogenblik mee worstelt, is de overstap van de experimentele fase naar de veralgemeende toepassing. Zolang de nieuwe wet in de vorm van een proefprogramma op bepaalde domeinen werd toegepast, werd ze gunstig onthaald en keurden de meeste betrokken actoren het nieuwe conceptuele kader goed. Toen dit kader op iedereen van toepassing werd, wekte het weerstand en stelden sommigen alles in het werk om de evolutie tegen te houden.

De ervaring met de LOLF toont hoe belangrijk het is om een visie te hebben en goed te weten waar men in de toekomst naartoe wil, en om in staat te zijn om deze visie kenbaar te maken, zodat er een politiek draagvlak voor kan worden gecreëerd. Het feit dat het om een gezamenlijk hervormingsvoorstel van meerderheid en oppositie ging en dat de wet door een meerderheid in het Franse parlement werd goedgekeurd, verleent de LOLF de vereiste wettelijkheid en – belangrijker nog – legitimiteit. Het was duidelijk wat de hervormers voor ogen hadden: een beter evenwicht tussen de machten door de controle van het parlement op de begroting en de overheidsfinanciën. Alle publieke actoren waren zich bewust van de noodzaak van deze verandering.

5. BEST PRACTICES IN BELGIË

Ook in België werden bepaalde wijzigingen doorgevoerd om de kwaliteit en de doeltreffendheid van de overheidsdiensten te verbeteren. Hieronder volgen enkel voorbeelden van hervormingen.

NoVo-project: nieuwe benadering van human resources

Op 18 september 2006 lanceerde het directiecomité van de FOD Sociale Zekerheid het NoVo-project. Dit project moest de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid aanpassen en hervormen om de uitdagingen van de toekomst beter aan te kunnen. Het project viel in feite samen met de verhuizing van de FOD naar de financieroren. In plaats van de ambtenaren, de dossiers en het meubilair gewoon te verhuizen, besloot het directiecomité om de gelegenheid te baat te nemen en de volledige werking van de administratie nieuw leven in te blazen.

Het NoVo-project trok de aandacht omdat de FOD Sociale Zekerheid jong talent wilde aantrekken en behouden door een andere benadering van het HR-beleid binnen een administratie. Om deze doelstellingen te bereiken, ging het NoVo- project uit van 6 grote krachtlijnen:

1. NovoClient: De kwaliteit en de toegankelijkheid van de diensten verbeteren, evenals het reactievermogen van de organisatie in haar geheel, met het oog op een grotere tevredenheid van het publiek.
2. NoVoResult: Omvat alle middelen die worden ingezet ter bevordering van de zin voor initiatief, teamwork en zelfontplooiing, evenals voor de responsabilisering van de leidinggevenden om het begrip van individuele en gemeenschappelijke doelstellingen te ontwikkelen en te integreren.
3. NoVoDO: Creëert modulaire werkplekken die niet langer aan één bepaalde persoon toegewezen zijn. Zo kan worden gewerkt volgens beheerprincipes als '*dynamic office*' (medewerkers gebruiken de meest geschikte werkplek voor hun taak) en '*clean desk*' (de werkplek is altijd perfect opgeruimd, omdat ze de volgende dag misschien door een andere ambtenaar wordt gebruikt).
4. NoVoDIG: Is bedoeld om de medewerkers van de FOD ergonomische, betrouwbare en performante instrumenten ter beschikking te stellen, zodat ze efficiënt kunnen samenwerken.
5. NoVoRecord: Streeft naar een verdere digitalisering van documenten met het oog op een betere verdeling tussen papieren en elektronische documenten. Op die manier kunnen de medewerkers efficiënter samenwerken en dalen de werkingskosten.
6. NoVoCOM: Dit is de overkoepelende krachtlijn die binnen de FOD voor meer communicatie, transparantie en participatie moet zorgen om de goede implementatie van het project in zijn geheel te verzekeren.

Bijna vijf jaar na de lancering van het project beantwoordt NoVo aan de verwachtingen met – alles bij elkaar genomen – veelzeggende resultaten:

- Drie- of viermaal zoveel telewerk bij de FOD Sociale Zekerheid;
- Meer dan driekwart van het personeel registreert zijn werktijd niet meer;

- Personeelsverloop twee keer minder groot dan gemiddeld bij de administraties van de federale overheid;
- Ook minder absentisme dan bij de andere administraties;
- Meer dan 90 % van het personeel wordt jaarlijks geëvalueerd;
- Tevredenheid op het werk 5 tot 10 % hoger dan bij de andere administraties;
- Vermindering van de gebruikte kantooroppervlakte met bijna de helft, wat een jaarlijkse besparing van bijna 12 miljoen euro oplevert;
- 55 % minder papierverbruik, 60 % minder meubilair en bijna 90 % minder printers, faxtoestellen en fotokopieerapparaten!

