

DE ORGANISATIE EN HET MANAGEMENT VAN DE BELEIDSVOORBEREIDING IN BELGIË

EEN VERGELIJKING MET NEDERLAND

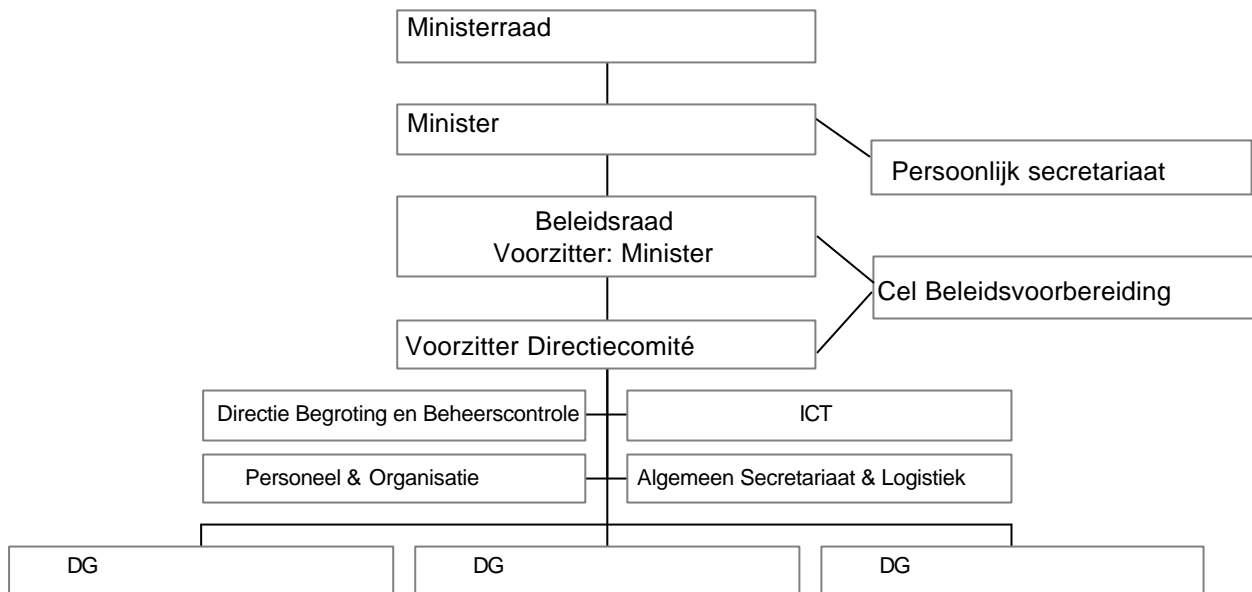
**Prof. Marleen Brans
Dieter Hoet
Pedro Facon**

Academische en politieke aandacht voor beleidsvoorbereiding in België

In tegenstelling tot met name de Angelsaksische landen, maar ook tot Nederland en Duitsland, is in België de wetenschappelijke interesse voor het thema van de beleidsvoorbereiding bescheiden. De academische en ook toegepaste beleidsanalyse is er relatief onderontwikkeld. Er is wel onderzoek dat ermee verband houdt, en waarmee uiteraard ook rekening werd gehouden bij de uitvoering van het voorliggende onderzoek. In het kader van een ruim internationaal comparatief onderzoeksproject (Aberbach, Putnam & Rockman 1981) hebben Dierickx en Mayersdorf (1993) een ruime steekproef van topambtenaren en politici geïnterviewd. Hun conclusies, vooral met betrekking tot de 'technocratische houding' van de Belgische topambtenaren, zijn belangrijk voor de duiding van de wat achterop hinkende institutionalisering van systematische beleidsvoorbereiding in de schoot van de administratie. Deze en andere conclusies (bv. Suetens en Walgrave 1999) werden in dit onderzoek meegenomen.

