

ALGEMENE CONTEXT IN 11 OESO-LANDEN:

*HORIZONTALE ANALYSE
TRENDS IN DE VERANDERINGEN*

Deze tekst behoort samen met de verticale analyse (Bijlage 2) en de vier landenstudies die werden uitgevoerd door het EIPA (Bijlagen 3, 4, 5 en 6) tot het internationaal vergelijkend gedeelte van het onderzoek. Het betreft meer bepaald een horizontale analyse die de hervormings- en moderniseringsbewegingen in de elf door de onderzoeksgroepen geselecteerde OESO-landen¹ probeert te beschrijven aan de hand van een aantal thema's of trends.

Een eerste inleidend hoofdstuk behandelt de externe druk die leidde tot de voornoemde hervormingsbewegingen en de verandering in de managementcultuur.

De thema's of trends werden opgedeeld in een eerste deel "omgevingsfactoren" en een tweede deel met "instrumenten en technieken".

Het eerste deel omvat de managementcultuur, de relatie politiek-bestuur, de relatie bestuur-burger, de relatie administratie-recht, de legitimiteit en de stelsels van arbeidsverhoudingen. Het tweede deel behandelt de thema's verzelfstandiging, Human Resources Management, financieel management, prestatie management, quality management, kennismanagement, informatiemanagement en regulatory management.

Voor elk thema wordt ingegaan op de probleemstelling en de theorie. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van enkele landenvoorbeelden.

Deze tekst werd gerealiseerd door het An Wauters onder leiding van Prof. Geert Bouckaert en met input van Filip Vandermeulen, Joke De Corte, Dieter Hoet, Stijn Vandeweyer en Lieve Van Nuffel allen verbonden aan het Instituut voor de Overheid.

Leuven 31 augustus 1999

¹ 11 landen: Australië, Canada, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Nederland, Nieuw Zeeland, Portugal, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland.

Inleidend hoofdstuk p. 5

Deel 1: Omgevingsfactoren p. 7

I. Managementscultuur p. 7

- I.1. Probleemstelling:*
- I.2. Theoretisch gedeelte:*
- I.3. Voorbeelden:*
- I.4. Conclusie:*

II. Relatie politiek-bestuur p. 12

- II.1. Probleemstelling:*
- II.2. Theoretisch gedeelte:*
- II.3. Voorbeelden:*
- II.4. Conclusie:*

III. Relatie bestuur-burger: p. 17

- III.1. Probleemstelling:*
- III.2. Theoretisch gedeelte:*
- III.3. Voorbeelden:*
- III.4. Conclusie:*

IV. Relatie administratie-recht p. 20

- IV.1. Probleemstelling:*
- IV.2. Theoretisch gedeelte:*
- IV.3. Voorbeelden:*
- IV.4. Conclusie:*

V. Legitimiteit p. 23

- V.1. Probleemstelling:*
- V.2. Theoretisch gedeelte:*
- V.3. Voorbeelden:*
- V.4. Conclusie:*

VI. Arbeidsverhoudingen

p. 27

- VI.1. Probleemstelling:*
- VI.2. Theoretisch gedeelte:*
- VI.3. Voorbeelden:*
- VI.4. Conclusie:*

Deel 2: Instrumenten en Technieken

p. 34

VII. Verzelfstandiging

p. 35

- VII.1. Probleemstelling:*
- VII.2. Theoretisch gedeelte:*
- VII.3. Voorbeelden:*
- VII.4. Conclusie:*

VIII. Human Resources Management

p. 45

- VIII.1. Probleemstelling:*
- VIII.2. Theoretisch gedeelte:*
- VIII.3. Voorbeelden:*
- VIII.4. Conclusie:*

IX. Financieel management

p. 54

- IX.1. Probleemstelling:*
- IX.2. Theoretisch gedeelte:*
- IX.3. Voorbeelden:*
- IX.4. Conclusie:*

X. Prestatiemanagement

p. 61

- X.1. Probleemstelling:*
- X.2. Theoretisch gedeelte:*
- X.3. Voorbeelden:*
- X.4. Conclusie:*

XI. Quality management

p. 69

- XI.1. Probleemstelling:*
- XI.2. Theoretisch gedeelte:*
- XI.3. Voorbeelden:*
- XI.4. Conclusie:*

XII. Kennismanagement

p. 80

XII.1. Probleemstelling:

XII.2. Theoretisch gedeelte:

XII.3. Voorbeelden:

XII.4. Conclusie:

XIII. Informatiemanagement en IT

p. 84

XIII.1. Probleemstelling:

XIII.2. Theoretisch gedeelte:

XIII.3. Voorbeelden:

XIII.4. Conclusie:

XIV. Regulatory management

p. 90

XIV.1. Probleemstelling:

XIV.2. Theoretisch gedeelte:

XIV.3. Voorbeelden:

XIV.4. Conclusie:

Algemene conclusie

p. 94

Bibliografie

p. 95

Inleidend hoofdstuk

Dit eerste inleidende hoofdstuk geeft kort aan welke externe druk geleid heeft tot de hervormings- en moderniseringsbewegingen die sinds 1980 plaatsvinden in alle door ons behandelde OESO-landen.

Algemeen kunnen we stellen dat de verschillende vormen van druk die gedurende de laatste decennia vanuit de omgeving werden uitgeoefend op de overheidsinstellingen van de meeste Westerse landen een modernisering van de gebruikte managementmethoden noodzakelijk hebben gemaakt². Deze druk is zowel sociaal, economisch als politiek van aard.

- **Sociale druk:**

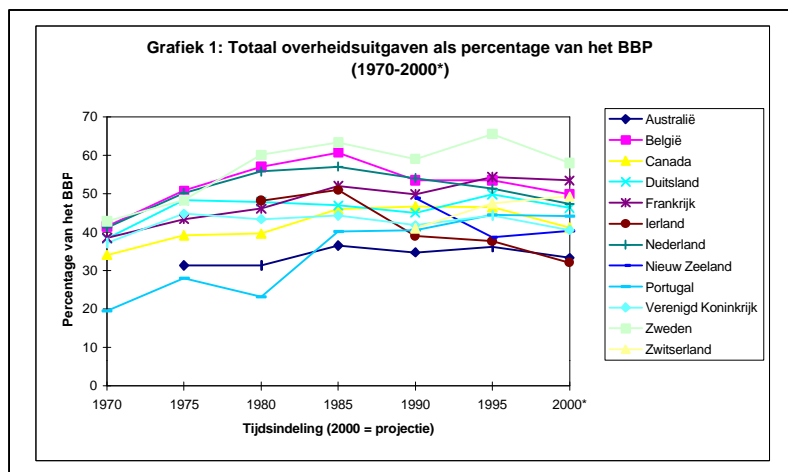
De verwachtingen van burgers zijn veranderd. De bevolking is hoger opgeleid, kent een grotere materiële welvaart en de burger is meer en meer gewend om zich als klant te gedragen.

Deze "klanten" eisen een meer beperkt, efficiënter, effectiever en flexibel overheidsapparaat dat zich responsiever gedraagt. Daarenboven heeft de ontevredenheid van burgers met het bestuur en de bestuursinstellingen gezorgd voor een toegenomen aandacht voor aspecten als performance en accountability³.

De democratische druk van de burgers op het bestuur is veelzijdig en bestaat uit een aantal al dan niet tegenstrijdige verwachtingen: burgers verwachten meer kwaliteit voor minder geld, vluigere beslissingen en meer inspraakmogelijkheden, grotere effectiviteit en meer openheid en toegang...

- **Economische druk:**

In de jaren '80 werden de meeste westerse OESO-landen geconfronteerd met financiële problemen en probeerden zij hun overheidsuitgaven te limiteren.



Bron: Analytical databank OECD, Economic outlook, n°64, december 1998

Tot 1985 zien we in alle landen het percentage dat de overheidsuitgaven uitmaken in het BBP stijgen, met uitzondering van Duitsland waar we een lichte daling waarnemen. Tussen 1985 en 1995 zien we in de meeste landen een stabilisatie of reeds een lichte daling en voor 2000 voorspelt de OESO voor alle landen een daling van het aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP, behalve voor landen als Zwitserland en Portugal.

² FLYNN N., STREHL F.(1996), *Public Sector Management in Europe*, London, Prentice Hall.

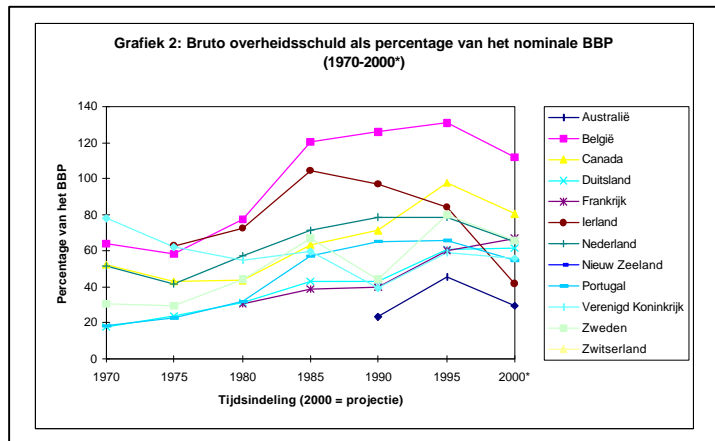
WRIGHT V. (1994), "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", in: *West-European Politics*, July 1994, pp. 102-137

³ INGRAHAM (1996), "The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains", in: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, pp. 247-267

De economische recessie zorgde voor grenzen aan de overheidsinkomsten terwijl de kosten van de regeringen in domeinen als de sociale zekerheid, o.a. pensioenen, bleven stijgen. Dit leidde tot een streven naar de 'drie E's': economy, efficiency en effectiveness.

Het aanzienlijk aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP (grafiek 1) en het probleem van de overheidstekorten en overheidsschuld (grafiek 2) leidden tot financiële en economische druk die ervoor zorgde dat er meer aandacht kwam voor aspecten als efficiëntie en productiviteit in het overheidsoptreden.

Met uitzondering van Ierland, dat reeds sinds 1985 een afnemende staatsschuld kent zien we overal een gestage toename van de staatsschuld tot in 1995. Ook in landen als Zweden en het Verenigd Koninkrijk zien we na een daling tussen 1985 en 1990 terug een stijging na 1990. Naar het jaar 2000 toe geven de voorspellingen voor alle landen een daling van de staatsschuld aan, zowel voor landen met een lage schuld, vb. Australië als voor landen met een hoge staatsschuld, vb. België.



Bron: Analytical databank OECD, Economic outlook, n°64, december 1998

De internationalisering van de financiële en industriële markten, de zogeheten mondialisering, creëerde problemen van internationale en transnationale administratieve coördinatie terwijl globalisering de zorg voor de nationale competitiviteit deed toenemen met de daarbij horende vraag hoe overheidsactiviteiten de economische groei kunnen bevorderen.

- **Politieke druk:**

Onder politieke druk wordt de invloed van de "new right ideology" verstaan van traditioneel conservatieve politici als Ronald Reagan en Margaret Thatcher, maar later ook van hun "opvolgers" zoals Mulroney, Major, Clinton en Gore. Zij hadden het over "reinventing government"⁴ wat meestal betekende dat er een meer effectieve overheid moest komen die vooral ook minder kostte. In januari 1999 werd een conferentie georganiseerd waar vertegenwoordigers uit 45 landen aanwezig waren gedebatteerd over dit thema onder de naam "Transforming Governments in the 21st century: A Global Forum on Reinventing Government"⁵. Thema's die aan bod kwamen waren o.a. de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger, regelgeving en doorzichtigheid daarvan, prestatie meting en hervorming van de ambtenarij. Opvallend is de voortrekkersrol die de Angelsaksische landen vervullen.

⁴ OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government*, New York, Addison Wesley

⁵ <http://www.21stcentury.gov/conf/>

Deel 1: Omgevingsfactoren

Elk land heeft zijn eigen specifieke aanpak voor het doorvoeren van moderniseringsinitiatieven afhankelijk van de politieke, economische en culturele context. Het aanwezig zijn van de politieke wil om processen van modernisering te initiëren en op te volgen, de economische situatie en de aanwezigheid van bepaalde waarden en normen in de samenleving hebben bijvoorbeeld elk hun eigen belang.

Dit eerste deel bespreekt kort enkele omgevingsfactoren die hierin een rol van betekenis spelen, namelijk de heersende managementcultuur, de relatie politiek-bestuur, de relatie bestuur-burger, de relatie administratie-recht, de legitimiteit en het systeem van arbeidsverhoudingen. Deze systemen zijn stabiel en typeren het politiek en administratief systeem van een land.

I. Managementcultuur

I.1. Probleemstelling:

De managementcultuur die we terugvinden bij organisaties (ministeries, departementen, agencies) binnen de openbare sector onderging de laatste decennia heel wat veranderingen. De “managerial revolution” stelde het traditionele overheidsmanagement in vraag en pleitte voor een New Public Management met meer decentralisatie, flexibiliteit, specialisatie en autonome managementunits, een minder strakke hiërarchie en een grotere participatiegraad van de lagere echelons.

De stroming verspreidde zich over de westerse OESO-landen, doch de ideeën van NPM werden niet overal op dezelfde manier ontvangen. De integratie van het managerialisme in de verschillende overheidsorganisaties is afhankelijk van systemen, structuur en cultuur⁶

I.2. Theoretisch gedeelte:

Klassieke bureaucratie

Het klassieke model van bureaucratie⁷ zoals het voor het eerst werd beschreven door Max Weber (1864-1920) vinden we ongeveer nergens meer terug, althans niet in zijn zuivere vorm. In dit ideaaltypische bureaucratische organisatiemodel zijn de posities georganiseerd volgens officiële hiërarchische structuren, is er een piramidale gezagsverdeling met een duidelijk omljnd gezag en sancties. De werkverdeling verloopt via regels met een officieel karakter.

Er wordt veel belang gehecht aan het systeem, de regels en eventuele precedenten. Dit alles moet leiden tot een zekere continuïteit en stabiliteit, maar ook tot onpersoonlijke relaties met collega's, ondergeschikten en met de burger.

De ambtenaar ervaart een zeker sociaal prestige, is geselecteerd op basis van deskundigheid en benoemd voor het leven. De loopbaan steunt op anciënniteit en op de

⁶ RIDLEY F.F. (1996), “The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives”, in: *Public Policy and Administration*, vol. 11, n°1, pp. 16-29

⁷ LANE, J-E. (1987), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage

waardering van de prestaties door de hoger geplaatsten. De beloning is geldelijk en gekoppeld aan de hiërarchische positie. De ambtenaar aanvaardt de specifieke verplichtingen van zijn functie in ruil voor het verkrijgen van een zeker bestaan (Ambtstreu).

Max Weber beschouwde deze vorm van organisatie als het type dat de hoogst mogelijke efficiëntie kan bereiken en hierdoor de meest rationele manier van gezagsuitoefening vermenen.

De term Weberiaans wordt gebruikt om aan te geven dat een overheidsorganisatie nog sterk de kenmerken van deze klassieke bureaucratie vertoont en dus nog sterk hiërarchisch georganiseerd. Meestal wordt hier ook de connotatie behoudsgezind, archaisch of traditioneel aan verbonden wat een eerder negatieve bijklank betekent.

Managerialisme en New Public Management

De invloed van de managementtheorie of het managerialisme neemt toe. Deze theorie wordt vaak vertaald in slagzinnen zoals "management by objectives", "cost-benefit analysis", "total quality management", "market testing", "performance related pay" en "value for money". Deze en andere ideeën verspreiden zich snel over de verschillende Westerse landen, onder andere onder invloed van internationale organisaties als de OESO (PUMA) en de Wereldbank of via internationale consultingfirma's (Andersen Consulting, Coopers & Lybrand). Het overgrote deel van de literatuur in verband met managerialisme is evenwel Engelstalig wat gedeeltelijk kan verklaren dat het public management vooral ingang heeft gevonden in Engelstalige landen en op terughoudendheid is gestoten in landen als Frankrijk.

Het begrip New Public Management (NPM) is een soort verzamelterm geworden voor een reeks gelijkaardige administratieve doctrines die de bureaucratische hervormingen van vele OESO-landen vanaf het einde van de jaren '70 gedomineerd hebben. Hoewel modernisering natuurlijk veel breder is dan NPM komen heel wat karakteristieken van NPM in de hervormingsbewegingen van de meeste OESO-landen voor.

Volgens Hood⁸ houdt het begrip NPM 7 belangrijke punten in: hands-on professional management ofwel topmanagers de mogelijkheid geven om een beleid te voeren; duidelijke standaarden, goed gedefinieerde doelen en prestatiemeting; grotere nadruk op output controle, meer aandacht voor resultaten dan voor procedures; creatie van kleinere eenheden binnen de publieke sector, de zogeheten manageable units; een verschuiving richting competitiviteit binnen de publieke sector; aandacht voor de in de private sector gebruikte managementstijl; meer aandacht voor discipline en zuinigheid bij het gebruiken van gelden en andere resources.

Met systemen wordt de aanwezigheid van technieken en procedures bedoeld. De mogelijkheid om nieuwe managementstechnieken te kunnen invoeren, bijvoorbeeld wat betreft personeelsstatuut of financiën, wordt mee bepaald door de mate waarin administratieve procedures gereguleerd zijn door de wet. Het Verenigd Koninkrijk dat geen traditie van juridisme heeft, kan gemakkelijker NPM invoeren. In landen als Frankrijk en Duitsland daarentegen worden overheidsmanagers beperkt door reglementen in hun keuze om een ambtenaar een specifieke job toe te wijzen (corps system, anciënniteitsprincipes...).

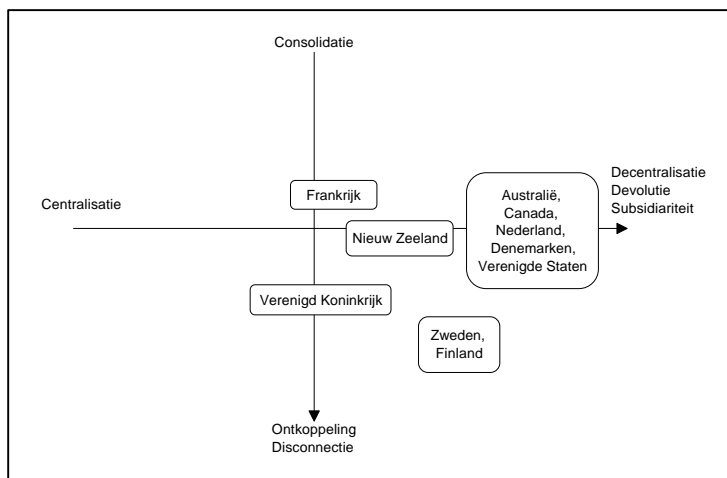
Structuren kunnen institutionele inrichtingen zijn waarmee we op het terrein van het onderscheid tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering komen. Dit onderscheid tussen "policy" en "implementation" vinden we in de meeste continentale landen terug (vb. Frankrijk, Duitsland maar ook Zweden). De vraag is waar structurele hervormingen de grootste kans op slagen hebben: in een traditionele bureaucratische hiërarchie of in landen waar de

⁸ HOOD C. (1991), "A Public Management for all Seasons?", in: *Public Administration*, vol. 69, 3-19

overheidsorganisaties geleid worden door “chief executives”. Een ander aspect van structurele verandering is de vraag of er voor de nieuwe managers ook nieuwe posten gecreëerd worden of dat de nieuwe verantwoordelijkheden gewoon worden aan ambtenaren binnen de reeds bestaande structuur. De Britse chief executives van de agencies zijn een voorbeeld van volledig nieuwe functies en functiebeschrijvingen.

De administratieve cultuur en dan vooral de heersende denkwijzen en gedragscodes hebben ook hun belang. De ene bureaucratische cultuur kan zich ontvankelijker opstellen voor nieuwe managementsideeën dan de andere. Dit heeft niet alleen te maken met taal maar ook met bredere sociale aspecten als de opleiding van ambtenaren (vb. de Franse ENA-afgestudeerden die vanuit de publieke sector overstappen naar de privésector tegenover de Britse graduates die veeleer de omgekeerde beweging maken).

Enkele evoluties die zich binnen het kader van het NPM hebben ontwikkeld zijn⁹:



Bron: OECD, 1997

administrators in het voordeel van de opkomst van de nieuwe managers die meer en meer zullen kunnen “managen” zoals hun tegenhangers in de private sector (letting managers manage);

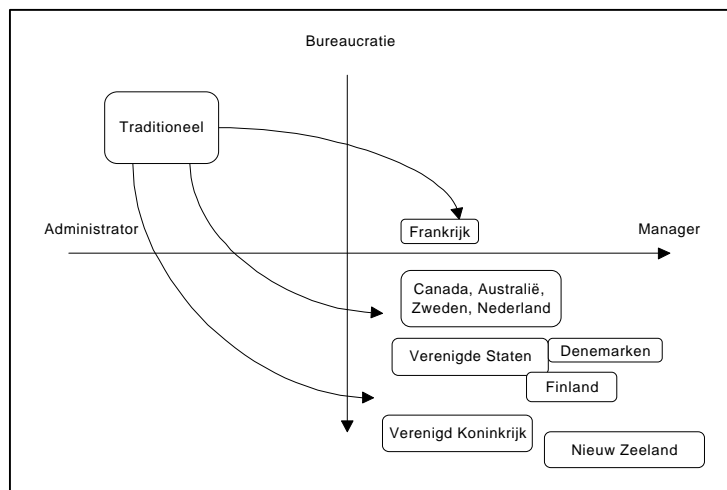
- de overgang van consolidatie naar ontkoppeling/disconnectie en van centralisatie naar decentralisatie/devolutie/subsidiariteit heeft geleid tot een viertal posities:
 - centralisatie en consolidatie: strikte hiërarchie van organisationele departementen met centrale controle over de beschikbare middelen en gecentraliseerd management (cf. grote klassieke bureaucratie);
 - decentralisatie/devolutie/subsidiariteit en consolidatie: organisationele autonomie maar met een centraal gevoerd beleid;
 - centralisatie en ontkoppeling: gecentraliseerd middelenmanagement (financiën en personeel) maar met autonomie voor het implementeren van beslissingen omtrent middelen en weinig beleidsintegratie;
 - decentralisatie/devolutie/subsidiariteit en ontkoppeling: autonome organisaties voeren homogene activiteiten uit, beleidsontwikkeling, implementatie en evaluatie zijn in de praktijk niet verbonden.

⁹ OECD, *In Search of Results, Performance Management Practices*, Paris, OECD, 1997

1.3. Voorbeelden:

Traditioneel wordt NPM gelieerd met het Verenigd Koninkrijk, Australië, de Verenigde Staten, Nieuw Zeeland maar ook met de Scandinavische landen. Hoewel modernisering natuurlijk veel breder is dan NPM komen heel wat eigenschappen van NPM in de hervormingsbewegingen van de meeste OESO-landen voor.

De evolutie van het traditioneel bureaucratisch model naar op NPM gebaseerde types vinden we in de meeste Westerse landen terug al lijken landen als Nieuw Zeeland, Finland en het Verenigd Koninkrijk verder te



Bron: OECD,1997

staan in deze evolutie dan bijvoorbeeld Frankrijk. We bespreken hieronder kort enkele voorbeelden uit Zweden en Nieuw-Zeeland evenals de wijze waarop managementissues behandeld worden daard Australische MAB-MIAC.

Casus Zweden:

In Zweden werd sinds 1982 en vooral tot het begin van de jaren '90 veel aandacht besteed aan de hervorming van de openbare sector. Deze hervormingen werden duidelijk beïnvloed door het NPM. De belangrijkste motieven waren eerst het versterken van de politieke controle op de agencies en de invoering van een duidelijke klantgerichtheid in de dienstverlening van deze agencies. Later werden ook economische, ideologische en budgettaire motieven belangrijk.

Zo werd het concept Management by Results ingevoerd als instrument om de administratie en de agencies te controleren. Hierbij werd vooral de nadruk gelegd op evaluatie en monitoring en op een flexibele invoering van MBR. MBR is evenwel niet te reduceren tot deze vorm van outputcontrole, maar bevat eveneens budgettaire en organisatorische aspecten verwijzend naar NPM. Enkele voorbeelden illustreren dit: de beslissingen van het National Debt Office worden niet langer genomen door de raad van bestuur maar wel door managers op basis van reeds eerder behaalde resultaten waardoor ook de competentie van de ambtenaren optimaal benut wordt; binnen het Ministry of Communications werd een agency gecreëerd met als opdracht het uitvoeren van kosten-baten analyses van voorgestelde investeringen.

Terwijl MBR vooral in de jaren '80 werd gebruikt om voor regering en parlement te voorzien in informatie werd dit systeem in de jaren '90 onder invloed van een verslechterende economische situatie aangepast zonder evenwel de managementsaanpak te verlaten. De instrumenten die NPM aanreikt voor een optimaal beheer van middelen en dus een grotere doelmatigheid werden aangewend om de budgettaire situatie te verbeteren

Casus: Nieuw Zeeland:

In Nieuw Zeeland probeert men via de invoering van 'Strategic Result Areas' (SRA) door overleg lange-termijn-doelstellingen te vertalen in korte-termijn-objectieven. Deze SRA zijn dus de omzetting van regeringsprioriteiten in haalbare objectieven inclusief een

budgettaire strategie op middellange termijn. Deze SRA netwerken werken op basis van een cyclus van drie jaar met evenwel een jaarlijkse herziening. Elke SRA wordt geleid door een ‘*Senior Minister*’ – de ‘*SRA Minister*’ - die tegenover het ‘*Cabinet*’ verantwoordelijk is voor de behaalde resultaten en tevens instaat voor de coördinatie van de hem of haar toegewezen SRA. De verschillende Ministers betrokken bij een SRA worden verzameld in ‘*SRA Committees*’. Departementen kunnen zich in de SRA’s inschrijven door het opstellen van ‘*Key Result Areas*’ (KRA). KRA’s worden ontwikkeld vanuit managementsoogpunt en behandelen aspecten als doelmatigheid en strategische capaciteit voor het verlenen van diensten en goederen. Hiertoe wordt samengewerkt tussen de verschillende economische sectoren. De SRA’s en de KRA’s die opgesteld worden zijn onderhevig aan de controle van de ‘*State Services Commission*’ die de significantie, de specificiteit, de coherentie, de gevolgde overlegprocedure, het algemeen belang en de inschrijving van de KRA in de SRA’s of in andere regeringsdoelstellingen bekijkt. Deze controle kan leiden tot overzichts- en evaluatieve rapporten als “*A Better Focus on Outcomes through SRA Networks*” (oktober 1998). Deze aanpak voor het vertalen van regeringsdoelstellingen in objectieven en dus de uitoefening van de taken die de overheid zichzelf stelt is vernieuwend door de gebruikte coördinatiemechanismen en de netwerkstructuur evenals door de koppeling die gemaakt wordt tussen verschillende beleidsdomeinen.