Te oordelen naar de interne werking van de FOD lijkt het NoVo-project over de hele lijn een succes. Dat lijken ook de eerste cijferresultaten uit te wijzen. Een objectieve meting van de tevredenheid van het publiek zou echter een toegevoegde waarde vormen om het welslagen van het project ten volle te bevestigen.

FAVV: delegeren voor meer doeltreffendheid

Zoals we hierboven al uitlegden, kan de oprichting van een agentschap de doeltreffendheid en kwaliteit ten goede komen doordat het administratieve aspect en het politieke aspect van een overheidsdienst – het uitzetten van de strategische lijnen en de praktische uitvoering – van elkaar worden gescheiden. Het idee bestaat erin om een welbepaalde verantwoordelijkheid te delegeren aan een dienst – in dit geval een agentschap – die duidelijk wordt geëvalueerd op basis van de beschreven verantwoordelijkheid. Daarbij mag echter niet de omgekeerde fout worden gemaakt waarbij administraties verantwoordelijkheden delegeren en alle controle verliezen over het beheer en de kosten daarvan. Het is uiteraard niet de bedoeling om staten binnen de staat te creëren, zonder enige controle door de wetgever. Het is dus belangrijk om duidelijke regels toe te passen, zoals transparantie bij de benoemingsprocedures, een beperking in de tijd, een externe werkingsaudit, ...

In België zijn het FAVV en het Agentschap van de Schuld voorbeelden van de overdracht van bepaalde precieze opdrachten van een ministerie naar autonome agentschappen. Het FAVV – Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen – bewijst duidelijk hoe de dienstverlening aan het publiek kan worden verbeterd door de verantwoordelijkheden helder af te bakenen en objectieve criteria vast te leggen om ze te evalueren.

In 1999 klonk felle kritiek op de aanpak van de dioxinecrisis door het bevoegde ministerie. Twee ministers werden zelfs gedwongen om ontslag te nemen. Voedingsmiddelen en vee werden op grote schaal vernietigd, wat leidde tot een verlies van 250 miljoen euro. De totale financiële schade kwam in de buurt van 450 miljoen euro, zonder de gigantische imagoschade mee te rekenen die Belgische producten in het buitenland opliepen. Als gevolg van deze tekortkomingen werd de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de voedselketen losgekoppeld van het ministerie en toevertrouwd aan een agentschap: het FAVV. Zoals we al zeiden, zorgt het delegeren van deze verantwoordelijkheid voor een betere evaluatie en bijgevolg ook voor een betere kwaliteit en een grotere efficiëntie. Zo drukte het FAVV er een aantal hervormingen door:

1. Objectivering en uniformisering van de controles;
2. Informaticavereenvoudiging;
3. Uitleg en toelichting bij de controles voor de betrokken professionals en aankondiging van deze controles;
4. Implementatie van een zelfcontrolesysteem en een bonus/malussysteem die worden berekend in verhouding tot de bijdrage van de professionals aan het FAVV;
5. Organisatie van een interne en externe audit van het agentschap;
6. Invoering van een barometer voor de voedselveiligheid met 30 objectieve metingen.

Deze veranderingen hebben ontegensprekelijk voor een doeltreffender en kwaliteitsvoller beheer van de voedselveiligheid gezorgd. Enerzijds werden de verschillende crisissen die zich sindsdien hebben voorgedaan (vogelgriep in 2003, tweede dioxinecrisis in 2006, ...) beter onder controle gehouden, anderzijds is de perceptie bij de *stakeholders* duidelijk positief:

1. 85 % van de consumenten meent dat de voedselveiligheid er de jongste jaren op vooruit gegaan is en beschouwt het FAVV als de voornaamste verantwoordelijke op het vlak van voedselveiligheid.
2. 75 % tot 90 % van de professionals in de voedingssector beschouwt het FAVV als een professionele, nuttige instelling die hen helpt om hun activiteiten te verbeteren.
3. Volgens de eerste scores van de barometer mogen positieve resultaten worden verwacht.

Tot slot is er ook een grotere transparantie merkbaar op het vlak van de kosten, aangezien de financiële middelen van het agentschap duidelijk afgebakend zijn. Deze bestaan uit dotaties van de staat ten bedrage van 107 miljoen euro (een bedrag dat sinds 2008 daalt) en 67 miljoen euro aan andere inkomsten (bijdragen van beroepsorganisaties, ...).