De politieke aandacht voor de beleidsvoorbereidende functie is van nog recentere datum dan de academische interesse. De politieke aandacht voor de hervorming van de beleidsvoorbereidende functie is gelanceerd met het Copernicusplan, één van de voornaamste prioriteiten van de federale paars-groene bewindsploeg (Verhofstadt I) die aantrad in 1999. Een belangrijk agendapunt van het Copernicusplan betreft de reorganisatie van de suprastructuur van de federale ministeries, en de afschaffing van de ministeriële kabinetten zoals ze anno 1999 bestonden, is hierin een zeer belangrijk onderdeel.

FIGUUR 1: NIEUWE SAMENWERKING TUSSEN POLITIEK EN ADMINISTRATIE¹



Er worden, zoals de figuur duidelijk maakt, beleidsraden ingericht en beleidsvoorbereidende cellen geïnstalleerd terwijl de ministeriële kabinetten vervangen worden door algemene secretariaten. Samen moeten de nieuwe structuren het werk van de ministeriële kabinetten overnemen en nieuwe interacties tussen politiek en administratie toelaten inzake de ontwikkeling van beleid. Van de nieuwe topstructuur en *interfaces* in de federale ministeries wordt verwacht dat ze een fundamentele impact zullen hebben op de manier waarop de beleidsvoorbereidende processen in de toekomst zullen verlopen.

Doel en methode van het onderzoek

Het voorliggende onderzoek beoogt, aan de hand van een comparatieve methode, inzicht te verstrekken in de organisatie en het management van de beleidsvoorbereiding, en op basis daarvan een aantal aanbevelingen aan te reiken voor de versterking van de beleidsvoorbereidende capaciteit in de Belgische federale overheid.

Het onderzoek bestudeert de rol van de administratie in de beleidsvoorbereiding aan de hand van drie sets van variabelen. De eerste set betreft de algemene organisatie van beleidsvoorbereiding en de aard, locatie en rol van de diverse actoren binnen deze fase van het beleidsproces. De tweede set beschrijft de specifieke organisatorische mechanismen voor de onderbouwing van professionele beleidsvoorbereiding en de beleidsrelevante competenties die ingezet worden. Deze variabelen helpen een oordeel te vellen over de graad van institutionele steun voor beleidsondersteunende taken zoals het gebruik van informatie en onderzoek, ex ante- en ex post-evaluatie, consultatie en coördinatie. Een derde ingang voor het bestuderen van de rol van de administratie in beleidsvoorbereiding, vinden we in de aard van politiek-ambtelijke verhoudingen en de invloed van deze laatste op de wijze waarop ambtenaren worden betrokken bij de productie van beleidsadvies.

Deze variabelen maken het mogelijk om de organisatie en het management van de beleidsvoorbereiding in de Belgische federale overheid te vergelijken met die in de

¹ Goedgekeurd door de Ministerraad van 28 april 2000.

Nederlandse rijksoverheid. Er wordt voor een vergelijking met Nederland gekozen, niet omdat wij er van uitgaan dat de praktijken van onze Noorderburen a priori kunnen worden overgedragen naar de Belgische context, maar wel omwille van een beter begrip van de eigenheid van de Belgische beleidsvoorbereidingspraktijk zelf, alsook omwille van het exploreren van toekomstige uitdagingen. Vergeleken met België, is Nederland namelijk op het vlak van beleidsvoorbereiding wat men in de comparatieve bestuurskunde een ‘*most different case*’ noemt. De Nederlandse overheid kent een lange traditie van professionele beleidsvoorbereiding, en de inrichting van haar organisatie wordt gekenmerkt door een afwezigheid van politieke kabinetten. Het zwaartepunt van beleidsvoorbereiding ligt traditioneel bij de ambtenarij, terwijl het in België traditioneel bij de ministeriële kabinetten ligt. Het mag voor zich spreken dat de Nederlandse beleidsvoorbereidingspraktijk en ook de problemen die er zich stellen, een belangrijke bron van lessen zijn voor de federale overheid, zeker wanneer deze plant de beleidsvoorbereidende capaciteit van de administratie te versterken, en de rol van ministeriële kabinetten terug te dringen. Op basis van deze lessen kan het voorliggende onderzoek besluiten met een aantal concrete aanbevelingen voor de organisatie en het management van beleidsvoorbereiding in België.