Casus: Australië :

In Australië vinden we sinds de ‘*Public Service Act*’ in 1987 de ‘*Management Advisory Board*’ (MAB), die via de Eerste Minister aan de regering advies verstrekt omtrent belangrijke thema’s in het overheidsmanagement. De MAB wordt voorgezeten door de Secretaris van het ‘*Department of the Prime Minister and Cabinet*’ en bestaat uit een beperkt aantal secretarissen van departementen, de ‘*Public Service Commissioner*’ en vertegenwoordigers van de ‘*ACTU*’ (de vakbonden) en de privé-sector. Binnen de MAB werd in 1989 het ‘*Management Improvement Advisory Committee*’ (MIAC) opgericht. MIAC bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende overheidsdiensten, inclusief de ‘*agencies*’, en niveaus. Het MIAC ontwikkelt voor de MAB gedetailleerd advies omtrent managementissues op basis van ‘*best practices*’ en ervaringen van overheidsmanagers. Hun bevindingen worden regelmatig gepubliceerd. Enkele voorbeelden zijn projecten als ‘*Raising the Standard: Benchmarking for Better Government*’, ‘*Guidelines for Managing Risk in the Australian Public Service*’ of ‘*Ethical Standards and Values in the Australian Public Service*’. Eén van de laatste publicaties betrof ‘*Beyond bean counting, Effective Financial Management in the APS-1998 and Beyond*’ in 1997. Sindsdien werden, alleszins op het gebied van financieel management, de taken van MAB-MIAC overgenomen door het ‘*Accrual Budgeting Project*’ binnen het ‘*Department of Finance and Administration*’.

De aanwezigheid van ‘denktanks’ als de MAB-MIAC zorgt voor de ontwikkeling van de benodigde competenties en strategieën van verandering en vergemakkelijkt de omzetting van deze innovaties in de praktijk. Nochtans blijven zij afhankelijk van de aanwezigheid van politieke wil en ondersteuning en is deze niet noodzakelijk gegarandeerd bij regerings- of coalitiewissels, confer Australië.

1.4. Conclusie:

De gedeeltelijke en/of eventuele overgang van de traditionele bureaucratische cultuur naar een meer bij de privésector aansluitende managementcultuur is ondertussen reeds veelvuldig beschreven. De vraag die zich hier stelt is in hoeverre deze overgang of hervorming reeds is doorgevoerd en in hoeverre dit positieve resultaten heeft opgeleverd. Landen als Zweden en Nieuw-Zeeland illustreren duidelijk dat de trend in de richting van meer Markt-type-mechanismen en meer netwerken onvermijdelijk is. Een evaluatie van de effecten hiervan is zeker niet overbodig.

II. Relatie politiek-bestuur

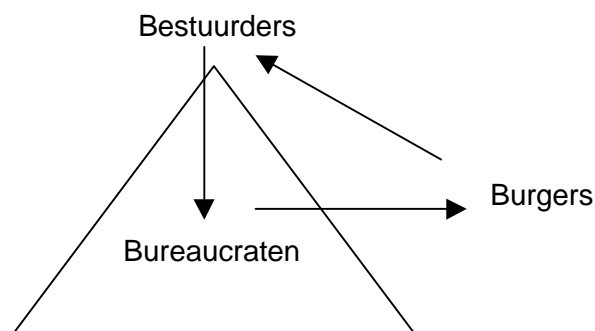
II.1. Probleemstelling:

De ambtenarij wordt volgens de theorie van de Weberiaanse bureaucratie geacht het beleid neutraal uit te voeren. Aangezien ambtenaren ook betrokken zijn bij de voorbereiding en vooral bij de evaluatie van het beleid, kunnen ze niet volledig neutraal zijn. De trend naar meer responsabilisering van de lijnmanagers impliceert dat ambtenaren zelf moeten kunnen beslissen over financiële en personele middelen. De vraag is dan hoe de democratische controle kan worden uitgeoefend. Dit raakt met andere woorden de thematiek van het ethisch ambtelijk gedrag. De ethische component in het overheidsbeleid is een aanvulling op de drie E's (Efficiency, effectiveness and economy). Hoe de relatie tussen politiek en bestuur eruit ziet, wordt grotendeels bepaald door de politieke en administratieve omgeving die verschilt van land tot land.

II.2. Theoretisch gedeelte:

Klassieke benadering

De klassieke opvatting over de relatie tussen ambtelijk en politiek systeem is ontwikkeld door Max Weber¹⁰. In zijn idee van het bureaucratisch model staat een gesloten kringloop centraal waarin drie actoren kunnen onderscheiden worden, nl. de bestuurders, de bureaucraten en de burgers.



Dit klassieke piramidale model is gebaseerd op het principe van de politieke verantwoordelijkheid en het principe van de ambtelijke loyaliteit¹¹. De politieke

¹⁰ VROOM, C.W., (1980), Bureaucratie, het veelzijdig instrument van de macht. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink p. 141.

¹¹ ROSENTHAL, U., VAN SCHENDELEN, M.P.C.M. en RINGELING, A.B., (1987) Openbaar bestuur. Organisatie, beleid en politieke omgeving. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink p. 157-158.

verantwoordelijkheid komt erop neer dat de bestuurders zich moeten verantwoorden ten aanzien van de democratisch verkozen organen. De bureaucraten, voor wiens handelingen de bestuurders verantwoordelijk zijn, dienen in het kader van de ambtelijke loyaliteit de politici onpartijdig te steunen.

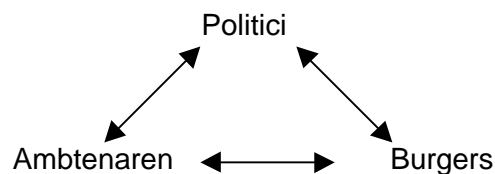
Moderne model

De electorale volatiliteit en de opkomst van nieuwe partijen verklaren samen met de internationalisering en de agressieve media waarom politiek een technisch karakter kent wat de ministeriële functie bemoeilijkt. Ook de ambtenaren ervaren dat hun functie moeilijker wordt omdat ze geen vertegenwoordigers meer zijn van een machtig staatsapparaat dat het maatschappelijk systeem stuurt. Daarenboven wordt de politiek beheerst door technische in plaats van ideologische thema's.

Het dilemma is hierin gelegen dat enerzijds de ministers zoeken naar meer controle over het bureaucratisch apparaat terwijl anderzijds de ministers voordelen zien in decentralisatie van managementsbevoegdheden. De spanningen die dit meebrengt verschilt van regime tot regime aangezien politici in angelsaksische landen geen probleem hebben om de managementsbevoegdheden te verminderen terwijl de consensusregimes (Nederland, Scandinavische landen) bestuurd worden door politici die een dirigerende rol vervullen en ambtenaren die een strategische rol vervullen.

Onder impuls van vier spanningen is het hiërarchische model van de bureaucratische geleidelijk aan afgebouwd. Ten eerste zijn er de maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toegenomen omvang van het overheidsapparaat, de complexe beleidsnetwerken en de toename van de openbaarheid. Deze trends hebben ertoe geleid dat het principe van de politieke verantwoordelijkheid in sommige gevallen een formaliteit is geworden.

Deze eerste bron van spanningen heeft zich vertaald in een open systeem van wederzijdse relaties tussen de drie actoren



Een tweede bron van spanningen is gelegen in de verschillende structuurkenmerken van het politiek en ambtelijk systeem.

Schematisch zien deze verschillen er als volgt uit:

	Politici	Ambtenaren
Aanstelling	Gekozen	Benoemd
Ambstermijn-tijdspectief	Kort	Lang
Deskundigheid	Leek	Deskundige
Rationaliteit	Politiek	Professioneel
Houding, attitude	Overtuigend	Pragmatisch
Primaire oriëntatie	Extreem	Intern

De derde bron van spanningen heeft betrekking op de taakverdeling tussen politici en ambtenaren die onderzocht is door Aberbach, Putnam en Rockman¹². Volgens deze auteurs kunnen vier taakverdelingen onderscheiden worden die volgens vier verschillende beelden kunnen gepercipieerd worden.

Beeld 1: beleid/administratie

Dit beeld beantwoordt aan de Weberiaanse bureaucratie en de Wilsoniaanse dichotomie politiek-administratie. Volgens dit beeld is de taakverdeling duidelijk afgebakend waarbij de politici verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming en de ambtenaren de beleidsuitvoering voor hun rekening nemen.

Beeld 2: Feiten/belangen

De strikte scheiding zoals die in beeld 1 voorgesteld is, is in praktijk niet haalbaar. Ambtenaren worden op basis van hun neutrale deskundigheid betrokken bij de beleidsformulering. Zij zullen feiten en kennis aanbrengen terwijl de politici waarden en belangen betrekken bij de beleidsformulering.

	Beeld		
	Beeld 1	Beeld 2	Beeld 3
Taak			
Beleidsuitvoering	A	A	A
Beleidsformulering	A	G	G
Belangen afwegen en bemiddeling	P	P	G
Vertolken van idealen	P	P	P

A= ambtenaren; P=politici; G=gezamenlijke verantwoordelijkheid

Beeld 3: Energie/evenwicht

De professionalisering van de politiek heeft ertoe geleid dat politici ook kennis en feiten meedragen. Daarnaast worden ambtenaren ook verantwoordelijk voor de afweging en bemiddeling van belangen.

Beeld 4: Hybride

Wanneer beide rollen elkaar overlappen is er sprake van een bureaucratisering van de politiek en een politisering van de ambtenarij.

Deze vier beelden kunnen in een historisch perspectief geplaatst worden in die zin dat beeld 1 typisch was in de 19^{de} eeuw, beeld 2 dominant was in de eerste helft van de 20^{ste} eeuw, beeld drie zich vanaf de jaren '60 gemanifesteerd heeft en beeld 4 een uitdaging voor de 20^{ste} eeuw vormt.

Tenslotte kan de relatie tussen politici en ambtenaren gespannen zijn omwille van verschillende meningen op het vlak van de beleidsinhoud.

De overheidsmodernisering heeft de relatie tussen politici en ambtenaren gewijzigd, maar er is nog geen bewijs dat de politici de rol van strategische manager willen opnemen. De overheidsmanager heeft extra autoriteit verworven, maar dit ging gepaard met een versterking van de politieke controle. De depolitisering van het overheidsmanagement is een utopie net zoals het uitbreiden van de verantwoordelijkheid en het verhogen van openheid. Tenslotte blijkt dat weinig rekening gehouden wordt met de publieke opinie.

Politisering

De politisering is strijdig met het neutraliteitsprincipe wanneer Merikoski¹³ stelt dat "politicization of administration means the influence of party politics penetrating into public

¹² ABERBACH, J.D., PUTNAM, R.D. en ROCKMAN, B.A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University, 1981, p. 7-23 en p. 253.

¹³ MERIKOSKI, V., The Politicization of Public Administration. In: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, jrg. 39, nr. 3, 1973, p. 211.

administration and pushing the special interests of political parties into the foreground at the expense of the realization of a unified national policy'.

Hondeghem¹⁴ verklaart de politieke benoemingen – in de zin van benoemingen waarbij politieke affiliatie doorslaggevend is – aan de hand van vier factoren. Ten eerste kan het principe van ambtelijke loyaliteit niet behoorlijk functioneren wanneer er geen consensus bestaat tussen de politieke gezagsdragers en de ambtenaren. Ten tweede vormen de benoemingen een machtsinstrument aangezien politieke partijen over trouwe 'cliënten' komen te beschikken. In dit verband kunnen politieke benoemingen worden gebruikt als ruilelementen in onderhandelingsprocessen. Een derde verklaring van de politisering is gelegen in de politieke rol van de ambtenaren. Dit betekent dat de Wilsoniaanse scheiding tussen politiek en administratie onhoudbaar is omdat topambtenaren politieke keuzen moeten maken. Tenslotte impliceert de pluralistische samenleving een representatieve bureaucratie. Hierbij kunnen de 'inhaalbewegingen' vermeld worden in landen waar wisselende coalities voorkomen.

Volgens Peter Self¹⁵ moet de modernisering van de relatie politiek-administratie plaatsvinden in het kader van een evenwichtsoefening tussen politieke controle enerzijds en administratieve efficiëntie anderzijds. Dit kan zich op twee manieren voltrekken. Ten eerste is er de decentralisatie en verzelfstandiging van de politieke controle en verantwoordelijkheid. In de tweede plaats kan de prestatie en moraal van het openbaar bestuur verhoogd worden door administratieve waarden, ethiek en verantwoordelijkheid opnieuw in te vullen.

1.3. Voorbeelden:

De verhouding tussen ambtenaren en politici wordt geïllustreerd aan de hand van een viertal voorbeelden, namelijk de situaties in Frankrijk, Duitsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

Casus: Frankrijk:

Omdat overheidsmanagers een sociale en geen institutionele categorie vormen, is de relatie met politici afhankelijk van hun hiërarchisch niveau. De overheidsmanagers die zelf stellen dat de politisering afgenomen is zijn desalnietemin politiek geëngageerd. Ze zijn eerder in politieke clubs zoals de 'Association Service Public' actief dan in een politieke partij. Op ideologisch vlak zijn de meeste overheidsmanagers terug te vinden aan de linkerzijde van het spectrum. Dit heeft te maken met het feit dat de socialistische regeringen de moderniseringsprogramma's doorgevoerd hebben terwijl de rechtse partijen (UDF en RPR) de hervorming opgevat hebben als de afslanking van de staat door onder andere uitbesteding van taken en afslanking van de overheidstewerkstelling.

Casus: Duitsland:

De theoretische scheiding der machten is praktisch onhoudbaar omdat de topambtenaren, omwille van hun professionele expertise, een sterke positie hebben in het politico-administratief besluitvormingsproces¹⁶. Er is met andere woorden geen sprake van een klassieke Weberiaanse bureaucratische maar wel van een politieke bureaucraat. De kritiek hierop is dat het primaat van de politiek op de helling komt te staan aangezien vastbenoemde bureaucraten meer macht verwerven dan rechtstreeks verkozen politici.

¹⁴ HONDEGHEM, A., *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. Leuven, VCOB, 1990, p. 68-73.

¹⁵ SELF, P., *Political Theories of Modern Government, its Role and Reform*. Londen, Unwin Hyman, 1988, p. 154-162.

¹⁶ ROBER, M., Germany. In: FARNHAM, D., HORTON, S., BARLOW, J. en HONDEGHEM, A., *New Public Managers in Europe*, London, MacMillan, 1996, p. 186-188.

De verzelfstandiging van de managementbevoegdheid is verzelfstandigd onder impuls van het NPM. Dit impliceert dat politici zich voortaan concentreren op de belangrijkste strategische kwesties en output-gerichte prestatie-akkoorden.

Er doen zich dus twee problemen voor. Ten eerste kan de administratieve modernisering niet plaats vinden indien politici zich niet willen toeleggen op de algemene doelstellingen. Daarnaast kunnen de ambtenaren de indruk krijgen dat hun taak beperkt wordt tot het formuleren van kostenbesparende strategieën waardoor ze zich verzetten tegen de modernisering. De oplossing voor dergelijke moeilijkheden is de vorming van een nieuw type van manageriële bureaucraat die het primaat van de politiek respecteert en tevens de rol van de politieke bureaucraat vervult.

Casus: Ierland:

Naar analogie met de Britten is het voor de Ierse ambtenaren van het top- en middenkader niet toegelaten om actief aan partijpolitiek te doen¹⁷. Dit is te verklaren vanuit de idee dat een goed functionerende administratie behoefte heeft aan een neutrale ambtenarij. In 1993 werd gekozen voor de benoeming van programmamanagers die de ministers moeten assisteren bij het managen en coördineren van de uitvoering van het regeringsprogramma. Deze programmamanagers verschillen van een departementale secretaris en een hogere lijnmanager die beleid ontwikkelen en instaan voor het management.

De programmamanagers vergaderen wekelijks en rapporteren aan de voorzitter die programmamanager van de premier is. De taken van deze managers zijn de implementatie van het wetgevend programma van de regering en het afhandelen van specifieke projecten met de minister. Typisch voor deze categorie overheidsmanagers is dat ze buiten het openbaar bestuur gerecruteerd worden.

Alhoewel de overheidsmanagers en politici in Ierland min of meer dezelfde socio-economische achtergrond vertonen, blijkt dat hun professioneel netwerk waarin ze actief zijn verschillend is.

Casus: Het Verenigd Koninkrijk:

De Britse ambtenarij is gekenmerkt door de traditie van neutraliteit¹⁸. Dit fenomeen vindt zijn oorsprong in het Northcote-Trevelyan van 1854. Alhoewel de Britten geen ministerieel kabinet kennen bestaan er toch politieke benoemingen op het vlak van adviserende functies. Desondanks wordt verondersteld dat de topambtenaren geen politieke activiteiten verrichten. Dit vertaalt zich onder meer in het verbod om een politiek mandaat uit te oefenen. De neutraliteit wordt gegarandeerd door het merit-systeem toe te passen bij de selectie. Daarnaast biedt het carrièresysteem de mogelijkheid voor neutraliteit.

De twee hoogste niveaus in de Senior Civil Service worden benoemd met de goedkeuring van de premier.

In de jaren '80 was er sprake van politisering onder impuls van Thatcher toen die een instroom van topambtenaren uit de industrie op topniveau stimuleerde. Verzelfstandiging van HRM aan agentschappen en de decentralisatie van loon- en graadsystemen opent de mogelijkheden voor politisering.

Over de relatie politiek-bestuur besluiten Barlow, Farnham en Horton dat de rol van de Britse nieuwe overheidsmanagers een politieke identificatie impliceert met het overheidsbeleid en het nieuw 'managerialisme'.

¹⁷ COOLAHAN, M. en DOONEY, S., Ireland. In: FARNHAM, D., HORTON, S., BARLOW, J. en HONDEGHEM, A., *New Public Managers in Europe*, London, MacMillan, 1996, p. 211-212.

¹⁸ BARLOW, J., FARNHAM, D. en HORTON, S., Britain. In: FARNHAM, D., HORTON, S., BARLOW, J. en HONDEGHEM, A., *New Public Managers in Europe*, London, MacMillan, p. 111.

I.4. Conclusie:

Het is onmogelijk om de ambtenaren een louter neutrale rol te laten vervullen wanneer ze betrokken zijn bij het overheidsbeleid dat in een politieke omgeving tot stand komt. De maatschappelijke optie is gericht op de mate waarin ambtenaren de verantwoordelijkheid dragen voor het overheidsbeleid. Het Britse systeem komt neer op een sterke neutraliteit van de Civil Service. Wanneer overheidsmanagers meer politieke verantwoordelijkheid dragen om beleidskeuzen te nemen, dan is het van belang om een systeem uit te werken dat een democratische controle toelaat omdat dit essentieel is in de Westerse rechtsstaat.

III. Relatie bestuur-burger

III.1. Probleemstelling:

De verwachtingen van de burgers ten overstaan van de overheid veranderen en de burger verwacht van de overheid dat zij met deze veranderingen rekening houdt. De bevolking is steeds hoger opgeleid, kent een hogere materiële welvaart en is gewend zich als klant te gedragen.

Deze burger verwacht niet dat hij minder diensten aangeboden krijgt maar wel dat de overheidsuitgaven zo laag mogelijk gehouden worden. De omvang van de overheidsuitgaven doet dan ook in alle Westerse landen vragen rijzen omtrent de legitimiteit, de efficiëntie en de effectiviteit bij de aanwending van deze middelen.

III.2. Theoretisch gedeelte:

Op macro-vlak concentreert de problematiek inzake relatie bestuur-samenleving zich rond de disproportionele ontwikkeling van de verzorgingsstaat die resulteert in een niet adequaat functionerende en overbelaste overheid¹⁹. Deze problematiek vertaalt zich op het microvlak in de legitimiteitscrisis. Dit wil zeggen dat de burger geen vertrouwen meer heeft in een omvangrijk staatsapparaat dat een bureaucratische indruk geeft. De vraag is dus hoe het scepticisme van de burger ten aanzien van het overheidsapparaat kan worden afgebouwd. Vooraleer de politico-administratieve modernisering te confronteren met de verschillende dimensies van burgerparticipatie, is het nuttig om eerst deze burgerparticipatie toe te lichten.

Maes²⁰ gaat ervan uit dat drie vormen van burgerparticipatie kunnen worden onderscheiden. Schematisch kan dit als volgt worden samengevat:

¹⁹ KREUKELS, A.M.J. en SIMONIS, J.B.D., *Publiek domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving*. Amsterdam, Uitgeverij Boom, 1988, p. 9.

²⁰ MAES, R., De burger in de politieke, bestuurlijke en sociale vernieuwing. In: MAES, R. (Red.), *Democratie, legitimiteit, nieuwe politieke cultuur*, Leuven, Acco, 1997, p. 92-98.

De burger is:	Kiezer en rechtsonderhorige	Belastingbetaler, cliënt en controleur	Tegenspeler en partner
Uitgangspunten	De burgers kiezen de politieke leiding. Neutrale bureaucratieën voeren het beleid uit en worden politiek gecontroleerd. Burgers zijn tot gehoorzaamheid en volgzzaamheid verplicht	Relatieve impact van de verkiezingen. Stemmen-, nuts-, en budgetmaximalisatie Burgers vragen waar voor hun geld	Geresponsabiliseerd e en solidaire samenleving als 'civil society'
Toepassingen	Partijdemocratie Verzuilingsdemocratie Inspraak van de burger via partijen en verzuilde organisaties	Gefragmenteerde politieke en bestuurlijke vernieuwingen versterken de positie van de calculerende en controlerende burger: transparantie – motiveringsplicht – gebruikershandvesten en soms zelfs referenda	Politieke, bestuurlijke ne sociale vernieuwingen worden opgezet als maatschappelijk project. Burgers zijn niet enkel kiezers of klanten maar in de eerste plaats leden van de door hen gedragen 'civil society'. De overheid faciliteert en stimuleert
Resultaat	De kiezer wordt vertegenwoordigd en is object van beleid	De calculerende burger is object (en slechts uitzonderlijk subject) van beleid en dienstverlening	De burger is zowel subject als object van beleid en dienstverlening

De relatie tussen de burger en de overheid kan zich op vijf manier uittekenen: in een beleidsperspectief, in het perspectief van het burgernabij bestuur, in bestuurlijk-organisatorisch en dienstverlenend perspectief, in ethisch en in maatschappelijk perspectief.

De burger in het beleidsperspectief

De burger rekent erop dat de het beleid het resultaat is van deskundige politieke besluitvorming. Daarom is het belangrijk om het burgerinitiatief, petitierecht en referenda te betrekken bij de modernisering van de overheid.

De burger in het perspectief van het burgernabij bestuur

Ondanks de moderne informatietechnologie zoals internet blijft het openbaar bestuur op een afstand ten aanzien van de burger. Dit probleem kan worden opgelost wanneer de lokale overheid inspanningen levert om de toegankelijkheid te verbeteren. Tevens kan het streven naar een nieuwe politieke cultuur alleen slagen indien de burger dit op lokaal niveau ervaart.

De burger in bestuurlijk-organisatorisch en bestuurlijk-dienstverlenend perspectief

De oprichting van nieuwe diensten en departementen mag geen doel op zich worden, maar moeten ontwikkeld worden in functie van wat de burger wil. Zo heeft het geen zin om de openingsuren tot acht uur 's avonds te verlengen indien dit niet voldoende bekendgemaakt wordt.

De burger in ethisch perspectief

Ethisch gedrag mag niet alleen een bekommernis van ambtenaren zijn, ook de burger dient zich te houden aan voorgeschreven regels. Dit impliceert dat nieuwe reguleringen en formaliteiten moeten worden ontwikkeld.

De burger in maatschappelijk perspectief

Vaak wordt gesteld dat het overheidsbeleid enkel succesvol kan zijn wanneer de overheid zelf het goede voorbeeld geeft. Daarenboven impliceert dit ook dat de overheid de burger de mogelijkheden biedt om als zelf- en medeverantwoordelijk lid van de samenleving op te treden als tegenspeler of als partner.

III.3. Voorbeelden:

Hieronder wordt kort de situatie van de burger in Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk besproken.

Casus: Frankrijk

Omwille van het sterk centrale karakter van de staat, heeft zich een sectoriaal corporatisme in plaats van een actief pluralisme ontwikkeld. Hierdoor bestaan er hechte contacten tussen een selecte groep van drukingsgroeperingen en de ‘grands corps’ zodat de druk van de burgers relatief beperkt is. Dit verklaart waarom het publieke vertrouwen laag is, in een land dat een traditie kent van een democratische relatie tussen bestuur en burger. Een mogelijke oplossing die hiervoor bestaat, is de public service charter.