Kruispuntbank van de sociale zekerheid: nieuwe technologieën ten dienste van de burger

Vandaag de dag moet een efficiënte en moderne overheidsadministratie gebruikmaken van nieuwe technologieën (o.m. IT) om de burger een dienstverlening van de hoogste kwaliteit te waarborgen. Het principe van het *e-government* – waarmee wordt bedoeld dat de overheidsdiensten online toegankelijk zijn – heeft in België al enkele mooie successen opgeleverd. Het beste voorbeeld is ongetwijfeld de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid.

Het concept van de kruispuntbank bestaat in België al meer dan 15 jaar. Zoals de naam aangeeft, gaat het om een verzameling van elektronische gegevens die afkomstig zijn van de administratie en autonome diensten, en die losstaan van elkaar. Het bijeenbrengen van informatie voorkomt dubbel werk bij het verzamelen van informatie en zorgt ervoor dat de informatie doeltreffender kan worden beheerd. Sinds enkele jaren wordt deze manier van werken op steeds meer domeinen toegepast, onder meer ook in de sociale zekerheid.

Door het grote aantal actoren dat op dit domein werkzaam is, worden er enorm veel gegevens uitgewisseld en is het hele systeem buitengewoon complex. Sinds de invoering van het kruispuntbanksysteem zijn heel wat zaken dan ook eenvoudiger geworden:

1. Een unieke identificatiecode voor elke burger kan elektronisch worden afgelezen van de sociale identiteitskaart (SIS-kaart) en de elektronische identiteitskaart. Deze homogene gegevens staan als dusdanig ter beschikking van de burger, de ziekenfondsen, de ziekenhuizen en alle andere actoren op het vlak van gezondheidszorg.
2. Eenmalige verzameling van gegevens en multifunctioneel hergebruik in de volledige socialezekerheidssector.

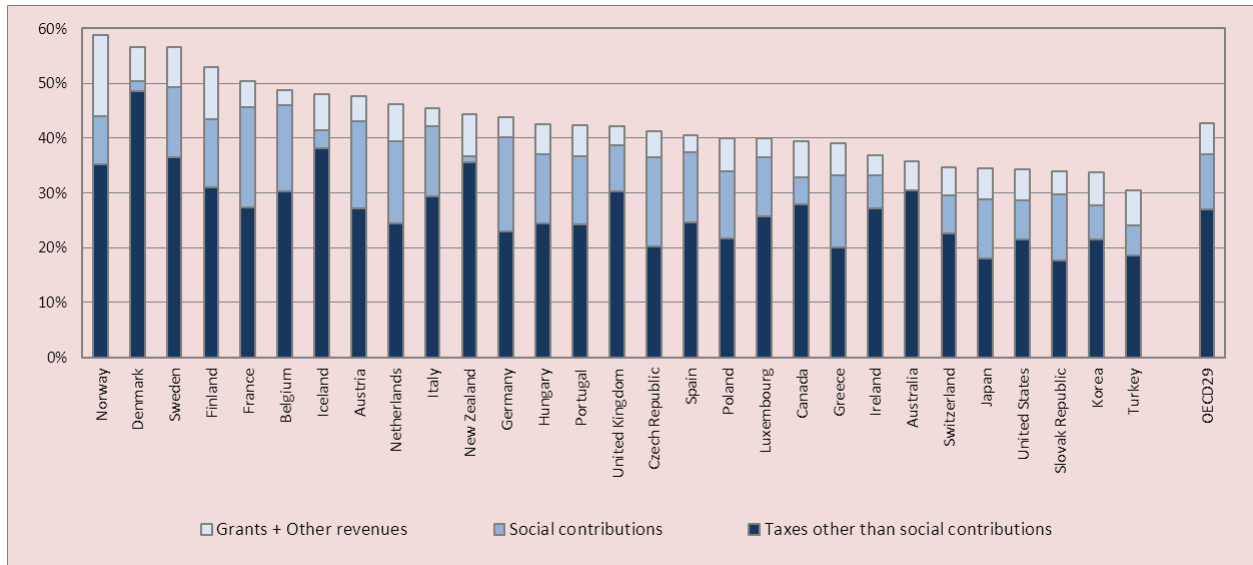
Deze veranderingen zorgden op bepaalde domeinen voor spectaculaire verbeteringen. De modaliteiten en het aantal noodzakelijke stappen voor de terugbetaling van patiënten zijn bijvoorbeeld aanzienlijk vereenvoudigd. Dit leverde meteen ook een belangrijke tijds- en papierbesparing op. In 2007 werden 656 miljoen e-mailberichten uitgewisseld tussen de verschillende actoren. Vroeger waren dat allemaal papieren brieven geweest!