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de *case-study*-methode. Beleidsvoorbereiding kan immers op vele verschillende manieren gebeuren, afhankelijk van waar en wanneer ze voorkomt. Verschillende beleidssectoren hebben immers hun eigen tradities en cultuur op het gebied van beleidsvoorbereiding, en het kan goed zijn dat een voorbereidingsproces in de sector van ‘mobiliteit’ andere kenmerken heeft dan een proces in de sector ‘sociale zekerheid’. Bovendien evolueren deze praktijken eveneens doorheen de tijd, afhankelijk van veranderingen in structuren en management die kunnen optreden, zoals bijvoorbeeld de reductie van de kabinetten in België. Rekening houdend hiermee, is er voor gekozen om in het kader van dit onderzoek een aantal casussen te kiezen in de Nederlandse situatie en de Belgische situatie. Hierbij was het eveneens van belang dat de casussen vergelijkbaar met elkaar zouden zijn. Voorts rekening houdend met andere praktische beperkingen is er voor gekozen om drie Nederlandse en drie Belgische casussen te bestuderen. Daarbij is getracht om telkens de casussen in dezelfde beleidssectoren te houden, zodat er vergelijkbaarheid zou zijn tussen de beide Lage Landen.

TABEL 1: VERDELING CASUSSEN

	SOCIALE ZEKERHEID	JUSTITIE	MOBILITEIT & TELECOMMUNICATIE
<i>België</i>	sociaal statuut van de zelfstandigen	het snelrecht en de reparatiewetgeving	de aanleg van de Betuweroute
<i>Nederland</i>	tewerkstelling van asielzoekers	de nieuwe vreemdelingenwet	de veiling van de UMTS-licenties

Indeling onderzoeksrapport

In hoofdstuk I wordt vooreerst een internationale schets opgemaakt van de professionaliseringsprocessen aangaande de beleidsvoorbereiding. Daaruit blijkt dat deze processen de laatste jaren in een stroomversnelling zijn gekomen, wat niet zonder gevolg is gebleven voor de Belgische situatie. Grosso modo kunnen de beleidsprofessionaliseringsprocessen in de verschillende landen worden ingedeeld in twee groepen: enerzijds de processen die een managementgerichte benadering voorstaan (bv. Australië, Nieuw-Zeeland), anderzijds de processen die eerder gericht zijn op het introduceren

van een aantal algemene principes voor professionele beleidsvoorbereiding (bv. Canada, Verenigd Koninkrijk).

Hoofdstuk II heeft als doel om een aantal cruciale variabelen van het beleidsvoorbereidingsproces te benoemen, te beschrijven, en te analyseren in de Vlaamse en Nederlandse casussen.

Ten eerste wordt daarbij ingegaan op de zogenaamde 'generieke variabelen' van de organisatie en het management van het beleidsvoorbereidingsproces (nl. type actoren, relatie van actoren in politiek-ambtelijk systeem, rollen van beleidsmedewerker). Wat het type actoren betreft, kan worden vastgesteld dat in België hoofdzakelijk de kabinetten de beleidsvoorbereiding op zich nemen, terwijl in Nederland de rol van ambtenaren van veel groter belang is. Naar locatie van de actoren toe bevinden in België de kabinetten zich in het centrale punt van de beleidsvoorbereiding, terwijl in Nederland de beleidsdirectoraten centraal staan. In de Nederlandse situatie spelen ook diensten als bijvoorbeeld het Directie Financieel-economische Zaken, of de Afdeling Beleidsevaluatie en -instrumentatie een beleidsanalytische ondersteuningsrol in de beleidsvoorbereiding, waar in België eigenlijk geen equivalenten voor bestaan. Wat de rolpatronen van de beleidsmedewerkers betreft kan volgens ons gesteld worden dat de Belgische case opvallend gekenmerkt wordt door het gegeven van politieke loyaliteit, terwijl dat in Nederland veel minder het geval is.