Casus: Duitsland

Duitsland hecht omwille van historische redenen een sterk belang aan democratie en burgerparticipatie. Dit verklaart waarom politologen spreken van een ‘Ausserparlamentarische Opposition’ (APO). Dergelijke oppositie komt neer op een soort extraparlamentaire oppositiemacht. Zo hebben burgers zich georganiseerd in de ‘Bürgerinitiativen’ van de jaren ’70 om politieke partijen, administratie en politieke instellingen positief te beïnvloeden. Aldus leefde in de jaren ’70 het idee van een democratische, participerende administratie.

Casus: Verenigd Koninkrijk

De hervormingen zijn hoegenaamd niet door de burger gestimuleerd aangezien het een elitaire aangelegenheid (politici en topambtenaren) is geweest. De publieke opinie stond aanvankelijk niet sceptisch ten aanzien van de massale privatiseringen. Daarenboven verwachtten de burgers dat de kwaliteit van de publieke diensten verbeterd moest worden (Citizen’s Charter).

II.4. Conclusie:

De vaststelling dat de relatie tussen de burgers en hun overheid gewijzigd is stellen we vast in de verschillende Westerse landen.

Er worden meer en meer initiatieven genomen om de overheid meer responsief te laten werken ten aanzien van de burgers. Een responsieve dienstverlening wordt geacht toegankelijk en transparant te zijn, participatie van “cliënten” toe te laten en te voldoen aan de noden van deze cliënten.

IV. Relatie administratie-recht:

IV.1. Probleemstelling:

Het recht speelt een belangrijke rol binnen de publieke sector (cfr. Wervingsexamens bij de overheid toetsen in de eerste plaats kennis van het recht). Nochtans is het belang van deze omgevingsfactor moeilijk te bepalen. De overheid uiteindelijk bepaalt immers hoe het recht eruit ziet. Anderzijds zijn bepaalde overheidsorganisaties gebonden aan regels die ze zelf niet bepaald hebben (bv. gemeenterecht is een omgevingsfactor voor de gemeenten)²¹. De relatie administratie recht leunt nauw aan bij het legitimizeitsvraagstuk.

IV.2. Theoretisch gedeelte:

En vraag die men zich kan stellen is of de modernisering van de overheid het einde betekent van de dominante juridische invloed. De administratie werd in haar werking lange tijd uitsluitend gedomineerd door de regels van het recht. Haar enige taak bestond erin wetten en reglementen, die het resultaat zijn van politieke beslissingen, te implementeren. De legitimizeit van de overheidsinterventie was dan ook slechts gebaseerd op één criterium, de legaliteit van de administratieve actie. Omwille van de veranderende rol van de overheid en de uitbreiding van haar missie en kerntaken stelde ook het legitimizeitsvraagstuk zich in andere, nieuwe termen. Het concept legitimizeit kreeg meerdere dimensies: het volstond niet langer dat de interventie van de overheid conform de wet gebeurde, zij diende daarenboven gebaseerd te zijn op doelmatigheidscriteria²².

Hierop poogt Gerard Marcou²³ een antwoord te bieden wanneer hij stelt dat het recht geen secundaire rol mag spelen. Vernieuwingen op het vlak van HRM zoals contractuele tewerkstelling introduceren het arbeids- en sociaal zekerheidsrecht. Ook de uitbesteding van overheidstaken impliceert dat nieuwe rechtsdisciplines hun intrede doen in de overheidssector. Het ontwikkelen van nieuwe beleidsdomeinen zoals milieu, bio-ethiek, gelijke kansen resulteren in nieuwe wetgeving die moet geïntegreerd worden in de modernisering. De vraag is dus niet of er een einde komt aan het juridisme, de vraag is wel of er binnen het juridisme een verschuiving optreedt van publiek naar privaat recht.

Wanneer we kijken wie de wetgeving en de regelgeving in grote mate bepaalt dan komen we automatisch bij de politieke wereld terecht. We kunnen zonder al te veel problemen stellen dat het niet zozeer de administratie is maar wel de politiek die het juridisch kader creëert. Terwijl is het ook om d

Zou het ook niet kunnen dat de invoering van nieuwe managementspraktijken enkel succesvol is indien dit gebeurt binnen een juridisch kader? Het juridisch kader blijft voor heel wat besluitvormingsprocedures determinerend en noodzakelijk. Wanneer we kijken naar evaluatie als stap binnen dit proces dan kan evaluatie alleen leiden tot de gewenste resultaten als de terugkoppeling verplicht en dus wettelijk bepaald is. Anderzijds verminderd

²¹ DELMARTINO, F., Het openbaar bestuur als onderdeel van het sociaal en van politiek systeem. In: MAES, R. en JOCHMANS, K. (Red.), *Inleiding tot de bestuurskunde*, Brussel, Stoho, 1996, p. 19.

²² BEETHAM D., (1991), *The Legitimization of Power*, London, MacMillan,

²³ MARCOU, G., (1996), *Integration and Pluralism in the Law of Administration in Europe*. In: VAN HASSEL, H. (Red.), *New Trends in Public Administration and Public Law*, Budapest, p. 47-48.

een sterk ontwikkeld systeem van regelgeving het aantal vrijheidsgraden die men heeft bij het implementeren van (piloot)projecten.

Naast de invloed van en de relatie met de nationale wetgeving worden de lokale, regionale en nationale administraties steeds meer beïnvloed door het Europese bestuursniveau. De Europese Unie beïnvloedt deze bestuursniveaus immers door middel van verdragen, wetgeving (richtlijnen, verordeningen), niet-bindende adviezen en rechtspraak. De vraag is dan of deze 'binnendringing' leidt tot een Europeanisering van de bestuursniveaus binnen de lidstaten. Hierbij dient Europeanisering te worden gezien als de (potentiële) veranderingen die de bestuursniveaus binnen lidstaten ondergaan onder invloed van het Europese integratieproces.

IV.3. Voorbeelden:

De ontwikkeling van evaluatie in Frankrijk aan de hand van verschillende vormen van wetgeving is illustratief voor het belang dat het juridisch kader inhoudt voor een stap uit het besluitvormingsproces als evaluatie.

Casus: Frankrijk:

In Frankrijk refereert evaluatie veeleer naar evaluatie van overheidsbeleid dan naar programma evaluatie. Het duurde evenwel tot het einde van de jaren '80 vooraleer het begrip evaluatie sterk ontwikkeld werd. In 1990 werd evaluatie geïnstitutionaliseerd met het decreet van 2 januari en werd een interministerieel evaluatiemechanisme gecreëerd, het '*Comité Inter-Ministériel de l'Evaluation*'. De taak van dit comité is de promotie van evaluatie als een permanent instrument binnen het overheidsoptreden op het centrale niveau. De belangrijkste beleidssectoren dienen geëvalueerd te worden en de resultaten van deze evaluaties dienen bekend te worden gemaakt.

Op het federale niveau verloopt beleidsevaluatie binnen verschillende structuren. Het '*Commissariat Général du Plan*' speelt een belangrijke rol bij de ontwikkeling en ondersteuning van evaluatie doorheen de administratie. Daarnaast hebben verschillende ministeries (Tewerkstelling, Onderwijs, Buitenlandse Zaken, Landbouw,...) speciale units opgericht belast met het uitvoeren of bestellen van evaluaties wat betreft hun beleid. Evaluatie wordt ook ingeschreven in wetteksten. Bijvoorbeeld de wet die in 1988 het minimuminkomen (RMI) invoerde, regelde ook de oprichting van een Evaluatiecommissie voor dit RMI. Op deze manier werd de evaluatiepraktijk verspreid.

Frankrijk kent dus verschillende types van evaluatie die elk op hun manier bijdragen tot de verdere ontwikkeling van een algemene evaluatiecultuur binnen de Franse administratie.

Een typisch voorbeeld van het rechtsstaat model is Duitsland. Nochtans kunnen er binnen dit streng gereguleerd politiek en administratief systeem vernieuwende processen ontstaan. En waar we leereffecten binnen verschillende bestuurslagen voorkomen. Het principe van de legaliteit is niet langer alleen van belang. Het managementsaspect komt verder opzetten.

Casus: Duitsland:

In het federale Duitsland treffen we duidelijk enkele voorbeelden van bestuurslaagoverschrijdende leereffecten aan op het gebied van modernisering. Enerzijds is er het '*New Steering Model*' dat de verschillende types van sturing (financieel,

procedureel, informeel, wettelijk, structureel of volgens doelmatigheidsprincipes) integreert en dat ontwikkeld werd op het niveau van de steden en gemeenten en stilaan overgenomen wordt door andere bestuurslagen, in de eerste plaats de 'Länder'. Anderzijds zijn de 'Länder' zelf pioniers op het gebied van modernisering en worden zij daarin later gevolgd door het federale niveau. Verschillende Länder beschikken over hervormingscommissies of denktanks ('Denkfabrik') om deze hervormingsinitiatieven te begeleiden. Deze denktanks bevinden zich, zoals in Schleswig-Holstein bij de diensten van de Eerste Minister. Vaak wordt er samengewerkt met specialisten op het vlak van vernieuwd overheidsmanagement uit de academische wereld (vooral de 'Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer') onder andere om de continuïteit te waarborgen bij eventuele coalitiewisselingen. Grote hervormingsprogramma's worden in Duitsland niet opgezet. Het betreft een incrementeel proces waarbij op verschillende domeinen de federale overheid leert van de lagere overheden. Omwille van deze karakteristieken verwijst men naar de 'bottom up revolution' wanneer de Duitse moderniseringsstrategie beschrijft.

IV.4. Conclusie:

We merken een veranderende positie van het recht en van het juridisch kader inzake de relatie tussen recht en administratie. Het legaliteitsprincipe wordt meer en meer aangevuld door principes met betrekking tot de doelmatigheid van het overheidshandelen. Anderzijds blijft het juridische een sterk bepalende factor voor de verschillende overheden, denken we maar aan de invloed van de regelgeving op Europees niveau. Een wettelijk kader is eveneens onontbeerlijk wanneer we de stappen van het proces van politieke besluitvorming willen inkaderen en – eventueel – beschermen tegen machtsmisbruik. Ook de praktijk van de evaluatie is idealiter gestoeld op rechtsregels.

V. Legitimiteit

V.1. Probleemstelling:

In een democratie vormen de verwachtingen van de burger ten aanzien van het overheidsmanagement de ultieme test van het succes en falen ervan. Vanuit academische hoek is gebleken dat er een afname van de legitimiteit van, een vermindering van het respect voor en een verlies van het vertrouwen in de overheid opgetreden is.

In wat volgt wordt het aspect legitimiteit van de overheid en haar bestuur verder uitgewerkt.

V.2. Theoretisch gedeelte:

Bepalende factoren

Het vertrouwen dat de burgers hebben in hun bestuurders wordt bepaald door een aantal cyclische factoren²⁴:

- *Het verwachtingspatroon van de burgers met betrekking tot het economisch beleid:*

Op momenten van economische groei krijgt de overheid een grotere legitimiteit dan in periodes van economische recessie. Bij economische terugval wordt de overheid echter als zondebok aangewezen en eist men een actief optreden om de productiviteit te verbeteren, de werkgelegenheid te bevorderen en de concurrentiepositie veilig te stellen. Hierdoor reiken de verwachtingen van de burger verder dan de mogelijke taakstellingen van de overheid waardoor deze laatste haar legitimiteit kan verliezen.

- *De afstand tussen de burger en zijn bestuur:*

De burger moet de indruk krijgen dat het bestuur open en toegankelijk is en dat hij invloed heeft op het politieke bestel, bijvoorbeeld via verkiezingen. Wanneer deze factoren ontbreken vermindert de legitimiteit.

- *De politieke stabiliteit:*

Wanneer regeringen onstabiel zijn en elkaar in sneltempo opvolgen of wanneer de regering kan vallen bij elk crisismoment is zij niet langer geloofwaardig en verliest zij haar legitimiteit.

- *De mate waarin belangrijke representatieve politieke groeperingen of partijen worden uitgesloten van politieke participatie:*

In een tweepartijensysteem kan de burger het beleid afkeuren door te kiezen voor één ander alternatief. Nadeel is natuurlijk de beperkte keuze. Een multi-partijensysteem laat meerdere strekkingen aan bod komen maar vermindert de directe impact van de burger aangezien hij geen invloed heeft op de coalitieonderhandelingen. Wanneer een belangrijke oppositiepartij lang uitgesloten wordt van regeringsdeelname is dat niet bevorderlijk voor de legitimiteit van het politiek systeem. Idealiter zouden ook niet traditionele groeperingen of partijen moeten kunnen participeren aan de beleidsvorming.

- *De sociale deprivatie van de burger:*

Wanneer de burger beschikt over weinig zelfvertrouwen zal zijn vertrouwen in de overheid laag zijn. Wanneer hij daarenboven onderhevig is aan sociale deprivatie zal zijn vertrouwen nog een stuk lager komen te liggen.

De legitimiteit wordt dus bepaald door al deze factoren en door de manier waarop de politieke instituties hierop reageren en hier wijzigingen aanbrengen.

²⁴ MAES R (1998), *Bestuurskunde: relatie bestuur-burger, bestuurlijke vernieuwingen*, deel 1, p. 4 e.v.

Er zijn echter nog enkele andere factoren die we niet cyclisch kunnen nemen, doch die de legitimiteitsvraag kritisch analyseren.

De democratisering van het onderwijs en de toenemende ontzuiling zijn er immers voor verantwoordelijk dat de steeds hoger opgeleide burgers onafhankelijker zijn komen te staan ten aanzien van het bestuur en dit bestuur kritischer kunnen beoordelen. Deze burger eist eveneens meer mogelijkheden tot inspraak en participatie dan diegene die de representatiedemocratie hem biedt.

Actoren en instituties

Bij het beoordelen van de legitimiteit van “de overheid” is het evenwel noodzakelijk een onderscheid te maken tussen de instituties op zich en de actoren die daarbinnen functioneren, met andere woorden of men het vertrouwen verliest in de verkozen bestuurders of in de instellingen en de beginselen waarop zij steunen.

Een ander onderscheid dat we moeten maken is dat tussen het vertrouwen in de politici en het vertrouwen in de ambtenarij. Uit enquêtes blijkt immers een verschil in vertrouwen ten aanzien van politici en ambtenaren te bestaan aangezien deze laatste over meer krediet beschikken.

Tenslotte kan ook de media een actor zijn die het legitimiteitsgevoel bij de burgers helpt bepalen. De media beïnvloeden immers de perceptie van de burger door de mate waarin zij aandacht besteden aan positieve verwezenlijkingen of aan mislukkingen van beleid en administratie. Via de media kan foutieve informatie worden verspreid over de prestaties van de overheid. Via enquêtes is vastgesteld dat de opinies over de algemene prestaties lager worden ingeschat dan de opinies over de specifieke prestaties van een dienst.

Enkele cijfers

Het vertrouwen dat de burger heeft in de openbare instellingen van zijn land of in de werking van de democratie is een factor die mee de legitimiteit van het beleid bepaalt²⁵.

De enige cijfergegevens die ons hierover meer kunnen vertellen zijn gegevens afkomstig uit survey-onderzoek, dat zeker niet altijd voorradig is. Het vertrouwen in de instellingen in een aantal Europese landen werd gemeten door de European Values Surveys van 1981 en 1990. De onderstaande tabel geeft enkele gegevens hieruit weer:

²⁵ LISTHAUG O., WIBERG M. (1995), “Confidence in Political and Private Institutions”, in: KLINGEMAN H.D., FUCHS D. (eds.), *Citizens and the State, Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press, pp. 298-322.

Tabel : Vertrouwen in de instellingen in Westeuropese landen 1981-1990:

	Kerk	Leger	Onderwijs Systeem	Juridisch Systeem	Pers	Vak- bonden	Politie	Parlement	Openbare dienst	Grote Onder- nemingen
België										
1981	65	43	79	58	35	33	64	39	47	44
1990	49	33	74	45	44	37	51	43	42	50
Denemarken										
1981	48	40	65	80	30	52	85	-	47	34
1990	47	46	81	79	31	46	89	42	51	38
Frankrijk										
1981	54	55	57	57	33	40	64	56	53	49
1990	50	56	66	58	38	32	67	48	49	67
Ierland										
1981	79	76	68	58	44	37	86	53	55	50
1990	72	61	73	47	36	43	86	50	59	52
Italië										
1981	58	56	54	43	31	29	65	30	27	33
1990	63	48	49	32	39	34	67	32	27	62
Nederland										
1981	40	43	73	65	28	39	73	45	45	35
1990	32	32	65	63	36	53	73	54	46	49
Noorwegen										
1981	50	68	80	84	41	56	89	78	58	45
1990	45	65	79	75	43	59	88	59	44	53
Portugal										
1990	57	47	51	41	36	29	44	34	32	45
Verenigd Koninkrijk										
1981	47	82	60	66	29	25	86	40	48	50
1990	43	81	47	54	14	26	77	46	44	48
Zweden										
1981	39	61	62	73	27	49	80	47	46	42
1990	38	49	70	56	33	40	74	47	44	53

Bron: European Values Surveys 1981,1990

Een globale evolutie kunnen we uit deze tabel niet opmaken. Terwijl het vertrouwen in de openbare diensten in 1990 hoger ligt dan het vertrouwen in de ondernemingen in Denemarken en Ierland ligt het in de andere landen lager. De laagst overheidsscore score vinden we terug in Italië, waar het vertrouwen in de ondernemingen tussen 1981 en 1990 sterk is toegenomen en het vertrouwen in de openbare dienst stabiel bleef.

V.3. Voorbeelden:

We schetsen kort een aspect van de legitimiteit in Australië, Canada, Nederland en Zweden om dan dieper in te gaan op de wijze waarop de Portugese overheid haar moderniseringsinitiatieven heeft kenbaar gemaakt aan de bevolking in de hoop de legitimiteit te verhogen.

Casus: Australië:

Er is geen direct bewijs van een publieke opinie die specifieke en particuliere programma's van managementhervormingen vraagt. De enige belangstelling die bestaat is dat burgers geen zwakke diensten of bureaucratische obstructies vereisen.

De regering-Howard heeft sinds 1996 ingespeeld op het negatief imago van de openbare diensten om het neo-conservatieve beleid te steunen.

Casus: Canada

Ontevredenheid met de overheid en het verlangen van meer verantwoordelijkheid heeft de politici en topambtenaren aangezet om werk te maken van de managementhervormingen. Om de mate van tevredenheid van de burgers in kaart te brengen, is het belangrijk om na te gaan of er een verschil bestaat in tevredenheid over de specifieke dienst in het bijzonder of over de overheid in het algemeen. Twee opvallende trends zijn het groter vertrouwen in ambtenaren dan in politici en het geringe verschil tussen de privé sector en de publieke sector.

Casus: Nederland

Ondanks de algemene indruk dat de overheidsbureaucratie inefficiënt is, en het imago van de overheid als werkgever op een laag niveau staat, kent Nederland geen uitgesproken anti-overheidsgevoel zoals dat in de Angelsaksische landen het geval geweest is.

Casus: Zweden

Het Zweedse publiek neemt een wispelturige houding in ten aanzien van de overheid. De Zweedse burger, die gesocialiseerd is een omvangrijke welvaartstaat, was in de jaren '90 wantrouwig ten aanzien van een ontmanteling van deze sociale dienstverlening. Dit verklaart waarom zo weinig sympathie bestaat voor Nieuw Rechts en meer markt zoals dat in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten het geval was in de jaren '80.

Casus: Portugal²⁶: In Portugal werd nogal wat aandacht besteed aan de zichtbaarheid van de doorgevoerde moderniseringsinitiatieven. Dit bepaalt immers mee de perceptie en dus het vertrouwen van de burger in de overheid. Zo werden er 'Nationale dagen van debureaucratisering' gehouden om het publiek te informeren over de gedane inspanningen en om de druk voor het verderzetten van de modernisering werd gecreëerd. Tevens werd geprobeerd zoveel mogelijk rekening te houden met de verwachtingen van gebruikers door bij de ontwikkeling van nieuwe programma's mensen van diverse achtergrond (bedrijfsleiders, professoren, (top)ambtenaren en drukingsgroepen) te betrekken.

Ook de bedrijfswereld werd hierbij ingeschakeld. De 'Commission Enterprises-Administration' werd opgericht in 1987. Zij bestond uit vertegenwoordigers van vijf werkgeversorganisaties, directeurs-generaal van de administraties en werd voorgezeten door de Staatssecretaris voor Administratieve Modernisering. Deze commissie lag bijvoorbeeld samen met enkele topambtenaren mee aan de basis van het 'interministerieel debureaucratiseringsprogramma'.

In 1996 werd ook het 'Citizen-Administration Forum' opgericht. Dit forum bestaat uit vertegenwoordigers van vakbonden, NGO's, corporatieve organisaties (van artsen,

²⁶ Bijlage 3

ingenieurs, advocaten.), economische confederaties en leidinggevende ambtenaren van administraties die in nauw contact staan met de burger en wordt voorgezeten door de Staatssecretaris van Openbaar Ambt. De opdracht van het forum is het bestuderen en het voorstellen van oplossingen met betrekking tot de administratieve vereenvoudiging en de verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Het forum doet hieromtrent regelmatig voorstellen, stelt jaarlijks een actieprogramma op en overhandigt eveneens jaarlijks een vooruitgangsrapport aan de Eerste Minister. Het actieprogramma en het vooruitgangsrapport worden gepubliceerd.

Het draagvlak voor modernisering wordt in Portugal dus zo breed mogelijk gemaakt door het betrekken van verschillende groepen binnen van de maatschappij.

V.4. Conclusie:

Het vertrouwen van de burgers in de overheid dient zo hoog mogelijk te zijn opdat de hervormingsinitiatieven een zo breed mogelijk draagvlak hebben. Het is niet altijd eenvoudig dit vertrouwen te meten en te evalueren. De relatie tussen de verwachtingen van de burger en het gevoerde beleid bepalen meer dan waarschijnlijk het vertrouwen.

Overheden dienen inspanningen te leveren om dit vertrouwen en dus hun legitimiteit te herstellen of te vergroten. In sommige landen wordt daar uitzonderlijk veel aandacht aan besteed, onder andere in Portugal. Andere landen blijven achterop en verwarren legitimiteit nog met wettelijkheid.

VI. Arbeidsverhoudingen

VI.1. Probleemstelling:

De rol van de overheid als actor in het domein van de arbeidsverhoudingen is veelzijdig. De overheid treedt regulerend op door het wettelijk kader te voorzien dat de grondregels en procedures aangeeft voor het verloop van overleg en consultatie. Daarnaast ondersteunt de overheid dit overleg door het aangeven van minimumvoorwaarden die vervuld dienen te zijn binnen domeinen als veiligheid en gezondheid, werktijd en dergelijke. De overheid kan ook diensten of organisaties creëren waarbinnen overleg of bemiddeling kan plaatsvinden. Tenslotte speelt de overheid ook een meer directe rol in de verschillende stelsels van arbeidsverhoudingen, namelijk die van werkgever voor grote groepen ambtenaren in de publieke sector. De mate waarin deze rollen worden vervuld verschilt sterk tussen landen.

VI.2. Theoretisch gedeelte:

Veranderende situatie voor ambtenaren

De veranderende rol van de overheden en de budgettaire beperkingen hebben geleid tot een verhoogde druk op de situatie van de ambtenaren die zich vertaald heeft in een loonniveau dat in de meeste Europese landen lager ligt dan het loonniveau in de private sector. De verworvenheid van de statutaire tewerkstelling maakt in steeds meer landen plaats voor de contractuele tewerkstelling. Deze evoluties samen met de toenemende verzelfstandiging van

overheidsdiensten zorgden voor een verschuiving van een sterk gecentraliseerd en legalistisch stelsel van arbeidsverhoudingen in de openbare sector met een traditionele aanpak gericht op consensus naar een meer competitief en minder gecentraliseerd stelsel²⁷. De publieke sector wordt meer en meer één van de sectoren binnen het economisch systeem. Dit betekent onder meer dat de overheid niet langer een beleid van overtewerkstelling mag blijven voeren en dat de interne organisatie van de arbeidsmarkt moet opengetrokken worden²⁸

De organisatiegraad

Eén van de kenmerkende factoren van de arbeidsverhoudingen binnen de publieke sector is de organisatiegraad, gedefinieerd als volgt: "Trade union density is actual trade union membership as a percentage of potential union membership (those employed, excluding employers, self-employed and the armed forces, plus those unemployed)²⁹". De organisatiegraad geeft met andere woorden de verhouding weer van de werkelijke vakbondsleden ten aanzien van de potentiële leden.

Er treden echter een aantal problemen op wat betreft de betrouwbaarheid van de cijfergegevens. De organisatiegraad wordt niet altijd op dezelfde wijze berekend. Zijn werklozen en (brug)gepensioneerden potentiële leden? De ledencijfers die de verschillende vakorganisaties opgeven zijn niet altijd correct. Deze cijfers kunnen vanuit strategisch oogpunt worden verhoogd door de vakorganisaties zelf of kunnen vertekend zijn door systemen van verplicht lidmaatschap zoals de "pre-entry closed shop" of "union shop".

Tabel : Organizeatiegraad in de publieke en de private sector (%):

	1989		1993	
	Publieke sector*	Private sector	Publieke sector*	Private sector
België	47.9	38.5	46.8	43.2
Duitsland	29.3	22.5	37.7	24.5
Frankrijk	19.0	4.9	21.7	7.2
Ierland	43.2	24.8	61.2	36.1
Nederland	40.5	28.0	43.5	26.9
Portugal	44.0	21.7	44.0	19.6

* de publieke sector omvat genationaliseerde industrieën

Bron: Eurobarometer surveys 1989, 1993

De organisatiegraad ligt over het algemeen hoger in de publieke sector dan in de private sector. Een combinatie van twee factoren is hiervoor verantwoordelijk.

Ten eerste gaat het om grote groepen werknemers per bedrijf of organisatie wat en ten tweede is er in het algemeen weinig tegenstand vanwege het management wat betreft het lidmaatschap van vakbonden³⁰.