In de marge van de gezondheidszorg wordt dit systeem ook op andere domeinen van de sociale zekerheid toegepast. Aangiften van aanwervingen en ontslagen, kwartaalaangiften van lonen, ... gebeuren nu volledig elektronisch. Een onderzoek van het Belgisch Federaal Planbureau wees uit dat de kosten van ondernemingen op het vlak van administratieve formaliteiten voor de sociale zekerheid sinds 2002 met 1,7 miljard euro per jaar gedaald zijn.

Door het succes van het systeem mogen de gevaren die het kan inhouden echter niet uit het oog worden verloren. De centralisering van informatie doet terecht vragen rijzen bij de beveiliging van de gegevens met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Er werd uiteraard een systeem voor de beveiliging van de gegevens voorzien, en de persoonsgegevens worden slechts gebruikt voor doeleinden die verzoenbaar zijn met de doeleinden waarvoor ze werden verzameld. Ze zijn ook uitsluitend toegankelijk voor hiertoe gemachtigde gebruikers in functie van de behoeften van de organisatie en in toepassing van het beleid of de reglementering. Toch moet de wetgever vakkundig blijven toezien op dit punt.

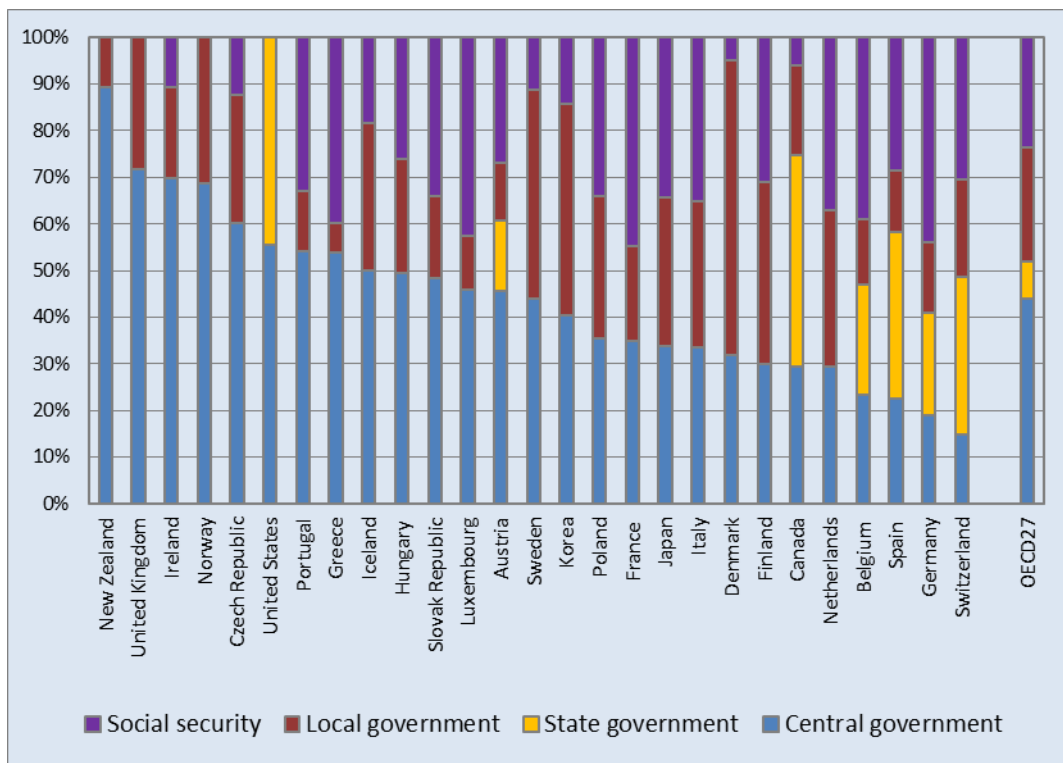
6. CIJFERS EN FEITEN

1. Structuur van algemene overheidsinkomens in % BBP (2008)



Bron: OESO Nationale rekeningen

2. Algemene overheidsuitgaven per overheidsniveau (2008)



Bron: OESO Nationale rekeningen

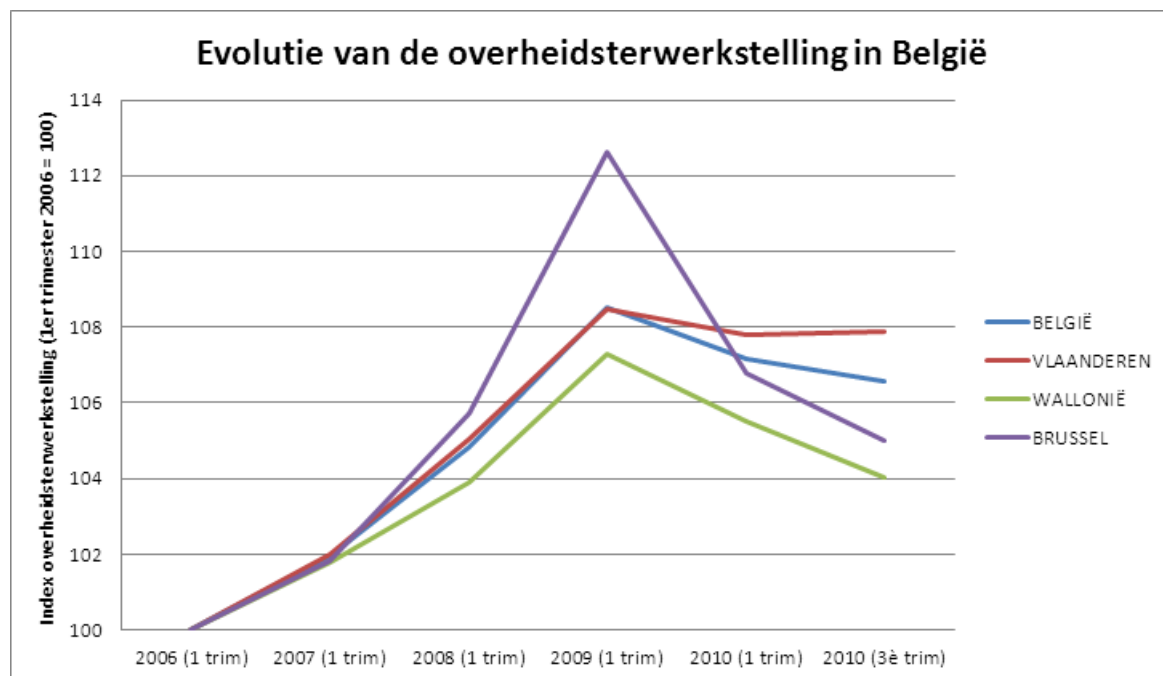
3. Evolutie van de overheidstewerkstelling per regio (2006-2009)

EVOLUTIE VAN DE OVERHEIDSTEWERKSTELLING IN BELGIË EN DE BELGISCHE REGIO'S*				
In % van de totale tewerkstelling	BELGIË	VLAANDEREN	WALLONIË	BRUSSEL
2006 (1e trim)	29,08%	27,78%	34,03%	25,35%
2007 (1e trim)	29,08%	27,86%	33,96%	25,48%
2008 (1e trim)	29,28%	28,16%	34,00%	25,67%
2009 (1e trim)	30,35%	29,16%	35,07%	27,20%
2010 (1e trim)	29,89%	28,93%	34,46%	25,68%
2010 (3e trim)	29,39%	28,67%	33,71%	25,15%

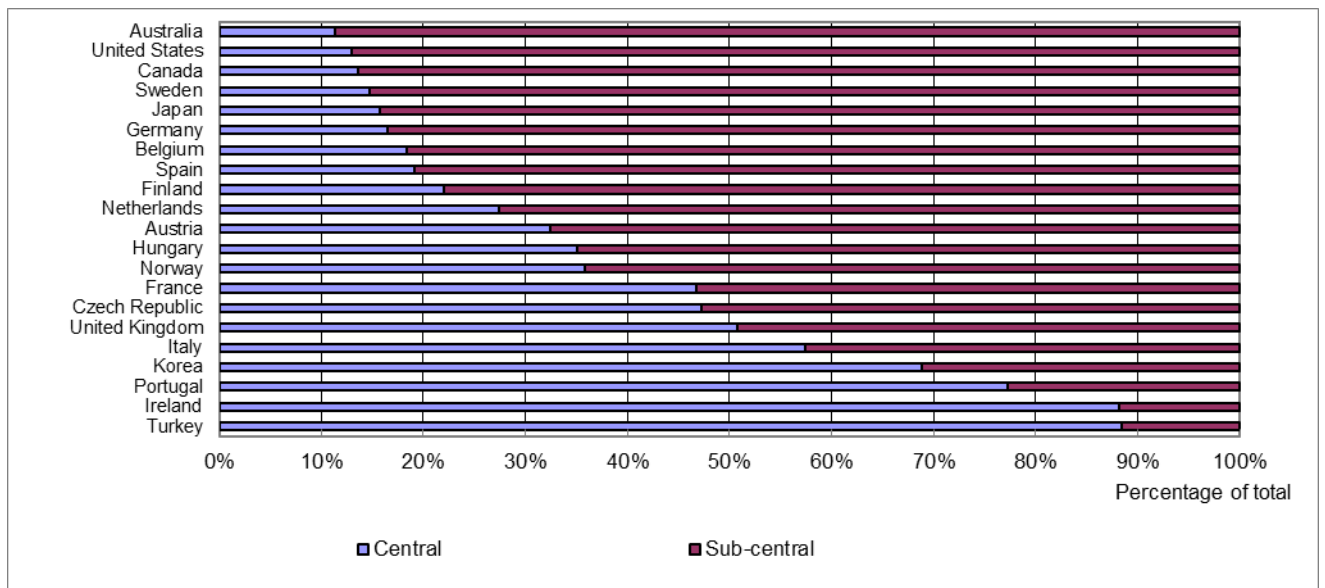
*Bronnen: RSZ, Tewerkgestelde werknemers naar hoofdverblijfplaats