Ten tweede wordt ingegaan op de 'specifieke organisatie en het management' van het beleidsvoorbereidingsproces (vb. vormen van kennismanagement, mate waarin beleidsevaluaties bestaan en gebruikt worden, consultatie van doelgroepen, coördinatie). Er kan geconcludeerd worden dat aan de voorwaarden voor professionele beleidsvoorbereiding beter voldaan wordt in het Nederlandse politiek-administratieve, dan in het Belgische systeem, zowel op vlak van onderzoeks- en informatiecapaciteit, als op vlak van het gebruik van evaluaties. In Nederland speelt een organisatie als de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld een opvallend belangrijke rol in ex post-beleidsevaluatie. Ook de koppeling tussen beleidsprogramma's en de budgettaire cyclus is duidelijk sterker dan in België.

Ten derde wordt ook gefocust op de aard van de politiek-administratieve verhoudingen, een belangrijke variabele als men het beleidsvoorbereidingsproces onder de loep neemt. Deze verhoudingen zijn sterk verschillend in België en Nederland. Nederland kan gevat worden onder het zogenaamde *functional village*-model, waarbij politici en ambtenaren een beleidsrol delen volgens functionele lijnen. Kenmerken hiervan zijn een technische beleidsagenda, gelijkaardige achtergrond en carrière van politici en ambtenaren, doorstroom van ambtenarij naar politiek, functionele gerichtheid vanwege ministers op het beleidsdomein... In België kan eerder gesproken worden over een *formal-legal model*, waarbij politieke executieven alleen verantwoordelijk zijn voor de beleidsformulering, en waarbij ambtenaren enkel een uitvoerende rol hebben. Ambtenaren zien zichzelf als neutrale uitvoerders, en hun agenda wordt in grote mate bepaald door de politiek. Politici en ambtenaren hebben ook verschillende achtergronden en carrières. Traditioneel zien de ministers zichzelf niet als manager van hun departement, maar als vertegenwoordigers van hun partij en electoraat. De communicatie tussen de politieke executieven en de ambtenarij, gebeurt langs de kabinetten, in tegenstelling tot de directe communicatie in Nederland.

De Copernicushervorming heeft praktische consequenties voor elk van de drie geëxpliciteerde variabelen in dit onderzoek. Tegelijk ontlokken ze een reeks nieuwe vragen, die aan de hand van verder onderzoek zullen moeten beantwoord worden.

Ten eerste verandert de Copernicushervorming de generieke organisatie en management. Er werden reeds nieuwe organisatie-eenheden opgericht (bv. beleidsraad, cel beleidsvoorbereiding), en de kabinetten werden gereduceerd, althans in enkele ministeries.

Het actorenveld is aldus gewijzigd. De vraag is welke rol deze nieuwe, of vernieuwde actoren, zullen spelen.

Ten tweede onderstreept de Copernicushervorming de uitdagingen voor de specifieke organisatie en vaardigheden, wil men een werkelijk professionalisering van de beleidsvoorbereiding doorvoeren. Het is duidelijk dat dergelijke professionalisering het bestaan van goede beleidsinformatiesystemen vereist, een geïnstitutionaliseerde evaluatiepraktijk, de ontwikkeling en erkenning van beleidsanalytische competenties (cf. vorming en training)...

Ten derde verandert de Copernicushervorming ook de politiek-ambtelijke verhoudingen. Met de afslanking van de kabinetten, het oprichten van de cellen beleidsvoorbereiding, en de beleidsraden, zal een nieuwe 'modus vivendi' moeten gevonden worden tussen het principe van het 'primaat van de politiek' enerzijds, en (het in rekening nemen van) de professionele beleidsadvisering anderzijds. Hiertussen moet een balans en een vermenging ontstaan, wat een dubbele uitdaging met zich meebrengt. Enerzijds moeten politici leren vertrouwen en steunen op beleidsadvies uit de ambtenarij. Anderzijds moeten ambtenaren een 'politieke gevoeligheid' 'aankweken', en bepaalde *skills* ontwikkelen, die voordien bij de kabinetten geconcentreerd zaten. De vraag is dan ook hoe die balans gevonden zal worden, hoe de interacties in de beleidsraad, tussen de beleidsraad en de cel beleidsvoorbereiding, tussen de cel beleidsvoorbereiding en de minister... zullen verlopen, hoe een administratieve cultuur van beleidsadvies zich zal ontwikkelen...