De grootte van de eenheden van tewerkstelling en de hoge graad van bureaucrativering leiden ook tot een groter bewustzijn bij de werknemers van het feit dat zij gemeenschappelijke belangen hebben en van de noodzaak om deze belangen via collectieve organisaties te behartigen³¹.

²⁷ BEAN R. (1994), *Comparative Industrial Relations, An introduction to cross-national perspectives*, London, Thompson Business Press, p. 118

²⁸ SALAMON M., (1998), *Industrial Relations, Theory and practice*, London, Prentice Hall, p. 22

²⁹ SALAMON M., a.w. p. 69

³⁰ X, "Trends in public sector union membership", in: *European Industrial Relations Review*, june 1998 (293), pp. 21-23

³¹ BEAN R. (1994), *Comparative Industrial Relations, An introduction to cross-national perspectives*, London, Thompson Business Press, p. 42

Werknemers in overheidsdienst zijn dus sneller geneigd om zich aan te sluiten bij de vakbeweging terwijl de werkgever vaak een beleid voert van vakbondserkenning en het lidmaatschap aanmoedigt.

Publieke versus private sector

In tabel x zien we dat de organisatiegraad in de publieke sector in alle landen deze van de private sector overtreft. Het verschil tussen de twee percentages is niet in alle landen even significant.

Tabel : Kloof tussen organisatiegraad in de publieke en de private sector (%):

	1989	1993
België	9.4	3.6
(West) Duitsland	6.7	13.2
Frankrijk	14.1	14.5
Ierland	18.4	25.1
Nederland	12.5	16.6
Portugal	22.3	24.4
Verenigd Koninkrijk	18.3	30.0

Bron: EIRR, juni 1998

Bovenstaande tabel toont aan dat de kloof tussen publieke en private organisatiegraad in België en Duitsland klein is in vergelijking met landen als het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Portugal. Met uitzondering van België is de kloof in alle landen nog toegenomen tussen 1989 en 1993.

Wanneer de factoren leeftijd, geslacht, burgerlijke stand, grootte van de onderneming, beroep, statuut deeltijdse arbeid en anciënniteit gecontroleerd worden, is het mogelijk om het "publieke sector effect" te bepalen, d.w.z. de mate waarin het feit dat iemand tewerkgesteld is in de publieke sector de waarschijnlijkheid dat deze persoon zich aansluit bij een vakbond verhoogt.

Tabel : Impact van het publieke sector statuut op het lidmaatschap:

	1989	1993
België	9.7	2.6
(West) Duitsland	7.0	13.8
Frankrijk	21.2	24.7
Ierland	19.8	20.0
Nederland	15.4	14.0
Portugal	17.6	25.3
Verenigd Koninkrijk	13.9	27.5

Bron: EIRR, juni 1998

De impact van het feit dat de werknemer behoort tot de publieke sector is, behalve in België en Nederland, in alle landen gestegen. De grootste impact vinden we in het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Frankrijk en Ierland.

Sociaal conflict

Wanneer we de cijfergegevens bekijken dan blijkt dat er een stijging van het aantal sociale conflicten plaatsvindt sinds 1980 in de publieke sector in bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De oorzaken hiervoor vinden we bij de stabilisatie of de zeer beperkte stijging van de lonen omwille van de pogingen de overheidsuitgaven te beperken en bij de

rationalisatie van de overheidstewerkstelling zelf met aandacht voor efficiëntie, flexibiliteit en vrij recente invoering van nieuwe instrumenten als prestatie management. Al deze aspecten bieden de mogelijkheid voor het ontstaan van conflicten tussen werknemer en overheid die zich dus vertalen in een toenemend aantal stakingen.

Stelsels van arbeidsverhoudingen

Wanneer we de deelname van belangengroeperingen aan of hun invloed op het proces van politieke besluitvorming bekijken dan zien we dat dit afhankelijk is van de mate waarin de overlegeconomie in verschillende landen geïnstitutionaliseerd is en van de mate van (neo)corporatisme³² die we vaststellen. Scandinavische landen zoals Zweden en Denemarken zijn traditioneel sterk corporatief en de participatie van belangengroeperingen aan het beleid is er sterk ontwikkeld. Hetzelfde geldt voor Nederland waar men de laatste jaren enkele grondige hervormingen doorvoerde zowel wat betreft het stelsel van arbeidsverhoudingen binnen de overheid als wat betreft de organisatie van de adviesorganen (confer infra). In Duitsland is de praktijk van de adviesorganen sterk verspreid. Het stelsel van arbeidsverhoudingen is traditioneel sterk gereguleerd met aandacht voor medezeggenschap en staat op dit moment onder zware druk door de toenemende flexibilisering van arbeidsvoorwaarden, de stijgende competitiviteit en de 'vermarkting' van de overheidsdiensten. Nederland en Duitsland worden meestal als gemiddeld corporatief gecatalogeerd. Frankrijk is traditioneel een voorbeeld van zwak corporatisme waarbij er wel een zekere institutionalisatie is van participatie van belangengroeperingen via allerlei commissies doch het politieke belang is meestal beperkt. De praktijk van de industriële relaties, zowel in de private als in de publieke sector, is er een van sociale conflicten en interventies vanuit de wetgevende macht eerder dan van sociale onderhandelingen. In het Verenigd Koninkrijk is de situatie op het gebied van arbeidsverhoudingen er één van doorgedreven voluntarisme. De vakbeweging is sterk versplinterd en heeft vooral sinds de jaren '80 aan belang ingeboet.

VI.3. Voorbeelden:

Casus: Duitsland

Het Duitse systeem van arbeidsverhoudingen is er een van strak gedefinieerde instellingen en procedures die het sociaal conflict indijken en de samenwerking tussen werkgevers en werknemers aanmoedigen³³. Dit Duitse model is gebaseerd op 5 principes: een duaal systeem van belangenvertegenwoordiging waarbij werknemersvertegenwoordiging op de werkvloer gescheiden is van het systeem van collectieve onderhandelingen; een sterk ontwikkelde en strikte wetgeving betreffende sociale conflicten en collectieve onderhandelingen; de strekte van de instellingen voor collectieve vertegenwoordiging die heel wat bevoegdheden hebben; het "intermediary" karakter van deze instellingen waarbij vakbonden zich bijvoorbeeld dienen in te schrijven in het economische doel van de onderneming en tenslotte het gecentraliseerd karakter van het stelsel van collectieve onderhandelingen met gecoördineerde onderhandelingen op sectorieel niveau.

We onderkennen drie groepen van werknemers in de publieke sector: Arbeiter, Angestellte en Beambte. De Beambten hebben geen stakingsrecht en hun arbeidsvoorwaarden zijn wettelijk vastgelegd. Nochtans dienen hun belangenorganisaties te worden geconsulteerd tijdens het wetgevend proces in het parlement. De specifieke eigenschappen die gelden voor de Beambten werden hen als groep toegemeten ongeacht de aard van het werk of de bestuurslaag. De andere twee groepen zijn tewerkgesteld op contractuele basis en hun arbeidsvoorwaarden zijn dan ook voorwerp van collectieve

³² SCHMITTER P., LEHMBRUCH G., *Patterns of Corporatist policy-making*, London, Sage, 1982

³³ JACOBI E., KELLER B., MULLER-JENTSCH W. (1998), "Germany: facing new challenges", in: FERNER A., HYMAN R. (eds.) *Changing industrial relations in Europe*, London, Blackwell, pp. 190-238

onderhandelingen. Het aandeel van de Arbeiter daalde de laatste jaren tot ongeveer 20%, het aandeel Angestellten steeg tot 37% en het aandeel van de Beambten bleef ongeveer onveranderd op 40%.

Het systeem van arbeidsverhoudingen in de publieke sector kent een lange traditie die teruggaat tot de Weimar Republiek. De werknemers kunnen zich aansluiten bij een vakbond of andere belangengroeperingen. De organisatiegraad bedraagt ongeveer 60% wat hoger is dan in de private sector. De wetgeving verschilt echter naargelang de sector. De basiswetgeving van het stelsel van collectieve onderhandelingen dateert van 1949 en geldt voor alle sectoren en bepaalt dat werknemers en werkgevers onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden zonder enige restrictie wat betreft het sociaal conflict. Deze regeling geldt echter niet voor de Beambten, wel voor Arbeiter en Angestellten. Naast deze wet zijn er ook wetteksten specifiek voor de publieke sector, namelijk de Federal Staff Representation Act (1955, 1974, 1989) die samen met de bijkomende wetgeving van de Länder zorgt voor het functioneren van de "staff council" een vorm van ondernemingsraad in de verschillende overheidsdiensten. Zij zijn in samenwerking met de overheidsdiensten zelf bevoegd om te fungeren als overlegorgaan en hebben medebeslissingsrecht of zelfs veto-recht in heel wat domeinen wat betreft personeelsbeleid. Daartoe hebben zij ook een recht op informatie.

De onderhandelingen verlopen sterk gecentraliseerd. Afgesloten akkoorden beslaan normaal gezien de zowel het lokale, het federale als het deelstaatniveau. Dit leidt dan ook tot uniforme regelgeving en arbeidsvoorwaarden voor de werknemers op deze verschillende niveaus.

De belangrijkste overheidsvakbond is de OTV (Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr) die met 1,8 miljoen leden de tweede grootste werknemersorganisatie is. De vakbond voor onderwijspersoneel GEW heeft ongeveer 300.000 leden en is net als de politievakbond met ongeveer 200.000 leden lid van de DGB (Deutsche Gewerkschaftsbund). De DAG (Deutsche Angestelltenwerkenschaft) richt zich eveneens tot de publieke sector en tekende in 1994 een samenwerkingsakkoord met de OTV.

Er zijn twee confederaties waarbinnen de Beambten zich organiseren. DGB telt zeven vakverenigingen die in totaal ongeveer 760.000 Beambten verenigen. Daarnaast zijn ongeveer 1,1 miljoen Beambten lid van de DBB (Deutsche Beambtenbund) die onderverdeeld is in meer dan 50 associaties. Zij beschikken over een recht op consultatie door het parlement en voeren daar dan ook een politiek van lobbying.

Ook de werkgevers in de publieke sector kunnen zich organiseren. Er bestaan nationale werkgeversorganisaties die de gemeenten en de Länder verenigen. Op het federale niveau is de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de onderhandelingen.

De toegenomen flexibilisering van arbeidsvoorwaarden, de stijgende competitiviteit en de "vermarkting" van de overheidsdiensten, met een toegenomen aandacht voor privatisering en verzelfstandiging, stelt het rigide, goed georganiseerde Duitse model voor heel wat uitdagingen. De vraag die zich nu stelt is of het systeem dit kan overleven.

Het Duitse model dat traditioneel sterk lagalistisch is en een duidelijk onderscheid maakt tussen werknemers van de private en werknemers van de publieke sector staat net als alle andere systemen van arbeidsverhouding onder zware druk. In Nederland kent men dezelfde situatie, maar daar heeft men sinds enkele jaren het zogeheten proces voor de normalisering van de arbeidsverhoudingen ingezet.

Casus: Nederland: (normalisering van de arbeidsverhoudingen en reorganisatie adviesorganen) Het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen in de publieke sector onderging de laatste jaren heel wat hervormingen die men 'normalisering van de arbeidsverhoudingen' is gaan noemen en die inhouden dat de arbeidsverhoudingen tussen

ambtenaren en overheid evolueren in de richting van de verhoudingen tussen werknemers en werkgevers in de private sector. Dit proces bevat drie elementen: veranderende arbeidsverhoudingen waarbij het onderhandelingsaspect tussen ambtenarencentrales en overheid steeds belangrijker wordt; geleidelijke overbrenging van ambtenaren in het voor de private sector geldende stelsel van sociale zekerheid en pensioenen; toepassing van dezelfde regels voor medezeggenschap voor overheidsorganisaties als in de private sector.

De evolutie van de arbeidsverhoudingen vond plaats in verschillende fasen met als centrale begrippen de 'overeenstemmingsvereiste' en de 'sectoralisering' die inhouden dat respectievelijk sinds 1989 de vaststelling van regels die rechten en plichten van individuele ambtenaren behelzen alleen kan gebeuren met instemming van de *Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken* (CGOA) terwijl dit vroeger eenzijdig kon en dat sinds 1993 de onderhandelingen binnen de overheid werden gedecentraliseerd naar acht sectoren waarbij alleen nog centraal onderhandeld wordt over pensioenen en wettelijke sociale zekerheid. Sinds 1996 werd het *Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds* (ABP) geprivatiseerd en gelden hiervoor dezelfde wettelijke bepalingen als voor de pensioenfondsen in andere sectoren. Ook op het vlak van de sociale zekerheid worden vanaf 1998 de sociale zekerheidsvoorzieningen van werknemer in de private sector gefaseerd ingevoerd voor de ambtenaren. De ambtenaren verkregen ook een bijna volwaardig medezeggenschap zoals dat bestaat in de private sector.

In Nederland werd de laatste tijd eveneens werk gemaakt van een diepgaande hervorming van de armatuur van overleg en advies. Een aantal nutteloze organen werden afgeschaft en er werd tot sectorbrede fusies van raden overgegaan, werden de meeste organen aan het parlement gehecht en werd het primaat van de politiek hersteld.

Tot slot vermelden we nog het Franse voorbeeld dat duidelijk andere kenmerken heeft dan het Duitse en het Nederlandse systeem. Het stelsel van arbeidsverhoudingen is er minder geïnstitutionaliseerd en kent meer conflictuele situaties.

Casus: Frankrijk

Het Franse stelsel van arbeidsverhoudingen heeft een aantal typische kenmerken die we in weinig andere landen terugvinden. De praktijk van de industriële relaties was er voornamelijk een van sociale conflicten en interventies vanuit de wetgevende macht eerder dan van sociale onderhandelingen en overeenkomsten. Zowel werkgevers- als werknemers-organisaties zijn sterk ideologisch bepaald en staan organisationeel vrij zwak. De daling van het ledenaantal en van de macht van de vakbonden was in Frankrijk veruit het grootst. Bij het zoeken naar oorzaken voor deze karakteristieken wordt stevast verwezen naar de sterke historische banden tussen vakbonden en politieke partijen. Er heerst ook een typische afstand en zelfs een vorm van wantrouwen tussen werknemers enerzijds en werkgevers anderzijds.

Het stelsel van collectief overleg werd gecreëerd door wetteksten sinds 1919 wanneer een eerste kader voor onderhandeling werd gecreëerd op sectorieel niveau. De sociale en politieke onlusten in 1968 hebben geleid tot nieuwe wetgeving omtrent het intersectoriële overleg. Sinds 1970 werden er steeds meer akkoorden afgesloten op het niveau van het bedrijf wat leidde in de jaren 1980 tot een nieuwe golf van wetgeving, onder socialistische regeringen, de zogeheten Auroux-wetgeving. Op dit ogenblik wordt het Franse overlegsysteem dus gestructureerd volgens drie niveaus: sectorieel, intersectorieel en ondernemingsniveau.

De Franse arbeidersbeweging werd traditioneel gekenmerkt door pluralisme en fragmentatie, rivaliteiten tussen vakbonden, een lage organisatiegraad en weinig financiële of organisationele middelen. Het aantal werknemers tewerkgesteld in overheidsdienst bedraagt ongeveer een vierde van de totale tewerkstelling.

De communistische CGT is de oudste en traditioneel de grootste Franse vakvereniging en is net als de andere confederaties onderverdeeld in federaties per industrietak, bijvoorbeeld energie, spoorwegen, post en telecommunicatie en openbare diensten. Elke confederatie groepeerd dus zowel werknemers van de private als werknemers van de publieke sector. De ledenaantallen daalden tussen 1967 en 1992 van 2,3 miljoen naar amper 633.000.

Gedurende lange tijd was de FO de tweedegrootste confederatie. De FO is van socialistische strekking en had in 1994 nog 370.000 leden waarvan twee derde ambtenaren.

De CFTC is christelijk geïnspireerd en omvat op dit ogenblik nog ongeveer 100.000 leden.

Ook de CFDT bestaat uit verschillende sectoriële organisaties en staat vooral sterk in de gezondheidssector, de lokale besturen, onderwijs en transport. In 1995 had de CFDT nog ongeveer 520.000 leden.

De CGC telt sinds 1995 nog ongeveer 110.000 leden en groepeerd vooral kaderleden uit de private sector.

In 1993 werd nog een zesde confederatie gecreëerd, de UNSA, uit zeven bestaande vakbonden en groepeerd ongeveer 300.000 leden, voornamelijk in de publieke sector. De belangrijkste deelfederaties zijn de onderwijsvakbond FEN en de FGAF bestaande uit ambtenaren, voornamelijk politiepersoneel.

De economische structuur in Frankrijk is van oudsher sterk beïnvloed door staatsinterventie. In het begin van de jaren '80 zette de socialistische regering een programma van nationalisering op voor de belangrijkste industriële sectoren waardoor in 1987 ongeveer 2,4 miljoen mensen tewerkgesteld werden in overheidsbedrijven. Conservatieve regeringen voerden vanaf 1986 opnieuw privatiseringen door en vanaf 1993 werd het aandeel van de Staat in deze bedrijven nog verder teruggeschoefd. De overheidsbedrijven spelen een belangrijke rol op het gebied van de ontwikkeling van nieuwe pistes wat betreft de organisatie van de arbeidsverhoudingen, bijvoorbeeld wat betreft extra sociale voordelen voor werknemers of Europese ondernemingsraden.

Naast de overheidsbedrijven bestaat de publieke sector in Frankrijk ook uit de overheidsadministraties zelf. Hier werden de laatste jaren een grondige hervorming doorgevoerd. De bestaande rigide loon en functiecategorieën werden geherstructureerd voor de 4,5 miljoen ambtenaren. Daarnaast werden moderniseringsprogramma's opgezet die moeten leiden tot een minder bureaucratische en meer flexibele overheidsorganisatie met een decentralisatie van managementverantwoordelijkheden en gericht op een verbetering van de kwaliteit van de geleverde dienstverlening.

Wanneer we de gegevens in verband met stakingen bekijken dan blijkt dat in Frankrijk de kans dat werknemers in publieke sector te maken krijgen met stakingen de helft tot twee derde hoger ligt dan bij de werknemers in de private sector. In 1986 en 1987 was de publieke sector verantwoordelijk voor 45% van de verloren werkdagen (tegenover 25% van het personeel). De onrust was in de jaren '80 vooral te wijten aan het loonbeleid van de regering. Ook in 1995 was de aanleiding voor de grote staking tegen de regering Juppé de afkondiging van een loonstop voor 3 miljoen ambtenaren en werknemers in overheidsbedrijven. Andere eisen waren het behoud van het specifieke statuut en het veiligstellen van de jobs in deze sector.

De paradox die opduikt in Frankrijk de laatste twee decennia is dat de onderhandelingen zeer intensief plaatsvinden terwijl de vakbonden steeds zwakker worden. We zien ook dat de overheid vaker tussenkomt met de bedoeling de regelgeving omtrent het stelsel van arbeidsverhoudingen te behouden en verder uit te bouwen.

VI.4. Conclusie:

De overheid moet net als de werkgevers in de private sector rekening houden met de geldende regels en tradities wat betreft de arbeidsverhoudingen. Deze verschillen sterk tussen landen. We kunnen ons de vraag stellen welk stelsel van collectief overleg de beste garanties biedt voor het welslagen van hervormingsinitiatieven.

Deel 2: Instrumenten en Technieken

De OESO publiceert regelmatig overzichten van de belangrijkste initiatieven die in de verschillende landen genomen werden. De onderstaande tabellen bevatten de gegevens voor 1994 voor de 11 landen die in dit onderzoek werden opgenomen en België.

Tabel : Hervormingsinitiatieven betreffende omvang en structuur van de publieke sector (1994):

	Beperking van de omvang van de publieke sector	Privatiseringen	Commercialisering/corporatisation van overheidsdiensten	Decentralisatie naar lagere bestuurslagen	Deconcentratie binnen de centrale overheid	Gebruik van markt-type mechanismen	Nieuwe rollen voor centrale beheersorganen	Andere herstructureringen of rationaliseringen
<i>Australië</i>	1	1	1	1	2	1	1	1
<i>België</i>	2	1	1	1	0	0	1	2
<i>Canada</i>	2	1	1	1	1	1	2	2
<i>Duitsland</i>	2	2	2	2	1	2	1	2
<i>Frankrijk</i>	0	2	1	1	2	0	1	1
<i>Ierland</i>	2	0	0	1	2	0	2	2
<i>Nederland</i>	1	0	0	1	0	0	0	0
<i>Nieuw Zeeland</i>	0	1	1	0	2	0	0	2
<i>Portugal</i>	1	1	1	0	1	1	0	0
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	1	1	1	0	2	1	0	2
<i>Zweden</i>	2	1	2	1	0	2	2	1
<i>Zwitserland</i>	2	1	1	1	2	1	1	1

Bron: OECD Update 1995

Legende: 2 = belangrijk initiatief; 1 = minder belangrijk, 0 = geen stappen ondernomen

Uit bovenstaande tabel kunnen we opmaken dat een aantal landen (Australië, Canada, Duitsland, Zwitserland) belangrijke en minder belangrijke hervormingsinitiatieven doorgevoerd hebben op alle domeinen, maar ook dat alle landen initiatieven hebben ondernomen in een aantal gebieden. De gebruikte codering maakt het niet mogelijk vergelijkingen tussen landen te maken, zij is louter indicatief. Wat een belangrijke hervorming is voor land x kan dat niet lijken voor land y.

We stellen wel vast dat geen enkel land inactief is gebleven wat betreft de hervorming van de structuur en de omvang van de publieke sector. Het blijven ook momentopnames. Een land dat in 1994 reeds heel wat modernisering had doorgevoerd zal minder actief lijken dan een land dat dan nog bezig is of zelfs pas begonnen is..

Tabel : Andere hervormingsinitiatieven binnen de publieke sector (1994):

	Management of policy-making	prestatie management	Financieel management	Personeelsmanagement	Regulatory management and reform	Verbeteren van de relatie met de burgers/bedrijven	IT management	Andere
<i>Australië</i>	1	2	1	1	1	1	0	2
<i>België</i>	0	1	1	2	2	2	1	2
<i>Canada</i>	2	1	2	1	2	2	2	1
<i>Duitsland</i>	1	2	2	1	2	2	2	0
<i>Frankrijk</i>	1	0	1	1	1	1	1	0
<i>Ierland</i>	2	1	2	1	2	1	1	2
<i>Nederland</i>	0	2	2	2	2	1	0	0
<i>Nieuw Zeeland</i>	1	2	2	1	0	1	0	0
<i>Portugal</i>	0	0	1	0	0	2	2	2
<i>Verenigd Koninkrijk</i>	0	0	2	2	2	1	1	2
<i>Zweden</i>	1	2	2	1	1	0	2	0
<i>Zwitserland</i>	1	2	1	2	1	1	1	2

Bron: OECD Update 1995

Legende: 2 = belangrijk initiatief; 1 = minder belangrijk, 0 = geen stappen ondernomen

Dezelfde vaststellingen gelden voor deze tweede tabel die de andere domeinen voor hervormingsinitiatieven aanhaalt.

De thema's die in wat volgt behandeld worden behoren allemaal tot de in bovenstaande tabellen vermelde initiatieven.

De geselecteerde thema's zijn: verzelfstandiging, human resources management, financieel management, prestatie management, quality management, kennismanagement, informatiemanagement en tenslotte regulatory management.

VII. Verzelfstandiging

VII.1. Probleemstelling:

Onder de noemer "Nieuw Overheidsmanagement" worden steeds meer hiërarchische aan regels gebonden overheidsbureaucratieën omgevormd in organisaties waar men meer aandacht heeft voor participatie en betrokkenheid, gedeeld leiderschap, eigen verantwoordelijkheid, effectiviteit, efficiëntie en zuinigheid. Bepaalde specifieke activiteiten die uitsluitend behoren tot de uitvoering worden verzelfstandigd.

VII.2. Theoretisch gedeelte:

Motieven.

Er bestaan heel wat motieven voor verzelfstandiging. We kunnen ze schematisch als volgt indelen:

- Streven naar efficiëntie en effectiviteit
- Streven naar een betere wisselwerking tussen organisatie en omgeving
- Streven naar een verbeterde bestuurbaarheid en grotere beheersbaarheid
- Streven naar meer creativiteit en professionalisering
- Verzelfstandiging als gevolg van de kerntakendiscussie

Soorten verzelfstandiging

Verzelfstandiging is een overkoepelend begrip, waaronder verschillende en zeer uiteenlopende toepassingen schuil kunnen gaan. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen interne en externe verzelfstandigde eenheden.

Externe verzelfstandiging impliceert wijzigingen van de ministeriële verantwoordelijkheid en de creatie van juridische verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de verzelfstandigde organisatie. Er wordt een bestuursorgaan opgericht dat geen onderdeel meer vormt van het ministerie. Er is sprake van delegatie van verantwoordelijkheden. Externe verzelfstandiging kan alleen door de wetgever geschieden omdat de omvang van de ministeriële bevoegdheden moet worden bepaald.

Voorbeelden van externe verzelfstandiging in de internationale context zijn: (zelfstandige bestuursorganen (ZBO) in Nederland, Non Departmental Public Bodies in Verenigd Koninkrijk, ...

Binnen externe verzelfstandiging maakt men nog een onderscheid tussen *functionele en territoriale* decentralisatie.

Bij territoriale decentralisatie staat de erkenning van de identiteit van welbepaalde territoriale gemeenschappen voorop. Territoriale decentralisatie wordt daarom ook politieke decentralisatie genoemd. Bij functionele decentralisatie wil men de uitvoering van taken kunnen verzekeren via andere modaliteiten. Er is decentralisatie omwille van juridische, bestuurlijk-organisatorische of financiële redenen. Voorbeelden van functionele decentralisatie in België: ³⁴

- openbare instellingen (o.a. instellingen opgenomen in de categorieën, B,C en D van wet van 16 maart 1954),
- publiekrechtelijke beroepscorporaties (o.a. Orde der Geneesheren),
- openbare adviesorganen (vb. Centrale Raad voor Bedrijfsleven),
- publiekrechtelijke verenigingen,
- de autonome overheidsbedrijven, opgericht door de wet van 21 maart 1991,
- openbare kredietinstellingen (hervormd door de wet van 17 juni 1991).