Opmerking: de overheidstewerkstelling omvat de overheidsadministratie, het onderwijs, de activiteiten voor het menselijk welzijn en socio-medische en sociale activiteiten

	BELGIË	VLAANDEREN	WALLONIË	BRUSSEL
2006	936210	557360	310137	63032
2010 (3e trim)	997889	601301	322592	66180
Groei	61679	43941	12455	3148
Growth (in %)	6,59%	7,88%	4,02%	4,99%
Groeibijdrage		71,24%	20,19%	5,10%

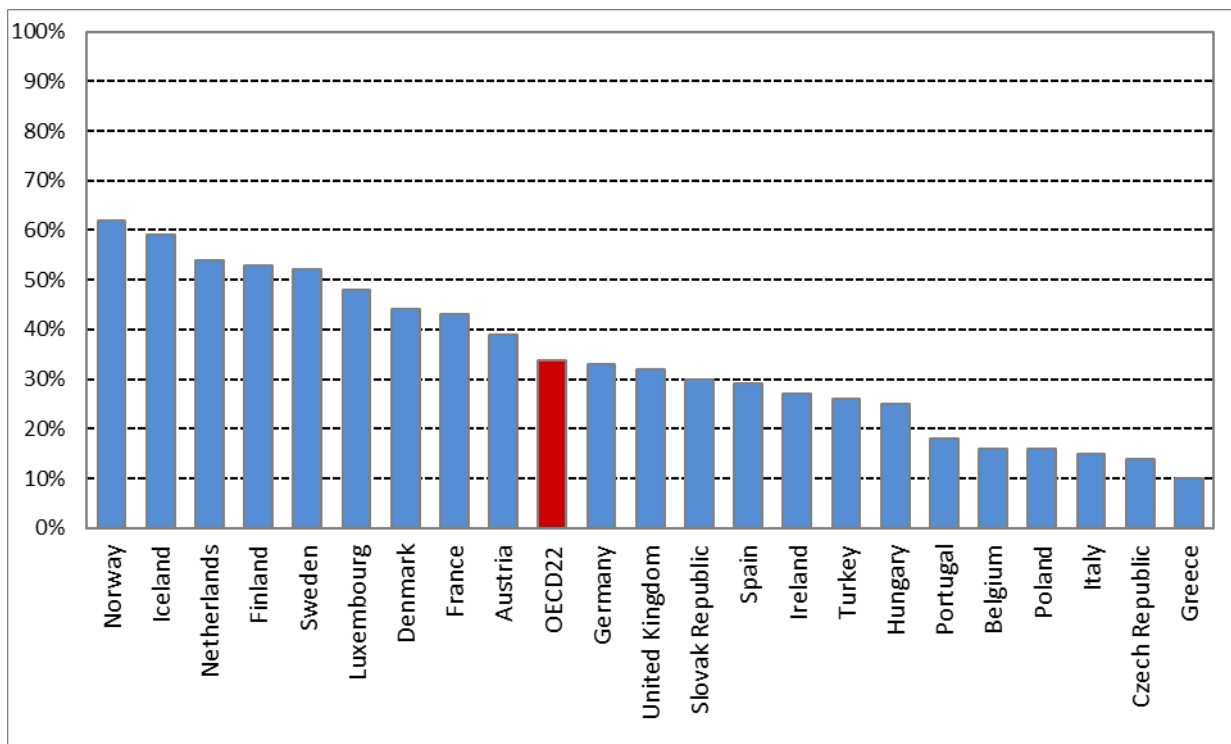


4. Indeling van de overheidstewerkstelling per overheidsniveau (2008)



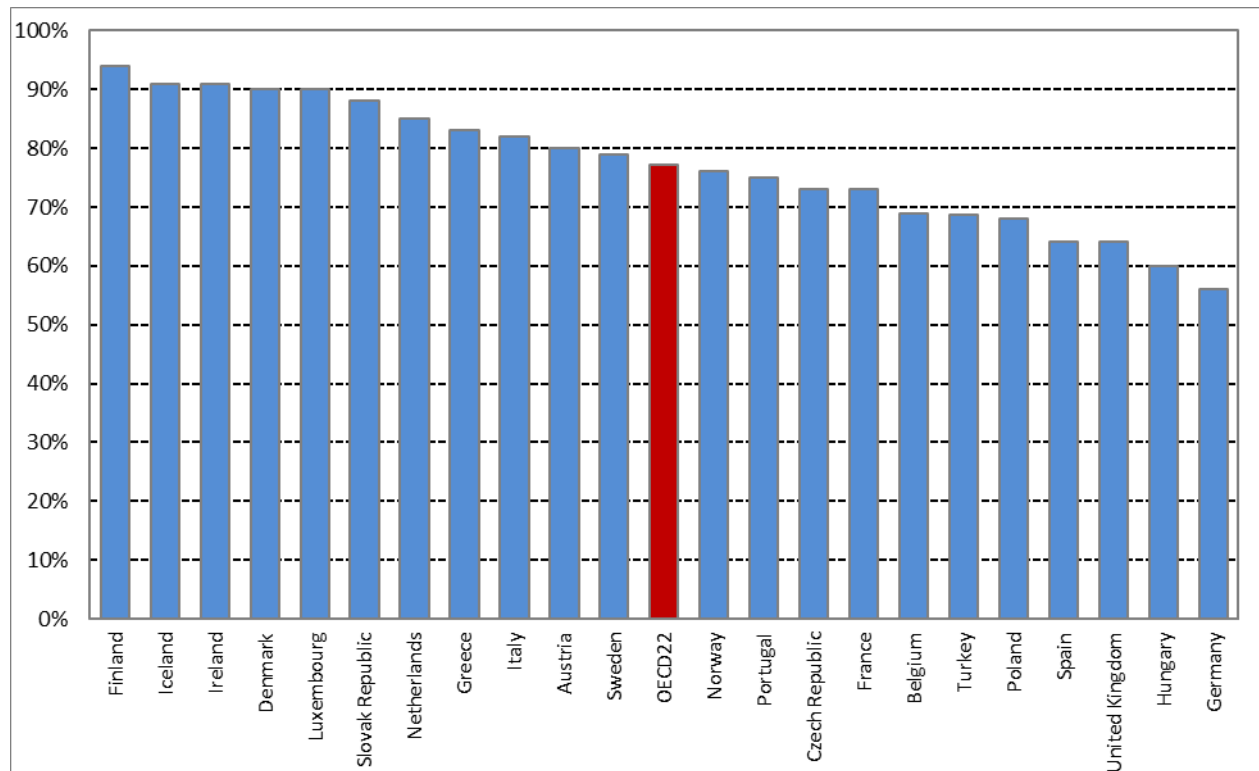