Aan het einde van dit onderzoeksrapport formuleren we een aantal punten van aanbeveling, die in acht moeten worden genomen, wil de Belgische federale overheid werkelijk evolueren in de richting van een professionele beleidsvoorbereiding. We geven deze aanbevelingspunten in tabelvorm weer, volgens 'hoofdcategorie' en 'variabele'.

TABEL 14: AANBEVELINGEN EN/OF WERKPUNTEN VOOR DE FEDERALE OVERHEID, VOLGENS HOOFDCATEGORIE EN VARIABELE.

HOOFDCATEGORIE	VARIABELEN	WERKPUNTEN FEDERALE OVERHEID
GENERIEKE ORGANISATIE EN VAARDIGHEDEN	Type actoren	<ol style="list-style-type: none"> 1. het type actoren dat betrokken is in de verschillende stappen van de beleidsvoorbereiding varieert; 2. de cel beleidsvoorbereiding en de beleidsraad moeten de kabinetten als direct verantwoordelijke groep, de werkende groep en de kerngroep bij de beleidsvoorbereiding vervangen;
	Locatie actoren	<ol style="list-style-type: none"> 3. professionalisering van beleidsvoorbereidende capaciteit in de administratie; 4. nieuwe politiek-ambtelijke verhoudingen: politici moeten gebruik maken van beleidsambtenaren voor beleidsvoorbereiding; 5. vaardigheden m.b.t. beleidsvoorbereiding moeten vanuit de kabinetten naar de administratie worden overgeplaatst; 6. ontwikkeling beleidsondersteunende capaciteit intern aan de federale departementen, deze diensten moeten beleidsambtenaren bijstaan in de specifieke organisatie en vaardigheden in het voorbereidingsproces;
	Rol actoren	<ol style="list-style-type: none"> 7. de experts, advocaten en procesregisseurs die reeds aanwezig zijn in de kabinetten moeten worden overgeplaatst naar de administratie; 8. de probleemveld-specifieke kennis moet worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding, indien ze afwezig is, moet ze worden ontwikkeld in de administratie; 9. er moet naar worden gestreefd om de verschillende rollen in de voorbereidingsprocessen aanwezig te maken;