Opmerking: Er bestaan ook functioneel gedecentraliseerde instellingen op het niveau van gemeenschappen en gewesten en op lokaal niveau.

Bij interne verzelfstandiging verkrijgt een organisatieonderdeel een zekere financieel-economische, doch geen juridische zelfstandigheid binnen de departementale organisatie. De hiërarchische verhouding met de minister blijft ongewijzigd. Soms heeft de wetgever hen de rechtspersoonlijkheid toegekend maar ook dan behoudt de minister politiek en juridisch de volledige verantwoordelijkheid.

Vormen van interne verzelfstandiging in de internationale context zijn zelfbeheer(NL), contract-management, agencies(UK),...

³⁴ Cloet, M & E. Van Hamme in StOHO, leereenheid 18

Voorbeelden van interne verzelfstandiging in België zijn:

- Interne deconcentratie
- Begrotingsfondsen (vb. Fonds Ontwikkelingssamenwerking)
- Diensten met een afzonderlijk beheer (vb. Vast Wervingssecretariaat)
- Staatsbedrijven (vb. Centrale Arbeidsdienst van het Bestuur Strafinrichtingen)

Wanneer men naar de voorbeelden kijkt van verzelfstandiging is de grens tussen interne en externe verzelfstandiging zeer klein.³⁵ De verschillende vormen van verzelfstandiging vormen als het ware de uitersten op een continuüm, met aan de ene kant uiterste externe verzelfstandiging en aan de andere kant beperkte interne verzelfstandiging.

Overzicht van de verschillende modellen van privatisering en verzelfstandiging³⁶

Modellen	Oogmerken	Terreinen	Juridische vormgeving
Echte privatisering (overhevel en naar markt of uitbesteding)	-verkleining publieke sector -betere besturing publieke sector -versterkte marktwerking		
Externe verzelfstandiging in anticipatie op echte privatisering	-eerste stap op weg naar bereiken van oogmerken van echte privatisering	departementale organisatie onderdelen met bestuurlijke taken, d.w.z. onderdelen waarbij sprake is van de uitoefening van overheidsgezag	-Geen hiërarchische ondergeschiktheid aan minister -bevoegdheden per geval bij wet te regelen -bij voorkeur publiekrechtelijk rechtspersoon
Externe verzelfstandiging via functionele decentralisatie	Herinrichting organisatie van de overheid op grond van primair bestuurlijke overwegingen door creatie ZBO's die geen hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister hebben	Idem	Idem
Interne verzelfstandiging via agentschappen, sluiten van managementovereenkomsten en dergelijke		Onderdelen van de departementale organisatie waar wijziging van de ministeriële verantwoordelijkheid onwenselijk is	-Extern blijft verantwoordelijkheid sverdeling ongewijzigd -door minister te herroepen afspraken over interne

³⁵ Helgason, S. Decentralisatie en verzelfstandiging : enkele ervaringen vanuit de OESO-landen. VTOM. Themanummer verzelfstandiging:73-85.

³⁶ Coops RH., Pauw B.M.J., van ROOY Y.C.M.T., J. Weitenberg, Van overheid naar markt, theorie , praktijk en analyse, 1995, Sdu uitgevers, Den Haag.,p.35.

			verantwoordelijkheid en bevoegdheden -geen zelfstandige rechtspersoonlijkhei d
--	--	--	---

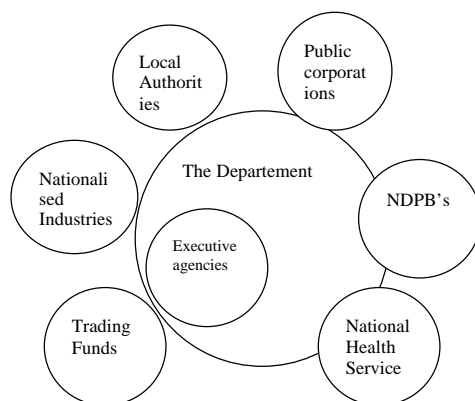
Een van de problemen bij verzelfstandiging is dat het aanleiding kan geven tot fragmentatie en verminderde samenhang van het overheidsbeleid. Een manier om dit te vermijden is dat men de verzelfstandigde diensten gaat aansturen via een **prestatie-overeenkomst**. Op federaal niveau is dit het geval voor de autonome overheidsbedrijven. Op Vlaams niveau hebben een aantal VOI's een beheersovereenkomst met de Vlaamse regering afgesloten. Ook in het buitenland worden een groot deel van de verzelfstandigde diensten aangestuurd via een soort van beheersovereenkomsten, zoals de 'managementcontracten' in Nederland, de 'annual result agreements' in Finland, ...

VII.3. Voorbeelden:

Casus: Verenigd Koninkrijk

1. Algemeen: Soorten verzelfstandigde diensten in het Verenigd Koninkrijk

Illustratie van de afstand t.o.v. moederdepartement. Schema gemaakt op basis van het al dan niet geconsolideerd zijn met het "departmental resource account."³⁷



Uit: Better Accounting for Taxpayer's Money

2. Bespreking van de intern verzelfstandigde "executive agencies": Next Steps.

³⁷ Better accounting for the Taxpayer's Money: the government's proposals. Resource accounting and Budgeting in Government. Londen; 1995.

Algemeen.

In februari 1988 publiceerde de regering een revolutionair document: "Improving Management in Government: The Next Steps". Next Steps werd geïntroduceerd om de inconsistente resultaten van de vorige hervormingen te verbeteren. Het bracht enorme organisationele veranderingen teweeg. Vijf hoofdproblemen werden vastgesteld bij de vroegere organisatie van de overheid:

- er was een gebrek aan managementverantwoordelijkheid en zelfvertrouwen,
- er was nood aan een beter precisering van de verwachtingen die men had t.o.v. van organisaties en mensen,
- er moest meer aandacht besteed worden aan outputs en niet alleen aan inputs,
- het doorvoeren van een eenvormig systeem in een organisatie met de omvang en diversiteit van de Civil Service was bijna onmogelijk,
- er was nood aan continue verbeteringsdruk.

De nieuwe prioriteiten werden:

- de organisatie van elk departement in functie van hun taak, systemen en structuren moest gebeuren op die wijze waarop ze zo effectief mogelijk zijn voor het afleveren van diensten en beleid,
- er moet in elk departement een voortdurende druk zijn om zoveel mogelijk "value for money" te leveren.

De belangrijkste aanbeveling om de vastgestelde problemen op te lossen was dat 'agencies should be established to carry out the executive functions of government within a policy and resources framework set by a department'.³⁸ Een belangrijk punt daarbij was dat de agencies deel blijven uitmaken van de departementen. Agencies zijn organisaties die voor het uitvoeren van een aantal specifieke taken door hun moederdepartement gecontracteerd worden: ze moeten framework-documents opstellen. De Chief Executives zijn verantwoordelijk voor hun agentschappen en moeten zich houden aan die policy en resources frameworks.

Definitie van een agency.

Next Steps gebeurde via een aantal uitvoeringsbesluiten en niet via een specifiek wettelijk mandaat. Er was dus geen gedetailleerde blauwdruk voor het invoeren van agencies. Wegens het ontbreken van een specifieke wetgeving over de vereisten van een uitvoerend agentschap werd de naam "agency" ad hoc toegekend aan alle organisaties die nieuw gevormd werden binnen een departement, wat ook hun functie, graad van autonomie en commercialisatie was. Het "Next Steps Team" was verantwoordelijk voor het selecteren van de kandidaten, voor ondersteuning bij het design van hun "Framework document" en om de nodige training en managementontwikkeling te stimuleren. De eerste lijst van potentiële agencies werd aangekondigd door de Prime Minister in 1988. Later gebeurde dit in de Next Steps Review.

Voorwaarden voor het oprichten van een agency.

Enkel de verantwoordelijke minister kan toestemming geven om een agency op te richten. Het voorstel moest wel besproken worden met het toenmalige OMCS (Office of the Minister of Civil Service) en de Treasury die hun fiat moeten geven aan het "Framework document". Er wordt eerst een "Prior Options" studie uitgevoerd. Daarin wordt nagegaan of de functie moet uitgeoefend worden, of de functie niet geprivatiseerd of uitbesteed kan worden en of het een directe regeringsfunctie is of of het door een agency moet uitgeoefend worden. Indien de oprichting van een agentschap wordt overwogen, wordt een overlegprocedure opgestart. Hierbij zijn vertegenwoordigers van het

³⁸ Efficiency Unit, Improving Management in government: the Next Steps. The Ibbs report, London, 1988, para.19.

moederdepartement, van het potentiële agentschap, van de Treasury en van de "Next Steps Unit" betrokken. Dit resulteert in het opstellen van het "Framework Document".

Welke en aandeel van de "agencies" in de overheidsorganisatie.³⁹

Jaartal	Aantal agencies	Aantal of percentage ambtenaren tewerkgesteld in agencies
1990	34	80.000
1991	57	40%
1992	76	50% 290.000
1993		
1994	102	62%
1995	109	67%
1996	129	74% 386.000

Casus: Nederland

1. Algemeen:

Het thema verzelfstandiging is herhaaldelijk opgedoken in het Nederlands openbaar bestuur. Na de grote operaties -deregulatie, decentralisatie, privatisering, besparingen en reorganisatie- werd "autonomisering" de belangrijkste trend. Het fenomeen kende diverse en in de tijd verschuivende verschijningsvormen. Begin jaren '80 werd onder verzelfstandiging een deelvorm van privatisering verstaan. Inmiddels wordt privatisering beschouwd als één van de vormen van verzelfstandiging. Medio jaren '80 drongen concepten van zelfbeheer en contractmanagement tot de rijksoverheid door. Einde jaren '80 leefde vanuit de Raad voor Binnenlands Bestuur de belangstelling voor verzelfstandiging in de vorm van zelfstandige bestuursorganen op. Vanaf 1994 werd in navolging van de Britse agencies meer autonomie gegeven aan uitvoerende ministeriële agentschappen. De nadruk lag op de scheiding tussen voorbereiding en uitvoering. De uitvoerende dienstverlenende agentschappen worden gescheiden en op een afstand geplaatst van de ministeriële kerndepartementen. De managementgerichte hervorming werd spoedig gevolgd door een politiek debat over wat de kerntaken van de overheid moeten zijn en hoe sturen op afstand moet gebeuren.

Volgend kader schets die evolutie:

	Organisatorisch	Juridisch	Periode	Dominant referentiekader	Dominante actor
Privatiseren	Extern	privaat	begin jaren 80	Financieel-economisch	Financiën
Zelfstandig bestuursorgaan	Extern	publiek	eind jaren 80	Juridisch	BiZa (Binnenlandse Zaken)
Agentschap	Intern	publiek	begin jaren 90	Management organisatie	Financiën en BiZa

Schema 1

Bron: Kickert, Mol en Sorber (1993)

³⁹ Cijfers uit de Next Steps Reviews.

2.: Interne verzelfstandiging in de vorm van agentschappen.

Definitie van een agentschap.

(uit de handleiding Agentschappen: comptabele regelgeving, 20-3-96.)

“Een agentschap is een binnen de overheid verzelfstandigde dienst met een publieke taak. Het agentschap valt, in tegenstelling tot extern verzelfstandigde eenheden, volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Het doel van agentschappen is om met behulp van afwijkende beheersregels en integraal management een meer bedrijfsmatig beheer mogelijk te maken. Belangrijkste kenmerk ervan is dat agentschappen een stelsel van baten en lasten met reserveringsfaciliteiten voeren.⁴⁰ Daarnaast bestaat voor agentschappen de mogelijkheid om gebruik te maken van verdergaande bevoegdheden bij de inzet van middelen voor de uitvoering van het beleid.“

Een werkgroep signaleerde vijf belemmeringen voor een doelmatige bedrijfsvoering bij de inrichting van de overheid:⁴¹

- te weinig vrijheid bij het omgaan met personele en materiële budgetten
- te stringente budgettaire grenzen
- te weinig prikkels voor efficiënt werken
- het verplichtingen-kasstelsel
- slagvaardig optreden wordt belemmerd door het vele overleg tijdens het begrotingsoverleg en door het werk van opeenvolgende controle-organisaties

Aanvankelijk was het voornemen van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet dat het de ministeries vrij stond om ten aanzien van hun agentschappen te kiezen voor het kas-verplichtingen of het stelsel van baten en lasten. Bij de zesde wijziging van de comptabiliteitswet is echter beslist dat **alle agentschappen een baten lasten stelsel** moeten hebben.

Voorwaarden voor oprichting van agentschappen.

Bij de start van de eerste twee ronden Nederlandse agentschappen (1 januari 1994 en 1 januari 1995) vond er een totaaloverweging vergelijkbaar met de “prior options” in het Verenigd Koninkrijk plaats. Uit het wetsvoorstel (Kamerstukken II 19963-94, 23796 nr.1-3) blijkt dat het wel volstaat dat de betrokken minister en de Minister van Financiën met instemming van de ministerraad besluiten een agentschap op te richten .

Niet elke dienst komt in aanmerking voor de agentschapsstatus. Daarvoor dient een dienst minimaal te voldoen aan de volgende drie voorwaarden:

- De producten en de diensten van een agentschap moeten meetbaar zijn, zowel ten aanzien van de kwantiteit als de kwaliteit.
- De reële mogelijkheid voor een dienst om aantoonbaar doelmatiger te kunnen werken, moet bestaan. Kengetallen spelen daarbij een belangrijke rol.
- Voor de beoogde resultaatgerichte wijze van sturen moet de administratie en informatievoorziening van een agentschap voldoen aan de eisen die aan een dergelijke bedrijfsvoering worden gesteld. Er moet een garantie zijn dat het agentschap inderdaad kan sturen op de grootheden, waarop achteraf wordt afgerekend. Aan de basis daarvan ligt een goedkeurende accountantsdeelverklaring op het moment dat de dienst agentschap wordt en een reëel perspectief op continuering hiervan.

In de Miljoenennota van 1999 staat dat voor agentschapsstatus voortaan zal worden uitgegaan van 3 voorwaarden:

⁴⁰ Bij vaststelling van de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet (begin 1995) is bepaald dat alle agentschappen het baten-lastenstelsel moeten voeren.

⁴¹ Varingen, R. ,Special 'Beleid en uitvoering', 1994.

- De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven. Deze beschrijving mondt uit in één of meerdere processen of diensten. Op basis van een (dan reeds meer of minder gedetailleerd) kostprijsmodel kunnen de kosten aan deze producten en diensten worden toegerekend.
- De dienst in kwestie dient vooraf aan te geven hoe beoordeeld kan worden of men doelmatiger is gaan werken. Basisindicator is de kostprijs per product of dienst. In aanvulling hierop dienen één of meerdere kwaliteitskengetallen te worden vastgesteld.
- Er dient sprake te zijn van een op resultaat gerichte externe een daarop aansluitende interne plannings- en controlecyclus.

Welke agentschappen.

Er is een grote variëteit in de agentschappen zowel ten aanzien van de omvang, de aard van de producten of diensten en de constellatie waarin ze opereren. Dit blijkt duidelijk in de overzichtstabellen in 'Verder met Resultaat'.⁴²

1994	Computercentrum (defensie) (opgegaan in DTO in 1998) Plantenkundige dienst(LNV) Immigratie en Naturalisatie dienst(Ju) Senter (Ez)
1995	De dienst Justitiële inrichtingen(Ju), Dienst informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) (Biza), en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch instituut.(KNMI) (V&W).
1996	Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) (V en W), Directie College ter beoordeling Geneesmiddelen (dCBG) (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), Dienst Gebouwen, Werken en terreinen (DGW&T) (ministerie van defensie), Dienst Centrale Financiën instellingen van (Ministerie van Onderwijs), Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) (ministerie van justitie), dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (Ministerie van Defensie)
1997	Centrale Archief selectie dienst (CAS)(BIZA)
1998	Korps landelijke politiediensten(KLPD), Dienst Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA),Defensie Telematica organisatie(DTO) (Defensie) Bureau heffingen (ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en visserij) Centrum ter bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (Buza)
1999	Rijksgebouwendienst (VROM), LASER (LNV), Basisadministratie persoonsgegevens en Reisdocumenten (BIZA)

3. Externe verzelfstandiging in de vorm van Zelfstandige bestuursorganen

Algemeen

Organisaties die we als ZBO karakteriseren, bestaan eigenlijk al sinds de 19de eeuw. De term ZBO werd geïntroduceerd door Scheltema.(1974). ("een publiekrechtelijk orgaan van de centrale overheid, aan wie de uitoefening van een bestuurstaak is opgedragen zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is."). Er bestaan in Nederland honderden van dergelijke organen die aan de rijksdienst gelieerd zijn.

Definitie

De Raad voor Binnenlands bestuur veranderde die definitie in 1988 door er ook privaatrechtelijke organisaties die met overheidsgezag bekleed zijn aan toe te voegen. ZBO's verschillen dus van elkaar door hun organisatievorm in juridische zin die zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk kan zijn. Bij de publiekrechtelijke maakt men een onderscheid tussen ZBO's met rechtspersoonlijkheid en ZBO's zonder

⁴² Verder met Resultaat: het agentschapsmodel 1991-1997, Ministerie van financiën

rechtspersoonlijkheid. De regering en het parlement hebben in hun nota 'functionele decentralisatie' in navolging van Scheltema wel hun voorkeur uitgesproken voor een publiekrechtelijke verschijningsvorm van ZBO's.

Een ZBO is een bij wet ingestelde of aangewezen zelfstandige eenheid die de bevoegdheid heeft gekregen een bestuurlijke taak uit te voeren, binnen door de overheid gestelde regels. Financiering vindt plaats via een bijdrage van het Rijk, te financieren uit de reguliere collectieve middelen en/of via (politiek te flatteren) tarieven of heffingen. De directe ministeriële verantwoordelijkheid is ingeperkt tot datgene wat in de instellingswet is vastgelegd. Doorgaans wordt tot verzelfstandiging in de vorm van een ZBO overgegaan indien een organisatie(onderdeel) van de rijksoverheid binnen een daartoe strekkend wettelijk kader concrete producten van overheidsbeleid op uniforme wijze kan leveren. De taakuitoefening is onderworpen aan rechtsbeschermende en controlerende instituties, zoals bij de andere overheidsorganisaties.

Problemen.

Voor de invoering van de agentschappen is er in Nederland weinig debat geweest over de bestuursfiguur van de ZBO ondanks oproepen om hun prestaties te evalueren. Naar aanleiding van het oprichten van agentschappen en het verschijnen van twee rapporten in 1995 is een duidelijke kentering opgetreden in de discussie rond verzelfstandiging waarbij interne verzelfstandiging steeds meer de voorkeur kreeg.

Eerst en vooral was er het negatieve *rapport van de Algemene Rekenkamer* over de ZBO en ministeriële verantwoordelijkheid. De commissie Sint kwam tot de conclusie, (na een onderzoek van praktijkproblemen bij Staatsbosbeheer, de Immigratie- en naturalisatiedienst, de Rijksdienst voor het wegverkeer en de Sociale verzekeringsbank) dat bij verzelfstandiging binnen het publieke domein interne verzelfstandiging de voorkeur moet genieten. Ze sprak zich weliswaar niet expliciet uit tegen externe verzelfstandiging, maar door verzelfstandiging aan te merken als modetrend en aan externe verzelfstandiging het predikaat 'panacee voor alle kwalen' te geven, liet ze haar voorkeur duidelijk doorschemeren.

Verder signaleerde de Algemene Rekenkamer in haar jaarverslag van 1994 aan het kabinet dat er een wildgroei is in de externe verzelfstandigde organisatievormen en dat de politieke sturing beperkt is. De Rekenkamer onderzocht of de departementen voldoende van het reilen en zeilen van de ZBO's op de hoogte waren, afgemeten aan de relevante wet- en regelgeving en de eigen maatstaven van de centrale overheid zoals neergelegd in "het Regeringsstandpunt functionele decentralisatie". In meer dan de helft van de gevallen beschikten de departementen niet over de gegevens die minimaal nodig zijn om voorgenomen en geleverde prestaties en de kwaliteit van het gevoerde financieel beleid van ZBO's te kunnen beoordelen. Slechts in 81 ZBO's⁴³ was in de oprichtingsregeling of in de memorie van toelichting bij de instellingswet gemotiveerd waarom de publieke taak op afstand van de overheid uitgevoerd dient te worden. Bij ruim 30 procent van de organen was niet duidelijk aangegeven welke doelen zij dienen te bereiken, waarbij de Rekenkamer opmerkt dat van de overige 68 procent de doelen doorgaans weinig concreet geformuleerd zijn.⁴⁴ Voor meer dan de helft van de organen werd zelfs de meest minimale informatie, nl. het jaarverslag met prestatiegegevens en de accountantsverklaring niet aan de ministeries toegezonden. Soms was dit zelfs in strijd met de regelgeving.⁴⁵

⁴³ De Rekenkamer beperkte zich tot 142 van de voor 1990 opgerichte ZBO's en ging na in hoeverre er evaluatierapportages van na 1988 bij de ministeries beschikbaar waren.

⁴⁴ LEEUW F.L., Doorlichting zelfstandige bestuursorganen en beleidsdoelmatigheid, in: Bestuurskunde, 1997(6), p. 271-276).

⁴⁵ LEEUW F.L., Externe verzelfstandiging en verantwoordingsinformatie, in: Openbare uitgaven, 1995,(4),pp.188.

Het kabinetsvoorstel "Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van ZBO's" zette daarom vier acties op.(3 mei 1995). De vakministers dienden jaarlijks een overzicht te produceren van (externe en interne) verzelfstandigingvoornemens. Aan dit voornemen wordt inmiddels grotendeels voldaan. Er moet een helder kader gecreëerd worden voor nieuw in te stellen zelfstandige bestuursorganen, enerzijds via aanwijzingen voor de regelgeving, anderzijds via een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en een grondwetsherziening. Bestaande zelfstandige bestuursorganen worden doorgelicht. Deze actie is gecoördineerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het rapport "Doorlichting zelfstandige bestuursorganen" is de neerslag van deze doorlichting. Elke minister moet een rapportage opstellen van de organisatorische voorzieningen die op het departement zijn getroffen ter effectuering van het politiek primaat bij de aansturing op afstand. Informatie daarover staat in een rapport van het ministerie van Binnenlandse Zaken.(1997).

Welke: Een nieuwe indeling van de ZBO's.

In het rapport van minister Dijkstal 'Doorlichting zelfstandige bestuursorganen' wordt een nieuwe indeling gemaakt van de soorten ZBO's. De vroegere opdeling van de Rekenkamer gebeurde op basis van de aard van de publieke taken en de wijze van bekostiging. Nu worden ZBO's' geordend in termen van clusters naar hoofdtaak. Volgende clusters zijn te onderscheiden:

- algemene uitvoeringscontroleerende taken
- besluiten in individuele gevallen van niet gelijke aard
- besluiten inzake herverdeling van het geld
- beoordelen van kwaliteit en verstrekken van wettelijke bevestigingsdocumenten
- reguleren (met openbaar gezag) van een bepaalde economische of maatschappelijke sector door betrokkenen zelf.

Het rapport duidt de risico's aan die kunnen ontstaan bij bepaalde combinaties van bovengenoemde kenmerken. Deze risico's geven de context aan waarbinnen de betrokken minister zijn afwegingen met betrekking tot verzelfstandiging en sturing en controle daarop, gestalte kan geven. Op 9 september 1996 bood minister Dijkstal de "Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen" aan de Tweede Kamer aan. Ze maken deel uit van de Aanwijzingen voor de regelgeving en bevatten het kader voor nieuwe zelfstandige bestuursorganen. Er werd aangegeven dat ZBO's slechts een aanvulling zijn op organen van algemeen bestuur en dat er aan bepaalde criteria moet zijn voldaan. Deze vloeien voort uit de democratische uitgangspunten van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle. Ze schrijven voor dat er voldoende controle- en toezichtsinstrumenten voor een minister in verhouding tot een ZBO moeten worden opgenomen. Er werd ook een kaderwet voor nieuwe ZBO's gevraagd. De Tweede Kamer nam daarop met algemene stemmen een motie aan waarin de regering werd verzocht met spoed een Kaderwet uit te werken. Het kabinet besloot echter tot een andere aanpak. Iedere minister gaat op zijn beleidsterrein wettelijke maatregelen voorbereiden voor de ZBO's die werkzaam zijn en hierbij zijn de "Aanwijzingen ZBO's" kaderstellend. Parallel aan de wetsregels zullen algemene wettelijke regels opgesteld worden, op te nemen in een afzonderlijke kaderwet ofwel in de Algemene Wet bestuursrecht. Differentiatie is nodig naargelang het om publiekrechtelijke ingestelde of privaatrechtelijke ZBO's gaat.

VII.4. Conclusie:

Verzelfstandiging wordt meer en meer toegepast. Toch zijn er verschillen op te merken in de verschillende landen. Bepaalde landen hebben een lange traditie van verzelfstandigde diensten. In Finland Nederland hebben de de ZBO's reeds lang een zekere graad van autonomie. De jaren '90 worden gekenmerkt door een golf van vooral interne verzelfstandiging: zie vb. "agencies" in het Verenigd Koninkrijk en de agentschappen in Nederland. Opmerkelijk is dat tegelijkertijd de discussie over de mate van autonomie die men aan de verzelfstandigde diensten kan geven weer oplaait. Hoever kan men gaan zonder de controle te verliezen? Het succes van de interne verzelfstandiging in Nederland is dan ook deels te verklaren door de problemen die voor het aansturen van de ZBO's de kop opsteken. Een internationale tendens is dat men de verzelfstandigde diensten probeert aan te sturen via een soort van beheersovereenkomsten.