Bron: OESO Government at Glance 2009

5. Percentage van de inwoners die gebruikmaken van de e-government diensten(2008)



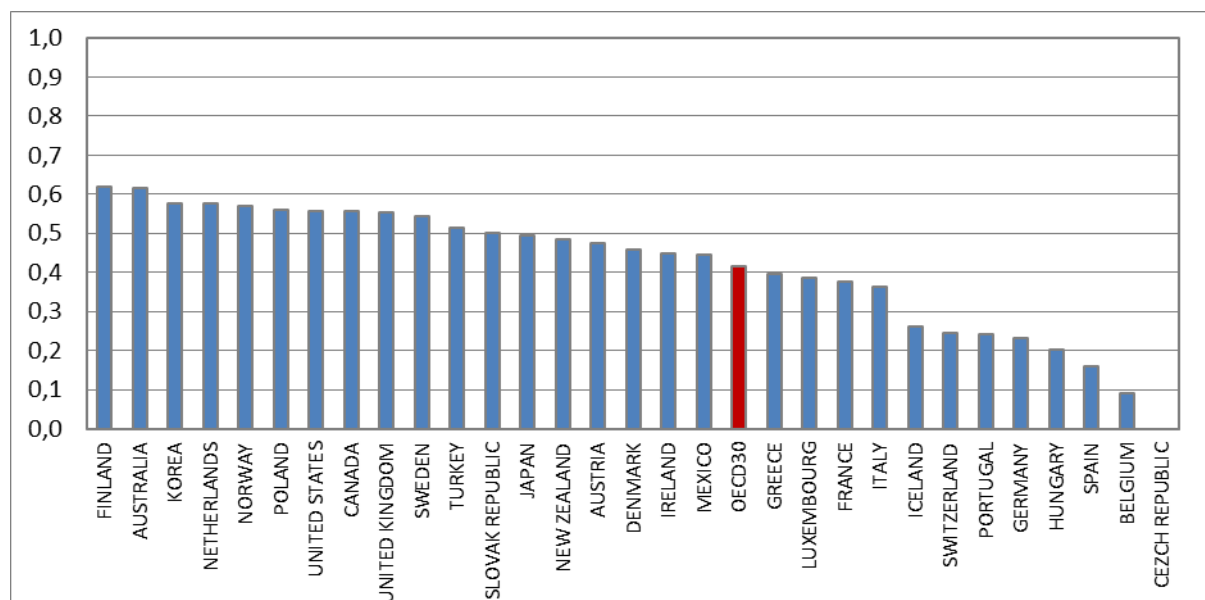
Bron: OESO Government at a Glance 2009

6. Percentage ondernemingen die gebruikmaken van e-government diensten (2008)



Bron: OESO Government at Glance 2009

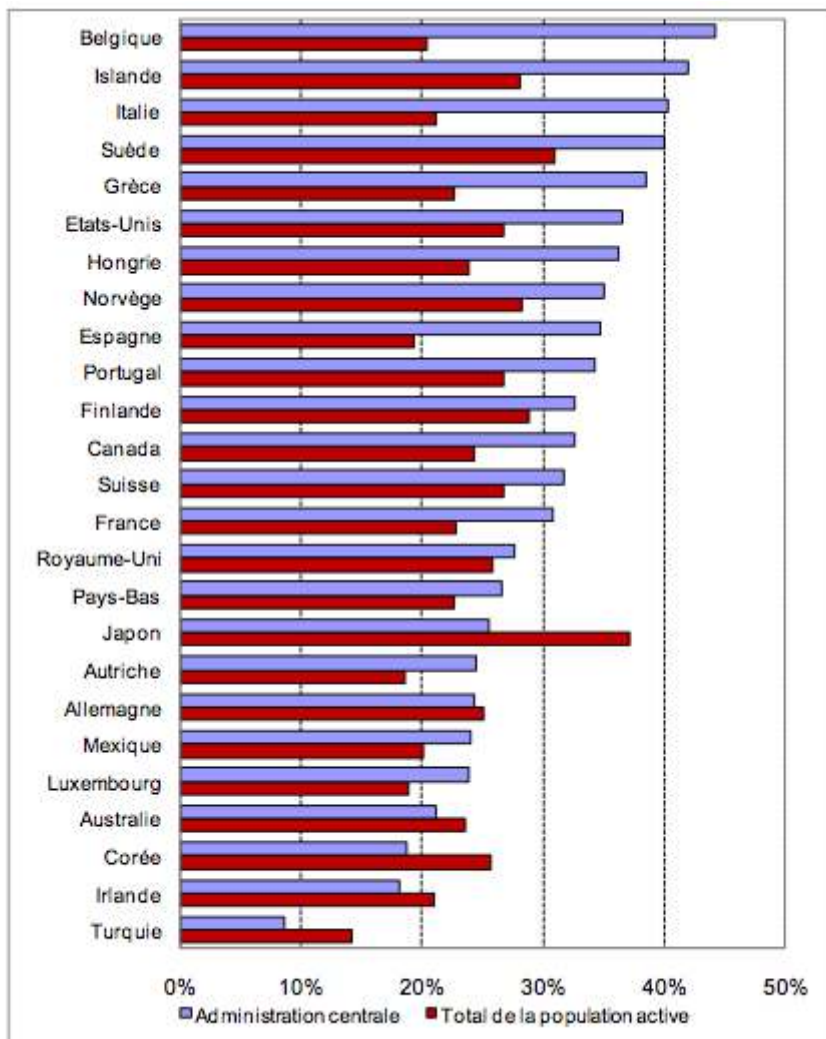
7. Gebruik van een budgettair systeem gelieerd aan de prestatie (2007)



Opmerking : index = 0 duidt op een zwakke prestatie, index=1 duidt op een hoge prestatie

Bron : OESO Government at Glance 2009

8. Percentage 50plussers in de centrale overheid en in de totale tewerkstelling



Bron: OESO Government at a Glance 2009

Jean Hindriks

Senior Fellow

Voor duurzame economische groei
en sociale bescherming



ONAFHANKELIJKE DENKTANK

KLARE IDEEËN, KLAAR VOOR ACTIE

Itinera Institute VZW
Leopold II Laan 184d B-1080 Brussel
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org
www.itinerainstitute.org

Verantwoordelijke uitgever: Marc De Vos, Directeur