SPECIFIEKE ORGANISATIE EN VAARDIGHEDEN	Informatie en onderzoek	<p>10. beleidsinformatiesystemen moeten worden ontwikkeld op het niveau van de volledige federale overheid. Er moet geïnvesteerd worden in informatiegaring en –verwerking, waarbij de adequaatheid, de accuraatheid en de objectiviteit zo hoog mogelijk wordt gehouden;</p> <p>11. vaardigheden m.b.t. het betrekken van interne en externe expertise bij beleidsvoorbereiding;</p> <p>12. afweging van vaardigheden waarover de administratie wel/niet 'eigenaarschap' moet hebben;</p> <p>13. een degelijk competentie management moet er toe leiden dat de nodige vaardigheden in de beleidsvoorbereidingsprocessen aanwezig zijn;</p> <p>14. alvorens aan het voorbereidingsproject te beginnen, dienen beleidsambtenaren de informatiebehoeften te inventariseren;</p> <p>15. beleidsambtenaren moeten zich bekwamen in het voeren van een probleemanalyse (o.a. meervoudige perspectievenanalyse, analyse van handelingstheorieën, analyse van denkkaders en veldmodellering);</p> <p>16. ambtenaren moeten zich bekwamen in het voeren van oplossingsanalyses (o.a. doelbomen, brainstorming, beleidsdelphi, strategische planning, toekomstonderzoek, scenario-analyse, pilootexperimentatie en internationale beleidsverkenningen);</p> <p>17. ambtenaren moeten in staat zijn uitvoerbaarheidsanalyses uit te voeren;</p> <p>18. ambtenaren moeten worden aangeleerd welke toegepaste software hen hierbij kan helpen;</p>
	Evaluatie	<p>19. vaardigheden moeten worden ontwikkeld m.b.t. het evalueren van beleid;</p> <p>20. ambtenaren moeten beleidsevaluaties en beleidseffectenrapportages kunnen gebruiken in de beleidsvoorbereiding;</p> <p>21. beleidsambtenaren moeten in staat zijn een ex ante evaluatie van beleid uit te voeren (o.a. kostenbatenevaluatie, kosten-effectiviteitsevaluatie en multicriteria-analyse);</p>
	Consultatie en co-productie	<p>22. beleidsambtenaren moeten overleg met doelgroepen en belangenorganisaties kunnen organiseren;</p> <p>23. beleidsambtenaren moeten afspraken maken met politici over met wie, en hoe ze overleg zullen plegen;</p> <p>24. beleidsambtenaren moeten onderhandelings- en overlegcapaciteiten of –competenties 'kweken'. Ambtenaren die veel in contact treden met doelgroepen moeten beroep kunnen doen op consultatiecodes (bv. hoe ver moet men gaan in overleg?);</p> <p>25. deontologie voor beleidsambtenaren;</p> <p>26. onderhandelingsmandaten voor beleidsambtenaren;</p> <p>27. beleidsambtenaren moeten gebruik kunnen maken van technieken zoals 'stakeholder analysis', focusgroepen, doelgroepoverleg en meervormige projectontwikkeling;</p>
	Coördinatie	28. ontwikkeling van vaardigheden m.b.t. projectmanagement (horizontalisering van de beleidsvoorbereiding);
	Audit	<p>29. de rol van de Inspectie van Financiën moet verder worden uitgebreid van een financiële controle naar een onderzoek van de kwaliteit van de informatie in de beleidscyclus;</p> <p>30. de rol van het Belgische Rekenhof moet verder worden uitgebreid in de beleidscyclus;</p>
	Organisatiecultuur	31. samen met de organisationele en managementhervormingen, dient ook de organisatiecultuur ter ondersteuning van de integratie van de beleidsvoorbereiding in de administratie, te worden aangepast (bv. 'outward-looking');
	Ethiek	32. ambtenaren dienen over een ambtelijke ethiek te beschikken die hen in staat stelt als 'professionals' aan het beleid mee te werken;
MACRO-VARIABELE	Politiek-ambtelijke	33. federale ambtenaren in het algemeen, en beleidsambtenaren

	verhoudingen	<p>in het bijzonder, moeten over een autonome positie kunnen beschikken;</p> <p>34. beleidsambtenaren moeten beschikken over protocollen die richtinggevend zijn in het contact met de politici, en die bepalen hoe en wanneer politici in het voorbereidingsproces kunnen tussenkomen;</p> <p>35. beleidsvoorbereiding begint bij de opdrachtformulering van de beleidsverantwoordelijken aan de beleidsambtenaren, hierbij moet het duidelijk zijn wat er van ambtenaren wordt verwacht, en dit zowel voor de duur als het voorwerp van het beleidsproces (opdrachtanalyse);</p> <p>36. indien mogelijk moeten beleidsambtenaren de politici doelstellingen laten formuleren m.b.t. het voorbereidingsproject;</p> <p>37. beleidsambtenaren moeten gevoeligheid ontwikkelen voor de politieke achtergronden van een voorbereidingsproject;</p> <p>38. beleidsambtenaren moeten afspraken maken omtrent het type beleidsdocument dat de politici van hen verwachten en op basis van welke criteria de beoordeling zal gebeuren;</p> <p>39. beleidsambtenaren moeten zich bekwamen in het voeren van politieke haalbaarheidsanalyses en moeten bij het nemen van belangrijke beslissingen terugkoppelen naar de opdrachtgever.</p>
--	--------------	--

Voor meer informatie:

Prof. M. Brans, Instituut voor de Overheid

Marleen.Brans@soc.kuleuven.ac.be

016/32.32.88

Pedro Facon, Instituut voor de Overheid

Pedro.Facon@soc.kuleuven.ac.be

016/32.32.89