VIII. Human Resources Management

VIII.1. Probleemstelling:

Het HRM heeft in vergelijking met het financieel management een secundaire positie in overheidsorganisaties. Dit is nefast omdat de productiviteit uiteindelijk bepaald wordt door het personeel. Daarom is het belangrijk dat de HR-functie horizontaal en vertikaal geïntegreerd wordt in het overheidsmanagement. In deze bespreking van het HRM wordt een evaluatie gemaakt van de hervormingen die in de Europese landen doorgevoerd zijn.

VIII.2. Theoretisch gedeelte:

De OESO poogt de ontwikkeling van HRM in de lidstaten in kaart te brengen aan de hand van systematische dataverzameling. Vooraleer hiermee te beginnen is het belangrijk om weten dat elk land zijn eigen accenten legt bij de ontwikkeling van het HRM. Zo blijkt uit de classificatie van Page⁴⁶ dat er in West-Europa verschillende modellen van personeelsmanagement bestaan:

- **Zuideuropees model:** bureaucratie heeft lage status, hoge graad aan patronage, legalistische cultuur, uitgebreide centrale interventie in de lokale overheid (Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, min of meer België);
- **Scandinavisch model:** bureaucratie heeft hoge status omwille van professionalisme, geen politisering, minder nationale voogdij over lagere besturen (Denemarken, Noorwegen, Zweden, min of meer Finland en Nederland);
- **Germaans model:** hoge status kenmerkt de ambtenaren, juristen, politisering van hogere niveaus, beperkte federale controle op subnationale overheden (Oostenrijk, Duitsland en Zwitserland);
- **Brits/lers model:** hoge status, minst gepolitiseerd;
- **Frans model:** ambtenaren hebben hoge status, politisering van de topambtenarij, sterke centrale controle.

⁴⁶ PAGE, E.C., *Administering Europe*. In: HAYWARD, J. en PAGE, E.C. (Ed.), *Governing the New Europe*, Cambridge, Polity Press, 1995, p. 278-280.

Ondanks deze structurele verschillen, hebben de lidstaten volgens de OESO min of meer dezelfde hervormingen doorgevoerd. De belangrijkste hervormingstrends zijn⁴⁷:

- Decentralisatie van de verantwoordelijkheid inzake HRM van de centrale managementinstanties naar lijndepartementen en agentschappen;
- Verzelfstandiging van verantwoordelijkheid voor HRM binnen departementen en agentschappen naar lijnmanagers;
- Beleidsraamwerken en richtlijnen die de basisstandaarden en goede praktijken beklemtonen in plaats van gedetailleerde controle uitoefenen;
- Verzelfstandigde budgettering voor lijndepartementen en agentschappen die salaris en administratieve kosten consolideert;
- Meer flexibele betalings- en tewerkstellingssystemen;
- Maatregelen inzake training en ontwikkelingsprogramma's om vaardigheden, competenties en flexibiliteit op te bouwen waardoor de hervormingen van de publieke sector versterkt worden;
- Kostenbesparende maatregelen zoals afslanking van de tewerkstelling en druk om efficiëntiewinsten te produceren.

Opvallend is dat de veranderingen eerder een evolutionair in plaats van een revolutionair karakter vertonen. Een eerste reden waarom de veranderingen een voorzichtige aanpak vertonen heeft te maken met het risico in termen van kosten en falen. Daarnaast is er het besef dat het doorvoeren van een grondige hervormingen niet eenvoudig is omdat het overheidspersoneel zich moet aanpassen aan de veranderingen. Een derde reden is de gebrekkige motivatie bij het middenkader. Tenslotte kan pas sprake zijn van een grootschalige hervorming wanneer de managementtop kan rekenen op steun van de politieke top.

Maatregel	Aantal landen
Afslanken van het overheidspersoneel	22
Decentralisatie en verzelfstandiging van HRM	16
Nieuwe managementontwikkelingsprogramma's	15
Gelijke kansenbeleid	14
Hervorming van classificatie	13
Meer flexibele arbeidsovereenkomsten	12
Omvattende HRM strategie	11
Prestatiebeoordelingssysteem	10
Nieuwe recrutering, selectie en promotieregelingen	8
Hervorming van het beloningssysteem	8
Formele jobevaluatiesysteem	8
Vereenvoudiging van de organisatorische structuren	7
Evaluatie van de managers' prestatie inzake HRM	7
Prestatiemanagement systemen	6

Tabel 2: Aantal OESO landen die tussen 1987 en 1992 HRM hervormingen gerealiseerd hebben

Uit onderzoek van de OESO⁴⁸ is duidelijk geworden welke initiatieven de meeste landen genomen hebben. Zo blijkt uit tabel 1 dat de afslanking van de overheidstewerkstelling in 22 van de 29 OESO lidstaten de meest gebruikte maatregel is. Andere belangrijke hervormingen zijn de decentralisatie, managementontwikkelingsprogramma's, het gelijke kansenbeleid en flexibele arbeidsovereenkomsten.

⁴⁷ OESO, *Integrating People Management into Public Service Reform*. Parijs, OESO, 1996, p. 9.

⁴⁸ OESO, *o.c.*, p. 18.

Vooraleer de initiatieven van de landen te onderzoeken, is het nuttig om eerst de algemene evaluatie van de hervormingen summier te bespreken. Hierbij zullen we volgende aspecten bespreken⁴⁹: afslanking van de overheidstewerkstelling; decentralisatie en verzelfstandiging; de positie van de lijnmanager; training en ontwikkeling; de behoefte aan een omvattende hervormingsstrategie; prestatie management en strategisch HRM.

Afslanking van de overheidstewerkstelling

Vanuit het centrum wordt meestal beslist om deze doelstelling te realiseren aan de hand van vrijwillig ontslag, wedertewerkstelling, vervroegd pensioen. De gedwongen ontslagen worden tot een minimum beperkt. Probleem is wel dat de afslanking gepaard gaat met hoge kosten en verzet vanwege de vakbonden. Daarenboven beperkt de vastheid van betrekking de mogelijkheden tot afslanking.

Decentralisatie en verzelfstandiging

Decentralisatie en verzelfstandiging laten de evolutie toe van een regelgebonden managementcultuur naar een prestatiegerichte managementcultuur. Daarenboven steunen decentralisatie en verzelfstandiging brede organisatiehervormingen door:

Promotie van de diversiteit;

Departementen en agentschappen toe te laten een HRM beleid op maat te voeren;

De verantwoordelijkheid van de managers te verhogen en hen de mogelijkheid te geven proactief te handelen;

Bij te dragen aan de verscherpte aandacht voor efficiëntie en effectiviteit wat de klantgerichtheid ten goede komt;

De koppeling tussen beleid en implementatie te verbeteren

Een vaak geformuleerde randvoorwaarde voor decentralisatie en verzelfstandiging is de behoefte aan meer 'riskmanagement' en verantwoordingsmechanismen. Daartegenover staat dat managers zelfs in een verzelfstandigde omgeving zichzelf blijven beschouwen als carrièreambtenaren en bewakers van de waarden van de openbare dienst.

Decentralisatie en verzelfstandiging hebben te kampen met drie problemen. Ten eerste kan er een gebrek aan coherentie optreden. Dit wil zeggen dat departementen en organisatorische éénheden hun eigen belang nastreven in plaats van het algemeen belang wat kan resulteren in ongezonde concurrentie tussen overheidsorganisaties onderling. Ten tweede wordt vastgesteld dat managers meer voorstander zijn van decentralisatie en verzelfstandiging dan de stafdiensten. Tenslotte blijkt dat de vakbonden vragen hebben in verband met de onduidelijke verantwoordelijkheidslijnen door decentralisatie en verzelfstandiging die resulteren in onzekerheid bij het overheidspersoneel.

Positie van de lijnmanagers

De algemene vaststelling is dat lijnmanagers niet beschikken over voldoende instrumenten inzake hervorming. Tevens blijkt dat er nog een lange weg moet worden afgelegd om lijnmanagers volledige bevoegdheid te geven voor het personeelsmanagement. Alhoewel de agentschappen naar meer autonomie streven, stellen de centrale agentschappen vast dat managers de beschikbare flexibiliteit niet ten volle benutten. Andere problemen die in dit verband vermeldenswaardig zijn, hebben betrekking op de geringe deskundigheid en het gebrek aan interesse voor HRM bij lijnmanagers.

Training en ontwikkeling

De afslanking van het overheidspersoneel en de reorganisatie van de publieke sector resulteerden in een tijdelijk tekort aan personeel en vaardigheden. Flexibiliteit en vorming werden als oplossingen voor deze tekortkomingen geformuleerd. In verscheidene landen zijn kaders voor HR ontwikkeling geformuleerd die training en ontwikkelingsstrategieën koppelen

⁴⁹ OESO, o.c., p. 23-38.

aan hervormingsstrategieën in de publieke sector. Dit betekent dat departementen en agentschappen eigen programma's kunnen ontwikkelen in functie van hun eigen behoeften.

Prestatiemanagement

Prestatiemanagement wordt als maatregel minder vermeld omdat departementen en agentschappen weinig prestatiebeloning gebruiken om hun kernstrategieën te implementeren of hun organisatiecultuur vorm te geven. De redenen hiervoor zijn de vrees voor subjectieve beoordeling van prestaties, het vertrouwensgebrek bij het personeel, de overmatige standaardisering van schema's en de overmatige controle door centrale agentschappen.

Ook heeft de prestatiebeloning niet steeds de veronderstelde resultaten opgeleverd. Dit heeft vooral te maken met het feit dat dit typisch is voor de privé sector en dus niet zomaar kan gebruikt worden in de publieke sector die gekenmerkt wordt door een egalitaire cultuur.

Strategisch HRM

In veel landen wordt weinig of geen werk gemaakt van de integratie van HRM hervormingen in het strategisch management.

Uit de literatuur blijkt dat er vijf oorzaken zijn die deze gebrekkige integratie verklaren:
De moeilijke transformatie van het strategisch denken van de privé naar de publieke sector;
De dominantie van financieel-economische actoren;
Het primaat van de politiek;
Het gebrek aan consensus over de inhoud van strategisch management;
De overvloedige aandacht voor details.

Hughes⁵⁰ en Vinzant en Vinzant⁵¹ stellen vast dat de overplanting van het strategisch management vanuit de privé naar de publieke sector niet zo vanzelfsprekend is. Dit heeft te maken met de structurele verschillen tussen beide sectoren. De overheidssector, die in feite weinig of niet onderhevig is aan concurrentie, is ingebed in een politieke omgeving. Dit wil zeggen dat juridische instrumenten, politieke realiteiten en financieel-economische beperkingen leiden tot een weinig ontwikkeld strategisch management.

Een tweede reden heeft volgens Bartholomeeusen en Hillen⁵² te maken met de overdreven invloed van financieel-economische actoren. Bij de bepaling van strategische doeleinden wordt hoofdzakelijk een beroep gedaan op financiële deskundigen. Nuttige inbreng van HR functionarissen wordt niet in acht genomen. Deze manier van werken is nadelig omdat de strategie, die gericht is op het verhogen van competitiviteit, geen rekening houdt met de competenties van de medewerkers die noodzakelijk zijn voor de realisering van de strategische doeleinden.

Wanneer dan toch wordt overgegaan tot de ontwikkeling van een strategie, dan blijkt er een 'primaat van de politiek' te bestaan⁵³. Dit betekent dat strategieën geformuleerd worden in functie van partijpolitieke doelstellingen waardoor enkel het korte termijn perspectief van doorslaggevend belang is.

⁵⁰ HUGHES, O.E., *Public Management & Administration. An Introduction*. London, St. Martin's Press, p. 173.

⁵¹ VINZANT, J.C. en VINZANT, D.H., *Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices*. In: *Public Administration Quarterly*, Vol. 20, nr. 2, 1996, p. 203.

⁵² BARTHOLOMEEUSEN, L. en HILLEN, T., *Human Resource Management. Een volwaardige managementdiscipline?* In: *Personeelsbeleid*, Diegem, ced.Samson, p. 21.

⁵³ HUGHES, O.E., *o.c.*, p. 168.

Het gebrek aan consensus over de inhoud van strategisch management is de vierde oorzaak die verklaart waarom de overheidssector in deze materie tekort schiet⁵⁴.

Tenslotte argumenteert Elcock⁵⁵ dat strategische plannen vaak te uitgebreid en gedetailleerd zijn waardoor ze moeilijk bruikbaar zijn. Dit leidt ertoe dat overheidsmanagers overstelpt worden met informatie die ze niet kunnen verwerken.

De hervormingen op het vlak van HRM zijn in alle landen gericht op het verbeteren van de efficiëntie en de effectiviteit. Decentralisatie en verzelfstandiging zijn populaire concepten in dit verband om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren. Om de idee van 'value for money' te concretiseren, is het belangrijk om de band tussen resultaatmanagement en personeelsbeleid te creëren. Dit verklaart waarom veel Westerse landen werk hebben gemaakt van verschillende maatregelen zoals de samenwerking en delegatie van macht aan de lokale overheden, het koppelen van de hervormingen aan het personeelsbeleid, het beklemtonen van de evaluatie tijdens de beleidsplanning en de prestatiebeoordeling. In volgende tabel wordt voor Duitsland, Frankrijk, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk de score gegeven op de verschillende manieren om het resultaatmanagement aan het personeelsbeleid te koppelen.

Landen	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Zweden	Verenigd koninkrijk
Samenwerking tussen centrale overheid en lokale overheid	Medium	Medium	Hoog	Hoog	Medium
Hervormingsdoctrine inzake HRM	Medium	Medium	Medium	Hoog	Hoog
Evaluatie en beleidsplanning	Medium	Hoog	Medium	Hoog	Hoog
Opvolging en prestatiebeoordeling	Medium	Medium	Medium	Hoog	Hoog

In de meeste landen is er een trend naar decentralisatie van het salarissysteem. Dit heeft in Frankrijk bijvoorbeeld geleid tot een transfer van de centrale staat naar de regionale basis. Wat betreft mobiliteit kan er een onderscheid worden gemaakt tussen vrijwillige en verplichte mobiliteit. In Frankrijk en Duitsland worden instrumenten ontwikkeld om tijdelijke uitwisselingen aan te moedigen. In Frankrijk wordt mobiliteit gehanteerd als een middel om ambtenaren aan te moedigen te werken met nieuwe systemen.

Schematisch kan de toepassing van het prestatie management, het gedecentraliseerd salarissysteem en de mobiliteit als volgt voorgesteld worden:

	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Zweden	Verenigd Koninkrijk
Decentralisatie van het salarissysteem	medium	laag	Medium	Hoog	Hoog
Prestatie-gebonden beloning	medium	medium	medium	hoog	Hoog
mobilititeit	hoog	hoog	hoog	medium	hoog

⁵⁴ STEWART, J. en RANSON, S., Management in the Public Domain. In: McKEVITT, D. en LAWTON, A., *Public Sector Management. Theory, Critique & Practice*, London, Sage, 1994, p. 55.

⁵⁵ ELCOCK, H., Strategic Management. In: FARNHAM, D. en HORTON, S., *Managing the New Public Services*, London, MacMillan Press Ltd., 1996, p. 62.

In alle landen hebben de ambtenaren het recht om toe te treden tot een vakbond. De vakbonden hebben het recht om deel te nemen aan de onderhandelingen en de besluitvorming. In Duitsland hebben de vakbonden inspraak via de 'Spitzenorganisationen'. In het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk hebben de vakbonden het recht om te onderhandelen inzake de arbeidsvoorwaarden en de lonen van de werknemers. In Nederland zijn de arbeidsvoorwaarden het discussiepunt tussen de overheid en de vakbonden. Wat betreft het recht te staken, zijn er verschillen tussen de landen aangezien de Duitse ambtenaren niet mogen staken. In Frankrijk mogen de politieagenten niet staken terwijl de Britse ambtenaren disciplineaire gevolgen kennen naar aanleiding van een staking.

	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Zweden	Verenigd Koninkrijk
Lidmaatschap van vakbond	Medium	Laag	Hoog	Hoog	Hoog
Stakingsrecht	Geen	Hoog	Hoog	Hoog	Medium

De decentralisatie van het personeelsbeleid vertaalt zich in een groeiende behoefte aan meer coördinatie. Het gevolg van de decentralisatie is dat de departementen en agentschappen vrij zijn in de bepaling van hun personeelsbeleid. Dit betekent dat ze zelf beslissen hoe de werving en selectie er zal uit zien. Ze spelen ook een belangrijke rol in de uitstippeling van de vorming van ambtenaren. Zweden en het Verenigd Koninkrijk spelen een voortrekkersrol op het vlak van recrutering en vorming op agentschapsniveau. Alle landen hechten veel belang aan de ontwikkeling van het menselijk potentieel. In Frankrijk is de training tijdens de stageperiode en na de vaste aanwerving verplicht. Ambtenaren in Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk hebben geen wettelijk recht om opleiding te volgen. In Frankrijk en Nederland hebben de ambtenaren het recht om opleiding te volgen zonder hun inkomen te derven. In alle landen worden trainingen voorzien voor het topmanagement.

	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Zweden	Verenigd Koninkrijk
Decentralisatie van het HRM	zwak	Zwak	hoog	Hoog	Hoog
Recrutering op agentschapsniveau	zwak	Zwak	Medium	Hoog	Hoog
Delegatie van trainingsfuncties	medium	zwak	medium	hoog	hoog

	Training tijdens de stage	Training na de vaste aanwerving	Managementtraining
Duitsland	Nee	Niet verplicht Voorwaarde voor promotie Geen wettelijk recht	Georganiseerd Topmanagement training Bundesakademi organiseert verschillende cursussen
Frankrijk	Verplichte training	Verplicht ENA, IRA en gespecialiseerde scholen voorzien de training	Georganiseerd Maakt deel uit van het regulier trainingsschema

Nederland	Individuele verantwoordelijkheid van het departement	Verplicht Wettelijk recht	Geliberaliseerd Diensten van publieke en privé organisaties worden gebruikt
Zweden	Nee	Vrijwillig Uitgetekend tijdens de collectieve onderhandelingen	Geliberaliseerd Verantwoordelijkheid van agentschap
Verenigd Koninkrijk	Individuele verantwoordelijkheid van het departement	Niet verplicht Bevordert de promotie Verantwoordelijkheid van het individueel departement/agentschap	Verplicht voor bepaalde graden Het Civil Service College organiseert verschillende programma's

Flexibiliteit wordt een belangrijk criterium voor het moderne openbare bestuur. Flexibiliteit komt neer op het reduceren van de centrale regelgeving. De flexibiliteit moet beschouwd worden vanuit een strategisch standpunt. De overheid als werkgever moet ervoor zorgen dat het HRM afgestemd wordt op de snel veranderende omgeving. Veranderingen in de loonstructuur van de privé sector hebben, samen met het tekort aan bepaalde vaardigheden, geleid tot problemen inzake recruitering. De economische ontwikkeling in veel Europese landen beklemtoont het overheidsbeleid van kostenbeperking.

De meeste landen kennen druk om de flexibiliteit door te voeren op verschillende manieren. In Zweden wordt werk gemaakt van de staffing flexibiliteit en de de loon flexibiliteit. Ook het Verenigd Koninkrijk scoort hoog op het vlak van loonflexibiliteit, terwijl Frankrijk en Duitsland gekenmerkt worden door een hoge mate van contractuele flexibiliteit. In Nederland wordt belang gehecht aan de functionele flexibiliteit.

	Staffing flexibiliteit	Contractuele felexibiliteit	Loonflexibiliteit	Functionele flexibiliteit	Flexibiliteit van uren	Carrière-flexibiliteit
Duitsland	Medium	Medium	Medium	Hoog	Medium	medium
Frankrijk	Laag	Laag	Laag	Hoog	medium	Laag
Nederland	Laag	Medium	Medium	Hoog	Hoog	Medium
Zweden	Hoog	Hoog	Hoog	Medium	Medium	Medium
Verenigd Koninkrijk	Medium	Hoog	Hoog	Hoog	Medium	Hoog

VIII.3 Voorbeelden

Casus: Frankrijk

De prioriteit voor Frankrijk was het afbouwen van de centrale regelgeving op het vlak van de ambtelijke carrière en daarnaast lag de klemtoon op het realiseren van de ambtelijke participatie op alle niveaus. De Franse regering had wat betreft de modernisering twee doelstellingen, namelijk de verzelfstandiging en de hernieuwing van de dialoog met de vakbonden. Dit kwam erop neer dat de lijnmanagers manageriële verantwoordelijkheid krijgen voor het personeel binnen centrale regels. De

interministeriële omzendbrief van 1989 articuleerde de activering van de sociale dialoog. Het centrale uitdaging inzake de hervorming van de ambtenarij is de verbetering van de reputatie van de ambtelijke carrière. Belangrijk is ook het handhaven van het evenwicht tussen manageriële autonomie en verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het bepalen van autonome activiteiten, activiteiten van lijnagentschappen en activiteiten van de centrale administratie. In september 1995 heeft elk ministerie de strategische prioriteiten uiteengezet. De regering heeft in deze periode volgende 10 maatregelen genomen:

- Afschaffing van zoveel mogelijk regulering
- Assumptie van een algemene tactische overeenkomst door de administratie
- Codificatie van alle regels, reguleringen en wetgeving
- Uitvoering van impactstudies van alle wetsontwerpen
- Ontwikkeling van lokale publieke diensten
- De besluitvormers zo dicht mogelijk bij de mensen brengen
- Vereenvoudiging van de centrale overheidsorganisatie
- Afname van het aantal ambtenaren
- Delegatie van het HRM
- Creatie van een Overheidshervormingsfonds om de noodzakelijke veranderingen te faciliteren

Casus: Duitsland

Het HRM is sterk gekoppeld aan de organisatorische veranderingen. In het begin van de jaren '70 heeft West-Duitsland de eerste pogingen ondernomen inzake de modernisering van het HRM. Een belangrijke recente vooruitgang is de Federale Ambtenarenwet van juni 1996 die volgende vernieuwingselementen met zich meebracht:

- Introductie van een testperiode voor leidinggevende functies
- Optimalisatie van personele middelen
- Expansie van deeltijds werken
- Verbetering van de evaluatieschema's
- Meer flexibele carrièrepatronen
- Modernisering van de beloningwetgeving
- Kostenreductie op het vlak van de dienstverlening

De Wet ter hervorming van de ambtenarij van februari 1997 bepaalt het kader voor het HRM in de Duitse openbare dienst in algemene termen. Dit kader kan door de Bundesländer geconcretiseerd worden volgens de vereisten van het HRM.

Het Duitse carrièresysteem is opgebouwd volgens vier standaard carrièrestructuren:

- Administratieve klasse
- Uitvoerende klasse
- Klerikale klasse
- Sub-klerikale klasse

In elke klasse kan een verticale structuur van vijf graden onderscheiden worden. De wet van 1995 geeft meer mogelijkheden tot prestatiegerichtheid en flexibiliteit. De wet voorziet ook dat topmanagementfuncties voor een periode van 2 jaar toegekend worden waarna dan een positieve evaluatie kan leiden tot een vaste benoeming.

Casus: Nederland

Sinds 1990 werd het HRM gedecentraliseerd tot op het laagste niveau. In 1991 begon de centrale overheid met de normalisering van de arbeidsvoorwaarden zonder afbreuk te doen aan de speciale status van de overheid als werkgever. Om de dienstkwaliteit te

verbeteren, werden marktmechanismen ingevoerd in het HRM. Met de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg werd de overheidsrol sterk gewijzigd.

Binnen het kader van de Ambtenarenwet van 1929 heeft elke subnationale overheid de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om een eigen HRM uit te bouwen. Op elk bestuursniveau bestaat de neiging om praktische personeelszaken te decentraliseren tot op administratieve eenheden waardoor de positie van de lijnagentschappen versterkt is. Typisch voor Nederland is de flexibiliteit en differentiatie van de werkuren en de inkorting van de arbeidsuren (ook op topniveau)

In januari 1995 werd de Algemene Bestuursdienst opgericht die verder geoptimaliseerd is door het bureau ABD. Het doel van de ABD is:

- Verhoging van de mobiliteit
- Verhoging van het professionalisme
- Verbetering van de kwaliteit en integriteit
- Carrièreontwikkeling

Zweden

De decentralisatie naar de agentschappen impliceerde dat 220000 mensen of 99% van het overheidspersoneel tewerkgesteld werd in de agentschappen. Het gevolg is dat de agentschappen volledig autonoom zijn inzake HRM. De centrale overheid (Ministerie van Financiën) is wel verantwoordelijk voor de benoeming van leidinggevenden van de agentschappen en voor de directeurs-generaal van de ministeries. Het National Agency for Government Employment is in 1994 opgericht als een orgaan waar de arbeidsvoorwaarden onderhandeld worden. Dit orgaan is opgesplitst in twee eenheden die verantwoordelijk zijn voor de verschillende functionele gebieden zoals de arbeidsomgeving, de medebeslissing, de kwalificatie, en het loonbeleid.

VIII.4. Conclusie:

Vanuit het New Public Management is een theoretisch kader ontworpen dat gebruikt wordt om de hervormingen van het HRM te evalueren. Dit theoretisch kader staat bekend als het New Public Personnel Management (NPPM) en omvat vijf basiscategorieën die kunnen worden onderverdeeld in 14 doctrines:

1. Totale delegatie van personeelsbeleid naar de agentschappen;
2. Integratie van de agentschapsprestaties met de verantwoordelijkheid
3. Meer klemtoon op mobiliteit en flexibiliteit
4. Prestatiegebonden salarissysteem
5. Maximalisatie van de personeelsontwikkeling

De volgende scores zijn gevonden voor de 14 doctrines in de vijf Europese landen:

Doctrine	D	F	NL	S	UK
1. Verzelfstandiging van personeelsmanagement naar agentschapsniveau	M	L	M	H	H
2. Operationele bugetkaders die de personeelskosten samenvoegen	M	M	M	H	H
3 Recruiteringsverantwoordelijkheid op agentschapsniveau	M	L	L	H	H
4. Carrièresysteem op topniveau	H	H	H	L	H
5. Decentralisatie van loononderhandeling naar de individuele werkgevers in de ministries en agentschappen	L	L	L	H	M
6. Classificatie is verantwoordelijkheid van agentschappen	M	L	M	H	H
7. Autonomie van agentschappen om personeelsaantal te bepalen	L	L	M	H	H
8. Vrije beweging van ambtenaren tussen departementen en organisaties van publiek belang	M	H	H	M	M
9. Flexibele arbeidsuren	L	L	H	M	M
10. Prestatie-evaluatie van de agnetschappen	L	M	M	M	M
11. Prestatiegebonden beloning	L	M	M	M	M
12. Verantwoordelijkheidskaders voor afdelingshoofden	L	L	M	M	H
13. Verantwoordelijkheid van individuen	M	H	M	M	H
14. Decentralisatie van training en opleiding	M	L	M	H	H
ALGEMEEN	1 H 7 M 6 L	3 H 3 M 8 L	3 H 9 M 2 L	7 H 6 M 1 L	9 H 5 M

IX. Financieel management

IX.1. Probleemstelling:

In de openbare sectoren van zowat alle OESO - landen wordt sedert verscheidene jaren een mismatch ervaren tussen enerzijds informatiebehoefte van burgers, beleidsvoerders en ambtenaren met beheersverantwoordelijkheid, en anderzijds van het type data dat gegenereerd wordt ter ondersteuning van beleids- en beheersbeslissingen en het afleggen van verantwoording. Toenemend kostenbewustzijn en een verhoogde prestatiegerichtheid hebben geleid tot de ontwikkeling van een aangepast en gemoderniseerd set van financiële instrumenten. De financiële cyclus (begroting, boekhouding, audit en evaluatie) vervult immers een sleutelfunctie bij het afleggen van verantwoording en het sturen van beleid en beheer. De hervormingen van financiële cycli geven aanleiding tot het creëren van nieuwe financiële instrumenten om nieuwe data te genereren, met de bedoeling deze te integreren in sturings- en verantwoordingsmechanismen. Onderliggende hypothese daarbij is dat het beschikbaar stellen van betere informatie een hefboom kan vormen voor de kwaliteit van deze sturing en verantwoording en voor de legitimiteit ervan.

IX.2. Theoretisch gedeelte:

Het financieel systeem kan beschouwd worden als een cyclus van instrumenten (begroting, accounting, audit en evaluatie), die de overheid aanwendt binnen een beleids- en beheerscyclus via dewelke zij een maatschappelijke functie vervult.

	<i>vooraf</i>	<i>Tijdens</i>	<i>achteraf</i>
<i>Procedure- algemeen</i>	Planning	Opvolging (en bijsturing)	Evaluatie (en terugkoppeling)
<i>Procedure binnen financieel management</i>	Meerjarenplanning-begroting	Boekhouding	audit

De hervormingen op vlak van financieel management hebben te maken met de ontwikkeling van nieuwe systemen van budgettering, accounting en auditing en van verbanden tussen deze drie pijlers van de financiële cyclus.

Begrotingssystemen

De hervormingen op vlak van de budgettering vinden hun oorsprong in twee onderscheiden externe motieven. De eerste heeft te maken met het inperken van de groei van de overheidsuitgaven, om macro-economische redenen. Het tweede motief betreft deze van de prestatieverhoging binnen de overheid.

Beide motieven hebben geleid tot een uitbreiding van het bereik en de doelstelling van de begroting. Budgettering wordt meer en meer gekoppeld aan andere processen, waaronder planning, operationeel management en prestatiemeting. Een grotere integratie van deze systemen wordt een gemeenschappelijk doel.¹ Deze uitbreiding van de budgetagenda wordt door Caiden ook aangeduid met de term 'super budgeting'.

De hervormingen met het oog op besparingen hebben in een aantal landen het karakter van 'cheese slicing' aangenomen. Dit kwam voor in onder andere Canada en Nederland. Een ander type hervormingen is het gebruik van 'frame of block-budgeting', gebruikt onder andere in Zweden.

De algemene tendens is dat begrotingssystemen evolueren van inputbegrotingen naar prestatiegeëoriënteerde begrotingen, waar een relatie tussen de middelen, de activiteiten, de te leveren prestaties, binnen een context van doelstellingen (algemene en operationele) wordt gelegd. Dergelijke systemen worden onder andere aangetroffen in Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en Zweden.

De volgende trajecten kunnen onderscheiden worden:

Status budget	Routes
Input geëoriënteerde line item budget	0: Frankrijk1/Duitsland 1/ Nederland1/ Canada1/ Zweden1/ Australië1/Nieuw-Zeeland1/Verenigd Koninkrijk1
A: Bepaalde prestatie-informatie toevoegen	I
A + B: Wijziging formaat en inhoud en andere documenten toevoegen	II: Nederland 2
A + B + C: Procedures en timing aanpassen	III: Canada2/ Zweden2/Verenigd Koninkrijk2/Australië2/ Nieuw-Zeeland2

Het moderniseringsproces in Nieuw-Zeeland startte in 1985. Nieuw-Zeeland is het meest radicale proces van aanpassing. Vanuit een (neo-institutionele) economische visie werd een tamelijk geprogrammeerd en uitgebreid pakket van initiatieven opgezet en doorgevoerd. De

oorspronkelijke drijfveer hierbij waren besparingen. Daartoe werd de meeste wetgeving aangepast. De Regering, gedragen door de Eerste Ministers, en het Parlement, voerden gedurende de volgende 15 jaar een tamelijk coherent geheel van maatregelen door. De aanpassing van de wetgeving op vlak van financieel management leidde in 1989 tot de Public Finance Act en werd in 1994 aangevuld met de Fiscal Responsibility Act. In 1996 werd het Compliance Cost Assessment Framework geïntroduceerd.

In Nederland werd gedurende lange tijd een input geöriënteerde line item budget gebruikt. Sinds de jaren 90 werd men er zich van bewust dat het kas-verplichtingenstelsel van de rijksoverheid onvoldoende de financiële consequentie van besluiten duidelijk maakt. Het nieuwe budgetaire systeem limiteert de netto-overheidsuitgaven voor 1995 tot 1998. Er kunnen drie sectoren onderscheiden worden: de centrale overheidsbegroting in de enge zin, de sociale zekerheid en de gezondheidsector. De netto-uitgaven moeten binnen de gestipuleerde limieten voor deze sectoren blijven. In het nieuwe budgetaire systeem is het begrotingsdeficit niet langer een doelstelling die elk jaar bereikt dient te worden, maar eerder een parameter voor het overheidsbeleid. Er werden tevens wijzigingen in het begrotingsproces doorgevoerd.

Boekhoudingssystemen

Boekhoudingssystemen evolueren van kasboekhoudingen naar algemene boekhoudingen met een kostenanalytisch onderdeel. Er kunnen immers vier boekhoudstelsels onderscheiden worden: kasboekhouding, aangepaste vormen van kasboekhouding, accrual accounting en aangepaste vormen van accrual accounting.

Dit past binnen een beheer van de vaste middelen (balans), het genereren van variabele middelen en het controleren van kosten (rekening met opbrengsten en kosten in plaats van ontvangsten en uitgaven). In principe hebben de meeste 'agentschappen' in de meeste landen dergelijke boekhoudsystemen. Bepaalde landen, zoals Australië en Nieuw-Zeeland, gaan een stap verder en plannen voor hun ministeries dergelijke systemen, dit in tegenstelling tot Nederland.

De volgende trajecten en routes kunnen onderscheiden worden:

Status boekhouding	Routes
A: Kasboekhouding	I: Nederland1 / Canada1 / Zweden1 / Australië1 / Nieuw-Zeeland1 / Verenigd Koninkrijk1 / Duitsland1/Canada2
B: Dubbele boekhouding	II: Nederland2
C: Accrual accounting met uitgebreide kostencalculatie ondersteund door een prestatie-meetsysteem	III: Zweden2 / Verenigd Koninkrijk2 / Australië2 /Nieuw-Zeeland2

Bij het eerste traject blijft ook op tijdstip 2 de gevoerd op kasbasis. Dit betekent dat de verschuiving van toestand 1 naar toestand 2 slechts een zeer kleine verschuiving zonder duidelijke vooruitgang betekent. In Nederland besliste de Regering om voor de ministeries geen accounting systeem op basis van het kasboekhouden in te voeren. Dit houdt ook in dat de verbanden tussen uitgaven en kosten, of tussen kosten en resultaten moeilijk aan te tonen zijn. Ook in Canada wordt op basis van de PRAS en de Business Plans op basis van 'business lines' een aangepast cameralistisch boekhoudsysteem toegepast. Op dit ogenblik bestuderen TBS en GAO de mogelijkheid om de implementatie van het dubbel boekhoudsysteem in te voeren.

Een tweede traject is de verschuiving van het kasboekhouden naar het dubbel boekhoudsysteem. In Nederland besliste de Regering dat de 'agencies' (in totaal 7) een dubbel boekhoudsysteem zouden toepassen. De realiteit toont echter aan dat niet alle 'agencies' aan deze verplichting voldoen.

Een derde traject is de verschuiving naar een accrual accountingsysteem met uitgebreide kostencalculatie ondersteund door een prestatie-meetsysteem. In Zweden wordt een degelijk uitgebouwd prestatieboekhoudsysteem toegepast met een intern en een extern accounting systeem. Het externe boekhoudsysteem genereert financiële rapportage als verantwoording; het interne accountingsysteem voorziet in financiële rapporten ten behoeve van managementbeslissingen. Dit is ook het geval in Australië en Nieuw-Zeeland, waar de kapitaalkosten bij het kostprijsboekhoudsysteem gebruikt worden.

Auditsystemen

Ook op het vlak van audit vinden hervormingen plaats. Vooreerst worden interne auditsystemen opgezet die zich richten op elementen van efficiëntie en effectiviteit van dienstverlening. Verder voegt de externe audit, naast de financiële en regelmatigheidsaudits, ook de analyse van de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid toe aan haar activiteiten. Opnieuw vinden we deze praktijken in landen als Zweden, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland.

De trajecten en routes kunnen als volgt weergegeven worden:

Status audit	Routes
A: Traditioneel financieel en nakomingsaudit	I: Nederland1/ Canada1/ Zweden1/ Australië1/Nieuw-Zeeland1/Verenigd Koninkrijk1/Duitsland1/Frankrijk1
B: Traditionele audit aangevuld met elementen van prestatie-meting en evaluatie	II: Frankrijk2/Duitsland2
C: Geïstitutionaliseerde financiële, nakomings- en prestatie-audit	III: Nederland2/Canada2/Zweden2/Verenigd Koninkrijk2/Australië2/Nieuw-Zeeland2

Een eerste traject betreft een verschuiving van I naar VI. Dit houdt in dat performance auditing geïstitutionaliseerd is met een ontwikkelde organisatie-eenheid, gekwalificeerd personeel en een werkschema. Dit is het geval in Nederland, Zweden, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland.

Performance auditing werd in Zweden ingevoerd door toedoen van het Swedish National Audit Office (Riksrevisionsverket, RRV), na de herstructurering ervan in de jaren 60. Momenteel neemt het ongeveer een vierde van het werk van het RRV in beslag. De jaarverslagen van de 'agencies', die bestaan uit zowel de prestatierapporten als de financiële staten, worden geaudit door de National Audit Office. De resultaten van deze audit worden gerapporteerd aan de Riksdag sinds 1994.

IX.3. Voorbeelden:

Casus: Ierland

De invoering van een effectief verantwoordingskader, waarbij een grotere delegatie en een toenemende nadruk op het meten van resultaten aan de orde zijn, maakt de ontwikkeling van betere financiële managementsystemen en het invoeren van een verzelfstandigde aanpak van het management van de uitgaven in het algemeen noodzakelijk.

"(Departments) claim that they are neither given sufficient flexibility in the management of resources allocated to them nor incentives to achieve greater efficiency and effectiveness in the management of these resources".

Het systeem van meerjarenbudgettering, aangekondigd door de Minister van Financiën in zijn budget van 1996, zal volgens een vaste jaarlijkse cyclus werken om een driejaarlijks begrotingsproces voort te brengen. Dit zal tegemoet komen aan de veranderende budgettaire en economische omstandigheden, terwijl het ook tegemoet komt aan de bestaande en toekomstige prioriteiten in overheidsuitgaven.

De budgetten voor de administratieve kosten werden in 1991 in de meeste gevallen succesvol gedelegeerd. *Delivering Better Government* (gelanceerd door de Regering op 2 mei 1996) identificeert nog een aantal gebieden waar verdere verbeteringen nodig zijn.

De huidige financieel managementsystemen volstaan niet om volledig het Strategic Management Initiative (SMI) (ingevoerd in februari 1994) te ondersteunen. SMI legt de nadruk op outputs, verzelfstandigde controle, het duidelijk toewijzen van verantwoordelijkheden en een betere afstemming van bronnentoewijzing aan de ene kant en outputs en strategische prioriteiten aan de andere kant. De huidige financieel managementsystemen werken op basis van het kasstelsel. Dit betekent dat de financiële informatie die gegenereerd wordt beperkt is. De noodzaak aan een accruals-based accounting systeem wordt als prioritair voorgesteld.

Casus: Australië

Sedert 1984 heeft de Commonwealth Regering meerdere hervormingsprogramma's opgezet met het oog op het verbeteren van het management van de Commonwealth departementen en agentschappen en het verhogen van de effectiviteit van de overheidsprogramma's. Deze onderscheiden initiatieven kunnen geïnclassificeerd worden onder drie noemers:

het Financial Management Improvement Programme (FMIP)

het Programme Management and Budgeting (PMB)

het Accrual Based Management Project (ABMP)

Kenmerkend voor de overheidshervormingen in Australië was dat deze hervormingen zowel een managementaspect als een beleidsaspect inhouden en dat de drijfveer van de hervormingen zich eerder situeerde op het vlak van het heralloceren van financiële middelen dan op het realiseren van besparingen in de overheidsfinanciën.ⁱⁱ

Het meest recente hervormingsinitiatief rond het opzetten van een raamwerk van accrual budgettering, accounting en rapportering, dat opgestart werd in 1997, werd aangestuurd vanuit :

Het feit dat de verkiezingen van 1996 een liberale regering aan de macht brachten, die de vorige Labour regering, die regeerde sinds 1983, verving.

Het rapport van de National Commission of Audit van 1996 een aantal hervormingen in de programma's en praktijken van de Commonwealth suggereerde.

De internationale praktijken, vooral uit United Kingdom en Nieuw-Zeeland, in de richting van een accruals based resource management tenderden.

De meeste sleutelementen van de huidige hervormingsagenda van de Commonwealth Government zijn terug te vinden in het Report of the National Commission of Audit (NCAO) van juni 1996 en in de Discussion Paper Towards a Best Practice Australian Public Sector gepubliceerd in november 1996.

Budgettering

De bepalingen met betrekking tot de budgettering door de overheid zijn vastgelegd in de volgende wetgeving op financieel vlak

Financial Management and Accountability Act (FMA) van 1997

Commonwealth Authorities and Companies Act (CAC) van 1997

Auditor-General Act van 1997

De Joint Committee of Public Accounts (Report No. 341) en de National Commission of Audit (1996) raadden de invoering van een full accrual raamwerk voor de Commonwealth aan in hun rapporten van 1996.

In april 1997 besliste de Commonwealth Government om een op het accrual principe gebaseerde, op output en effecten gerichte middelenmanagement raamwerk (Accrual-based outcome and output-focused resource management framework) voor de Commonwealth te implementeren. Dit impliceert dus de introductie van accrual budgetten. Met 'accrual budgets' worden budgetten bedoeld die alle activa en passiva, inkomsten en uitgaven in overweging nemen. Het eerste volledige accrual budget wordt voorbereid tegen 1999-2000. De Commonwealth Government zal budgetteren, registreren en rapporteren over geproduceerde outputs en de bijdrage van de outputs voor het bereiken van de geplande doelstellingen identificeren.ⁱⁱⁱ

Budget information systems

Wat betreft de gebruikte budget IT systemen finaliseerde het Department of Finance de introductie van FIRM (Finance Information on Resource Management), met de budget component in januari 1996. FIRM bestond uit twee belangrijke subsystemen:

Financial Exchange verwerkt de banktransacties van de Commonwealth Public Account.

Resource Management ondersteunt het management van de Regering over de middelen van de budget sector. Het slaat informatie op over zowel het actuele als het voorspeld gebruik van middelen en bewaart informatie op een manier dat middelenmanagement ondersteunt zowel vanuit een accounting- als vanuit een economisch perspectief.

Sindsdien heeft men in de Commonwealth administratie beslist om de IT systemen aan te passen naar aanleiding van de invoering van het nieuwe raamwerk. Het nieuwe financieel management systeem, het Accrual Information Management System (AIMS), in werking vanaf oktober 1998, verschilt van het vroegere systeem in die zin dat:

'the new system will not record agency payments and receipts transaction data; agencies will record these transactions in their own Financial Management Information System (FMIS);

Agencies will maintain their estimates and enter them directly into the new system;

Agencies will provide summarised actual monthly data to the central system for consolidated reporting purposes.

Accounting

Financiële rapportering

De financiële rapportering door de overheid is vastgelegd in de huidige wetgeving op financieel vlak, dat de Audit Act van 1901 vervangt en dat van kracht is sinds 1 januari 1998, met name

Financial Management and Accountability Act (FMA) van 1997

Commonwealth Authorities and Companies Act (CAC) van 1997

Auditor-General Act van 1997

De Commonwealth Government heeft voor de boekjaren 1994-95 en 1995-95 de toepassing van een geconsolideerde rapportering voor de Commonwealth uitgetest (Whole of Government Reporting).

Boekhoudstelsel

Vanaf 30 juni 1995 rapporteren alle departementen volgens het accruals boekhoudstelsel.

Deze invoering is gefaseerd over een periode van drie jaar verlopen.

Accounting organisaties, concepts en standaarden

Australian Accounting Research Foundation (AARF)

Public Sector Accounting Standards Board (PSASB)

Australian Accounting Standards Board (PSASB)

Auditing

Australian National Audit Office (ANAO)

Het Office of Auditor-General is een statutair orgaan opgericht bij de Auditor-General Act van 1997. De Auditor-General is benoemd om de activiteiten en performantie van de Commonwealth Agencies, de 'authorities', de overheidsondernemingen en hun dochtermaatschappijen te auditen en erover te rapporteren aan het Parlement van de Commonwealth of Australia.

De Auditor-General Act richt ook het Australian National Audit Office (ANAO) op, dat bestaat uit de Auditor-General en het personeel, aangeduid bij de Public Service Act van

1922. De functie van de ANAO is de Auditor-General bij te staan bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden. De Auditor-General kan het uitvoeren van audits ook uitbesteden.

De ANAO bestaat uit 2 Business Units: Financial Audit Business Unit en Performance Audit Business Unit. Daarnaast is er de Executive and Corporate Services stafdienst (Corporate Management Branch en Information Management Branch).

De ANAO is lid van een aantal internationale instituten, waaronder de International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), de Asian Organisation of Supreme Audit Institutions (ASASAI) en het International Consortium on Governmental Financial Management. ANAO heeft ook een aantal nationale affiliaties, waaronder de Australasian Council of Auditors-General (ACAG), the Australian Society of Certified Practising Accountants, de Institute of Chartered Accountants en de Public Sector Accounting Standards Board.

De ANAO is de externe auditor van de Commonwealth departementen en agentschappen. De ANAO beoordeelt de interne audit die binnen de organisaties zelf uitgebouwd is. De ANAO zelf wordt onderworpen aan de audit door de Independent Auditor.

Casus: Zweden

Budgettering

Gedurende het laatste decennium heeft Zweden een enorme achteruitgang- en vervolgens heropleving- van het budgetsaldo gekend. In de jaren 90 werd het budget terug in balans gebracht. De recente hervormingen in het budgetteringsproces die doorgevoerd werden, liggen hiervan aan de basis.

De doelstelling van de budgetteringshervormingen in Zweden is de overheidsuitgaven onder controle te houden. De Riksdag en de Regering namen hiertoe de nodige beslissingen om het budgetproces te hervormen. Het 'framework' budgetmodel dat werd ingevoerd, impliceert dat de Riksdag eerst beslist over het globale uitgavniveau. Begrotingsvoorstellen moeten geformuleerd worden binnen een set van uitgavenplafonds, gedefinieerd in nominale termen over een tijdsspanne van 3 jaar.

De sleutelementen van de hervormingen doorgevoerd in 1994 (besluit van de Riksdag over framework budget- model) aan het begrotingproces betreffen dus het aannemen van een meerjaren begrotingsraamwerk en een top-down begrotingproces. Een Spring Fiscal Policy Bill werd ingevoerd waarbij het Parlement voorafgaand aan de Budget Bill een aantal sleutel geaggregeerde cijfers in het begrotingsraamwerk bepaalt. Het begrotingsproces was meer alomvattend doordat entiteiten die vooraf off-budget opereerden, voornamelijk in de sociale sector, ingevoegd werden. Het principe van 'gross budgetting' (die inkomsten en uitgaven onderscheidt) werd ingevoerd om de transparantie van bepaalde transacties te verhogen, vooral op het sociale vlak.

Accounting

In juni 1991 besliste de Zweedse Regering om de Accounting Ordinance and de Budget Ordinance fundamenteel aan te passen.^{iv}

In 1993 voerde de Zweedse Regering het nieuwe accrual accounting model in. Jaarverslagen bevatten zowel performantierapporten als jaarrekeningen.

Auditing

Het volledige jaarverslag wordt geaudit door de Swedish National Audit Bureau. De National Audit Bureau rapporteert haar bevindingen aan de Riksdag sinds 1994.^v De Swedish National Audit Bureau voert twee types audit uit: financiële audit en performantie audit.

IX.4. Conclusie:

De financiële instrumenten die de overheid ter beschikking heeft, evolueren volgens bepaalde tendensen in de OESO-landen.

De algemene tendens op het vlak van begroting is dat begrotingssystemen evolueren van inputbegrotingen naar prestatiegeïntendeerde begrotingen. Wat betreft de boekhouding,

evolueren de boekhoudingsystemen van kasboekhoudingen naar algemene boekhoudingen met een kostenanalytisch onderdeel. Er kunnen immers vier boekhoudstelsels onderscheiden worden: kasboekhouding, aangepaste vormen van kasboekhouding, accrual accounting en aangepaste vormen van accrual accounting. De audit evolueert van een systeem van traditioneel financiële en nakomingsaudit, over traditionele audit aangevuld met elementen van prestatie meting en evaluatie, tot geïstitutionaliseerde financiële, nakomings- en prestatie-audit.

X. Prestatiemanagement

X.1. Probleemstelling:

Het aantal pogingen om de overheid te hervormen sinds het begin van de jaren tachtig, is indrukwekkend. De publieke sector ondergaat in vele landen drastische hervormingen. Deze hervormingen komen er vaak op neer, dat men de performantie van de overheid wil verbeteren. Een beter presterende overheid is een overheid die meer *zuinigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van dienstverlening* nastreeft en bereikt. Prestatiemanagement in de publieke sector is een middel die door vele overheden wordt gehanteerd, om dit doel te bereiken. Hoe prestatie management wordt geïmplementeerd in verscheidene landen en hoe de prestatie meetsystemen en het gebruik van de prestatie-informatie er uit ziet in de verschillende landen, varieert sterk. Niet alle landen zijn dan ook even succesvol in de implementatie van prestatie management in de publieke sector. Verder onderzoek naar de succes- en faalfactoren van prestatie management, en dit zowel op het niveau van de implementatie, het prestatie meetsysteem als het gebruik van de prestatie-informatie, is nodig.

In deze tekst worden de voornaamste aspecten van prestatie management behandeld. In de eerste plaats worden de doelstellingen van prestatie management toegelicht, in een tweede paragraaf worden een aantal kenmerken van prestatie management naar voor geschoven en in een laatste paragraaf komt het prestatie informatiesysteem aan bod.

X.2. Theoretisch gedeelte:

Doelstellingen prestatie management.

Prestatie management kan een drietal doelstellingen nastreven:

- Verbetering werking van de overheidsdiensten: efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit;
- Om de interne en externe verantwoording te vergroten;
- Het doorvoeren van besparingen door het afbouwen van activiteiten en het realiseren van efficiëntiewinsten.

In de landen waar prestatie management wordt doorgevoerd, zijn de drie doelstellingen meestal wel aanwezig en is het niet zo dat een bepaald land zich enkel focust op een van deze doelstellingen. Bepaalde landen leggen wel een grotere nadruk op bepaalde doelstellingen. De eerste doelstelling komt nadrukkelijk aan bod in Australië, Denemarken, Finland, Nederland, Zweden en de Verenigde Staten. De tweede doelstelling vinden we voornamelijk terug in Frankrijk, Nieuw Zeeland en het Verenigd Koninkrijk. De laatste doelstelling primeert voornamelijk in Canada, maar is ook nadrukkelijk aanwezig in Finland, Nieuw Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Bovendien is het eveneens

zo dat deze doelstellingen niet constant blijven doorheen de tijd. Zo kan men oorspronkelijk de verbetering van het management nastreven, tot een economische recessie de focus wijzigt naar het uitvoeren van begrotingsbesparingen.

Het institutionele kader waarin prestatie management tot stand komt.

Prestatie management steunt op een dubbele verschuiving. Enerzijds is er de interne verschuiving van het administratie-model naar het management-model en anderzijds is er de externe verschuiving van het bureaucratie-model naar het markt-model. Deze verschuivingen resulteren in een drietal kenmerken van prestatie management.

De verschuiving van de ambtenaar als administrateur naar de ambtenaar als manager.

Deze verschuiving heeft vooral betrekking op de cultuur binnen de ambtenarij. Deze cultuurverandering houdt een responsabilisering van de 'overheidsmanagers' in en is er op gericht de ambtenaren een groter aantal vrijheidsgraden te geven. Dit moet er toe leiden dat ambtenaren er toe worden aangezet om verantwoordelijkheid op zich te nemen om bepaalde resultaten te behalen. De ambtenaar focust zich nu op het halen van resultaten en niet zozeer op het respecteren van de procedures en regelgeving. Hierbij moet ook de nodige aandacht worden besteed aan het afleggen van verantwoording. Deze interne cultuurverandering moet gepaard gaan met de introductie van een aantal nieuwe technieken zoals het gebruik maken van prestatienormen, de monitoring en rapportering van prestaties, geregeld doorvoeren van evaluaties, enz.

De verschuiving van het bureaucratie model naar het marktmodel.

De monopoliesituatie waarin overheidsmanagers zich bevinden binnen het bureaucratie model moet worden ongedaan gemaakt en worden vervangen door een marktgerichte sturing van de overheid. Allerlei vormen van verzelfstandiging zijn hiervan een toepassing. Hierbij kan er ook worden gedacht aan de invoering van 'accrual accounting', 'competitive tendering and contracting', het doorvoeren van bepaalde privatiseringen.

Het Verenigd Koninkrijk ('compulsory competitive tendering') en Nieuw Zeeland ('purchase agreements' en 'contestability') zijn vooral de richting van het marktmodel uitgegaan. Australië, Canada, Zweden, Nederland en de Verenigde Staten zijn vooral de richting van het managementmodel uitgegaan. Tenslotte is er ook nog Finland en Denemarken. Terwijl Finland oorspronkelijk zich voornamelijk richtte op het interne management, richt het zich nu meer op marktsturing voor de modernisering van de overheid. Denemarken evolueert net in tegenovergestelde richting.

De evolutie naar een meer ontkoppeld beleid en een meer gedecentraliseerde organisatie van de overheid.

Deze dubbele verschuiving impliceert een evolutie in de richting van een meer ontkoppeld beleid en meer gedecentraliseerde organisaties. Door decentralisatie of devolutie krijgen de organisatorische eenheden in de periferie meer autonomie inzake het eigen management en de uitvoering van het beleid. Vaak wordt er zelfs naar gestreefd, (kleine) organisatorische eenheden homogene activiteitenpakketten toe te wijzen.

Hierbij bestaat echter wel het gevaar dat het overzicht over het geheel verloren geraakt. De implementatie die gebeurt in de uitvoerende, vaak gedecentraliseerde eenheden, moet afgestemd blijven op de strategische doelstellingen die werden bepaald op een centraal niveau. De consolidatie van beleids- en beheersinformatie en financiële informatie speelt hierbij een belangrijke rol. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in het buitenland. Zo is er Australië waar aan budgetconsolidatie gedaan wordt door middel van 'portfolio budgeting' en Frankrijk waar op het niveau van de organisatie geconsolideerd wordt door de 'centres de responsabilité'. Voorts is er ook nog Nieuw Zeeland, waar het beleid geconsolideerd wordt aan de hand van de 'key result areas' en 'strategic result areas', en Zweden en Finland waar de ministeries oefeningen in het consolideren van informatie uitvoeren om het informatie- onevenwicht met de agencies te herstellen.

Het prestatie-informatiesysteem.

Prestatiemanagement is niet mogelijk zonder een prestatie-informatiesysteem. In deze paragraaf wordt er dieper ingegaan op het prestatie-informatiesysteem zelf, de audit van de prestatie-informatie, de link met de beleids- en beheerscyclus en de financiële cyclus en het gebruik van de prestatie-informatie.

Het prestatie-informatiesysteem.

De verschillende prestatie-meetsystemen variëren van land tot land. In deze paragraaf worden een aantal factoren besproken die bepalend zijn voor de uitbouw van een prestatie-meetsysteem.

De inhoud van het prestatie-meetsysteem is afhankelijk van de onderliggende doelstelling waarmee prestatie-management wordt ingevoerd. Een prestatie-meetsysteem kan zich focussen op input-indicatoren, proces-indicatoren, output-indicatoren, effect-indicatoren, financiële indicatoren of kwaliteits-indicatoren. Een prestatie-meetsysteem dat zich focust op het afleggen van verantwoording en het uitvoeren van controle zal zich bijgevolg voornamelijk focussen op output- en effect-indicatoren. Een prestatie-meetsysteem dat zich focust op besparingen zal vooral inputgegevens en financiële informatie bevatten. Tenslotte zijn er ook nog informatiesystemen die zich voornamelijk richten op het verbeteren van het management. Deze systemen zullen voornamelijk gebruik maken van proces- en output-indicatoren.

Een andere factor die bepalend is voor de inhoud van het prestatie-informatiesysteem is de moeilijkheidsgraad van de meting. Zo is het eenvoudiger om inputs te meten dan het is om outputs te meten. Het vastleggen van effecten is echter nog moeilijker omwille van het causaliteitsprobleem dat zich hier duidelijk stelt. Hier kan er bijvoorbeeld verwezen worden naar Nieuw-Zeeland, waar het prestatie-meetsysteem zich voornamelijk richt op het meten van outputs, waarvoor de departementen verantwoordelijk worden gesteld. Deze outputgegevens zijn echter weinig bruikbaar bij het nemen van beleidsbeslissingen, waar effectgegevens een veel grotere rol spelen. Tenslotte dient er hier ook nog te worden opgemerkt dat een prestatie-meetsysteem voortdurend evolueert.

Een prestatie-meetsysteem wordt ook bepaald door het type dienstverlening dat voorwerp is van het prestatie-meetsysteem. Zo wordt er in de ontwikkeling van een prestatie-meetsysteem in de meeste landen vastgesteld, dat men eerst begint met de meting van de 'tangibles' (de traditionele produktiediensten binnen de overheid), dat men vervolgens overgaat tot de meting van de 'non-tangible personal services' (bv. onderwijs, gezondheidszorg) en tenslotte wordt er overgegaan tot de meting van de 'non-tangible ideal services' (bv. beleidsadvies, coördinatie). De landen met een grote ervaring in prestatie-meting wagen zich reeds aan de meting van deze 'non-tangible' dienstverlening. Hier kan er bijvoorbeeld worden verwezen naar de pogingen die worden ondernomen in Nieuw Zeeland en het Verenigd Koninkrijk inzake de meting van beleidsadvies.

De audit van de prestatie-informatie.

De invoering van een prestatie-meetsysteem is een langzaam proces dat tijd vergt. De invoering van het prestatie-meetsysteem zelf moet voortdurend worden opgevolgd en geëvalueerd. Hieruit blijkt dan ook het belang van de prestatie-audit bij de invoering en ontwikkeling van een prestatie-meetsysteem.

Deze audit kan worden toegepast op verschillende fases van prestatie-meting. Zowel de keuze van maatstaven (geldigheid), als de dataverzameling en -verwerking zelf (betrouwbaarheid), als de kwaliteit van de informatie (juistheid en volledigheid), als de interpretatie van de informatie, als de relevantie voor de beleidscyclus, kunnen voorwerp uitmaken uitmaken van de prestatie-audit.

Voorbeelden hiervan kunnen gevonden worden in Nieuw Zeeland, waar de 'Audit Office' de juistheid en volledigheid van de maatstaven onderzoekt, Australië, waar de 'Australian National Audit Office' zelfs de relevantie van de maatstaven voor het nemen van beleidsbeslissingen nagaat en Canada, waar de 'Auditor-General' de degelijkheid van de

departementale procedures voor zowel de monitoring en het bereiken van zuinigheid en efficiëntie, als voor het meten en rapporteren van de effectiviteit van de beleidsprogramma's, onderzoekt.

In vele landen verandert de inhoud van het prestatie-audit als verantwoordings- en controle-instrument omwille van de modernisering binnen het overheidsmanagement. Het is echter een moeizaam proces om gelijktijdig de 'compliance audit' af te bouwen en de prestatie-audit verder te ontwikkelen in het kader van de traditionele audit. Van belang hierbij voor een duurzame ontwikkeling van prestatie-management, is dat de interne audit (internal audit (Canada), self evaluation (Australië), self review (Denemarken en Nieuw Zeeland)) afgestemd is op de externe audit. Hierbij moet men ook op zijn hoede zijn, dat geen nieuwe bureaucratieën ontwikkeld worden inzake audit- en rapporteringsvereisten.

De relatie prestatie-informatiesysteem, beleids- en beheerscyclus en de financiële cyclus

Door de introductie van prestatie-management in de overheid heeft de financiële cyclus drastische veranderingen ondergaan. Input-gestuurde begrotingen worden vervangen door output-gestuurde begrotingen. De traditionele kasboekhouding van de overheid wordt vervangen door 'accrual accounting' met kostenanalytische component en de traditionele financiële audits worden vervangen door 'performance audits'. Op deze manier wordt de financiële cyclus een onderdeel van de beleids- en beheerscyclus. De begroting, de boekhouding en de audit worden managementinstrumenten.

Deze ontwikkeling kan worden vastgesteld in een aantal OESO-landen. In Zweden en Finland wordt reeds enige tijd gebruik gemaakt van 'frame budgeting'. Dit is een vorm van begroten op resultaat. Sommige landen gaan hierin nog verder door er naar te streven kostenanalytische informatie op te nemen in de begroting. Hier spreekt men dan van 'accrual based budgets'. Hierdoor heeft men niet enkel aandacht voor de uitgaven, maar ook voor de reële kost. Toepassingen hiervan kunnen reeds gevonden worden in Nieuw Zeeland, Finland en Zweden.

Deze landen tonen aan dat de prestatie-informatie langzaam wordt geïntegreerd in de financiële cyclus. Het belang van de audit mag hierbij niet worden onderschat, omdat het de veranderingen in de begroting en de boekhouding omvat.

Het gebruik van de prestatie-informatie.

Prestatie-informatie dient niet alleen verzameld te worden. De informatie moet ook worden gebruikt. Prestaties moeten onderling worden vergeleken en worden afgezet tegenover prestatienormen. Er kan een onderscheid worden gemaakt in het gebruik van de prestatie-informatie. Prestatie-informatie kan worden gebruikt in de beleids- en beheerscyclus (beleidsvoorbereiding & beleidsbeslissing, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie & terugkoppeling), in de financiële cyclus (begroting, boekhouding en audit) en in de inter- en intra-organisatorische relaties als verantwoordings- en controleinstrument. Dit onderscheid is in de praktijk niet altijd terug te vinden, het is echter wel een nuttig als analysekader.

In verschillende OESO-landen kan er reeds worden vastgesteld dat er gebruik wordt gemaakt van prestatie-informatie in het begrotingproces. Dit gebruik biedt een aantal voordelen:

De omvang van de begroting wordt gelieerd aan de prestaties uit het verleden;

Het gebruik van prestatie-informatie en normering garandeert een grotere budgettaire stabiliteit en maakt meerjarige begrotingen mogelijk.

De link tussen de prestatie-informatie en de begroting is in de meeste OESO-landen geen directe, causale relatie. Het gaat in de meeste landen om een indirecte link. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan Nieuw Zeeland, waar de link tussen outputs en de middelenallocatie zeer nauw is, doordat de inhoud van de 'purchase agreements for output between ministers and departments' opgenomen is in de begrotingstoewijzingen. In het Verenigd Koninkrijk is de relatie minder bindend, waar de beleids- en beheersbeslissingen en ook begrotingsbeslissingen kunnen steunen op de prestatie-informatie van de agencies. Voorts kan er ook nog worden vastgesteld dat er in een aantal landen, steeds meer gebruik

wordt gemaakt van jaarverslagen, om prestatie-informatie in het begrotingsproces te betrekken. Hierbij kan er worden gedacht aan Australië, Zweden, Finland en Canada.

Een ander gebruik van de prestatie-informatie vindt men terug in het kader van 'performance-related pay', waar financiële vergoedingen of carrièreperspectieven afhankelijk worden gesteld van het al dan niet bereiken van individuele of organisationele targets. Praktijken hiervan kunnen worden teruggevonden in Nieuw Zeeland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Finland.

Tenslotte kan er ook nog verwezen worden naar het gebruik van de prestatie-informatie in het opstellen van 'performance contracts' en het toekennen van management-autonomie aan agencies. Hierbij kan er bijvoorbeeld verwezen worden naar Australië, waar dergelijke 'incentives' gebruikt worden om een efficiënt gebruik van middelen te promoten en Denemarken, waar 'block appropriations' worden toegekend aan agencies, waardoor de agencies over een aanzienlijke hoeveelheid autonomie beschikken om hun eigen middelen te besteden.

X.3. Voorbeelden:

Casus: Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk wordt gekenmerkt sinds het begin van de jaren tachtig door een aantal initiatieven waarin prestatie-management een rol speelt. De jaren tachtig hielden een economische en een financiële crisis in voor het Verenigd Koninkrijk. Typend hiervoor waren een sterker wordende buitenlandse concurrentie, overheidsuitgaven die de economie domineren en toenemende begrotingstekorten. De hervormingsinitiatieven die werden gelanceerd focusten dan ook in de eerste plaats op het realiseren van besparingen. Het verbeteren van de werking van de overheid en vooral het verbeteren van de verantwoording, hebben een steeds grotere rol gespeeld naarmate de hervormingsinitiatieven vorderden of naarmate nieuwe hervormingsinitiatieven werden gelanceerd in de jaren negentig. Momenteel definieert *the National Audit Office (NAO)* performance management als volgt: *Performance management is essentially a cyclical and iterative process which has the following key elements:*

Strategy: In the context of performance management 'strategy' refers to the aims and objectives of the organization or a programme.

Selection of performance measures: Performance measurement is the quantification of activities over a period of time. Clearly to manage performance effectively it is necessary to have sound performance measures.

Selection of targets: Targets are quantified objectives set by the management to be attained at a future date. They may relate to either the overall organisation or programme or the factors which lead to success and should provide the basis for early problem identification and solution.

Delivery of performance information: Information should be reliable and consistent and provide a good picture of whether an organisation is achieving its objectives.

Reporting information: Reporting on performance information is important because it provides the basis for internal management monitoring and decision making and the means by which external accountability is achieved.

Action to improve performance: Performance should be actively and effectively managed. Where necessary the organisation should take action to put things right. To complete the management process you would expect the achievements of the organisation to be fed back into the overall strategy of the organisation.⁵⁶

Het startschot voor de hervormingsinitiatieven werd reeds gegeven in 1979 toen *the efficiency unit* in het *Cabinet Office* onder leiding van *Lord Derek Rayner* een aantal *efficiency scrutinies (Rayner scrutinies)* uitvoerde met als doel verspilling tegen te gaan

⁵⁶ NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO), *Performance measurement: what to look for in vfm studies*, London, NAO, 1998, pp.1-2.

en de efficiëntie te verhogen. Deze *efficiency scrutinies* leidden voornamelijk tot besparingen en het opstarten van het *Financial Management Initiative (FMI)* in 1982. Dit initiatief moest er toe leiden dat overheidsmanagers op alle niveau's binnen de administratie beschikten over de nodige "prestatie-informatie". Deze informatie heeft betrekking op

De doelstellingen;

De mate waarin deze doelstellingen worden bereikt, nagegaan aan de hand van prestatiemetingen;

De feitelijke kosten.

Voorts werd er binnen het FMI ook nog aandacht besteed aan welafgeleide verantwoordelijkheden voor een optimaal gebruik en beheer van de middelen en het uitvoeren van *Value for Money (VFM) scrutinies*. Systemen zoals *MINIS (Management information for ministers)* en *Activity and Resource Management* werden hiertoe ontwikkeld.

Wat de jaren tachtig betreft dient er hier ook te worden verwezen naar de *National Audit Act* van 1983 dat het *National Audit Office (NAO)* de bevoegdheid geeft prestatie-audits uit te voeren naast de klassieke financiële audits.

Het FMI werd in 1988 geëvalueerd en men kwam tot de conclusie dat men reeds vorderingen had gemaakt met de implementatie van het FMI, maar dat de benadering van de *Civil Service* als een monolithisch geheel, nefast was. Deze evaluatie leidde tot het initiëren van *the Next Steps Initiative*. Centraal in de initiatief stond de reorganisatie van de grote departementen tot kleine kerndepartementen die verantwoordelijk waren voor de beleidsvoorbereiding, waarbij de uitvoerende onderdelen werden afgestoten en ondergebracht in *executive agencies* o.l.v. *chief executives*. De hoofden van de kerndepartementen dienen nu *performance agreements* af te sluiten met de *chief executives* van de agencies, waarin de prestatienormen worden opgelegd aan de agencies in ruil voor een grotere autonomie inzake uitgaven en HRM. Meer dan 70% van de *Civil Service* is op deze manier ondergebracht in *executive agencies*.

Hier dient er ook nog te worden verwezen naar een aantal initiatieven die eveneens van belang zijn geweest voor performance management in de negentiger jaren in het Verenigd Koninkrijk. In 1991 werd het *market-testing* initiatief gelanceerd op basis van het rapport "*Competing for Quality*" waardoor de voorziening van overheidsdiensten en producten door agencies wordt blootgesteld aan de concurrentie van de privé-sector. Voorts is er ook nog het *citizen's charter*-initiatief dat van start ging in 1991 en waarin voornamelijk het opstellen van prestatienormen van belang is.

Tot slot dient er hier ook nog te worden verwezen naar de *1995 White Paper "Better Accounting for the Taxpayers Money"* waarin er wordt gesproken over *Output and Performance Analysis (OPA)*. OPA zal voor het eerst worden toegepast in het begrotingsjaar 1998-1999 en zal een invloed hebben op de manier waarop *departments* en *agencies* prestatie-informatie zullen moeten rapporteren aan het parlement. *OPA-statements* zullen vanaf het begrotingsjaar 1998-1999 een onderdeel uitmaken van de *Resource Accounts*. Op deze manier wordt de aandacht voor *performance* geïnstitutionaliseerd.

Australië

Ook Australië heeft reeds een lange traditie inzake hervormingsinitiatieven met betrekking tot performance management. De doelstellingen van deze hervormingen, eveneens gestart in de jaren tachtig, komen neer op enerzijds een verbeteren van de *accountability* naar de ministers en het parlement toe, en anderzijds een verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van de *Australian Public Service (APS)*.⁵⁷

⁵⁷ MANAGEMENT ADVISORY BOARD (MAB) & MANAGEMENT IMPROVEMENT ADVISORY COMMITTEE (MIAC), *Building a Better Public Service*, Canberra, Australian Government Publishing Service (AGPS), 1993, p. 7.

Momenteel wordt performance management als volgt gedefinieerd door het *department of Finance and Administration (Dofa)*: *Under the new outputs and outcomes framework, performance management should*

Make it possible to assess the extent to which outcomes have been achieved (effectiveness)

Demonstrate the delivery of outputs in terms of their key attributes – price, quantity and quality – and make it possible to assess the efficiency of agencies in producing outputs

Provide information about the uses of administered items that is relevant to the achievement of outcomes (this includes the production of outputs by third parties)

*Demonstrate the links between outputs and planned outcomes.*⁵⁸

Hierbij wordt eveneens opgemerkt dat performance management zowel prestatie-informatie, prestatie-meting, prestatie-evaluatie en rapportering omvat.

Zoals reeds eerder opgemerkt, gingen deze hervormingen van start in het begin van de jaren tachtig, meer bepaald in 1983. In 1983 ging Australië van start met twee resultaat-gerichte managementinitiatieven genaamd *Program Management and Budgeting* en *The Financial Management Improvement Program*. De doelstellingen van deze initiatieven waren breder dan enkel het introduceren van performance management. De aandacht ging ook uit naar het veranderen van de cultuur in de APS naar een managementcultuur.

Program Management and Budgeting vereiste dat de departementen operationele doeleinden zouden formuleren, een planning zouden opstellen die aangeeft hoe men deze doeleinden wilde bereiken, de efficiëntie en effectiviteit van hun eigen optreden zouden meten, hierover zouden rapporteren en hun activiteiten zouden aanpassen op basis van de verzamelde prestatie-informatie.

Financial Management Improvement Program streefde ernaar de departementen een grotere autonomie zouden bezitten inzake de eigen uitgaven door de middelentoekenning te laten gebeuren over een periode van drie jaar. *Financial Management Improvement Program* streefde hiernaast ook een aantal besparingsdoelstellingen na.

De tweede helft van de jaren negentig werden in Australië gekenmerkt door nog twee andere hervormingsinitiatieven. Enerzijds is er het in 1997 gestarte *Competitive Tendering and Contracting (CTC)*. Dit initiatief is vergelijkbaar met het *Competing for Quality* initiatief in het Verenigd Koninkrijk en streeft er naar *'selecting the most preferred provider of goods and services from a range of bidders by seeking offers and evaluating these against predetermined selection criteria'*⁵⁹.

Anderzijds is er vooral het *Accrual Budgeting Project (ABP)*. Dit project ging van start in 1997 en zou ten einde moeten lopen in het jaar 2000. Dit initiatief is zowel op het financieel management gericht als op het prestatie-management. In de eerste plaats streeft ABP er dan ook naar het *cash accounting* systeem om te bouwen tot een *accrual accounting systeem*. In de tweede plaats richt het initiatief zich op het verder uitbouwen van het prestatie-meetsysteem, zoals het is geïnstalleerd door *Program Management and Budgeting*. Hierdoor zal er niet enkel meer aandacht zijn voor inputs en outcomes, maar ook voor outputs, die een link moeten vormen tussen de twee eerste. Voorts streeft ABP er ook naar dat de *Portfolio Budget Statements (PBS)* meer zouden zijn afgestemd op de *Annual Reports*, waarin de prestatie-informatie moet zijn opgenomen. Tot slot kan er hier ook nog worden verwezen naar de wijziging van de *Auditor General Act* van 1997 en de bevoegdheid van de *Australian National Audit Office (ANAO)* om ook prestatie-audits uit te voeren naast de traditionele financiële en compliance audits.

Casus: Zwitserland

In tegenstelling tot de vorige twee cases wordt Zwitserland niet gekenmerkt door een lange traditie van hervormingen inzake performance management. De initiatieven zijn

⁵⁸ ACCRUAL BUDGETING PROJECT (ABP), *Specifying outcomes and outputs*, Parkes ACT, Department of Finance and Administration (Dofa), 1998, p. 42.

⁵⁹ COMPETITIVE TENDERING AND CONTRACTING GROUP, *Competitive Tendering and Contracting: Guidance for Managers*, Parkes ACT, Department of Finance and Administration (Dofa), 1998, p.7.

allemaal van de laatste jaren. De situatie in Zwitserland wordt dan ook goed omschreven door de titel van een paper: *performance measurement in the Swiss Public Sector: ready for take-off*⁶⁰.

Een van de grote oorzaken voor deze vertraagde invoering is de speciale staatsstructuur van Zwitserland. Twee van de grote kenmerken van het Zwitsers regime zijn het federalisme en de directe democratie. Deze twee kenmerken zorgen ervoor dat verandering in het algemeen zeer moeilijk kan worden bewerkstelligd. Voorts is het ook zo dat het zwaartepunt van de publieke sector zich eigenlijk op het lokale niveau bevindt.⁶¹ Zwitserland is ingedeeld in drie bestuursniveau's die nogal autonoom van elkaar opereren:

Het niveau van de confederatie, dat enkel toegewezen bevoegdheden heeft;

26 kantons die de spil zijn van het politico-administratieve systeem;

Ongeveer 3300 *communities* die een relatieve autonome indeling van de kantons zijn.

Een tweetal zaken geven echter wel aan dat er reeds een aantal vorderingen zijn gemaakt inzake performance management. Enerzijds is er het *New Accounting Model* dat werd ingevoerd in de kantons in 1978 waardoor er reeds een zekere traditie inzake *accrual accounting* is opgebouwd binnen de publieke sector in Zwitserland. Anderzijds zijn er een reeks initiatieven die zijn opgestart in de loop van de jaren negentig die aanleiding kunnen geven tot het opzetten van prestatie-meetsystemen.

In de eerste plaats kan er hier worden verwezen naar de oprichting van *le projet de réforme du gouvernement et de l'administration (RGA)*. Dit project heeft de algemene verantwoordelijkheid voor de hervormingen en is opgericht in 1994. Van belang voor prestatie-management is dat een aantal principes van het *New Public Management* zullen worden opgenomen in de Zwitserse administratie via dit project. Het RGA heeft onder andere doelstellingen met betrekking tot de efficiëntie (*éviter qu'un même travail ne soit fait deux fois et renforcer les synergies*), de effectiviteit (*supprimer des tâches ou les transférer*), en de zuinigheid (*réaliser des économies sur les ressources humaines et financières*) van de werking van de federale administratie opgenomen. Voorts zijn er in het kader van RGA doelstellingen met betrekking tot verzelfstandiging (*le projet nove due*) geformuleerd. Dit project heeft reeds uitgemond in een wet met betrekking tot *l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)*, die in werking is getreden in 1997. Tenslotte dient er hier ook nog te worden verwezen naar *gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB)*, waarrond een aantal pilootprojecten zijn ontwikkeld.

XI.4. Conclusie:

In deze bijdrage werden de grote lijnen van de voornaamste aspecten van prestatie-management toegelicht, met een aantal voorbeelden uit de internationale praktijk. Typerend voor prestatie-management zijn de doelstellingen, de invoering, de institutionele ondersteuning, en het prestatie-informatiesysteem. Hier werd ingegaan op de voornaamste doelstellingen van prestatie-management, de institutionele verschuivingen die prestatie-management begeleiden, en het prestatie-informatiesysteem zelf. Deze verschillende aspecten kunnen niet los van elkaar worden gezien en het is de interactie tussen deze verschillende aspecten van prestatie-management, die vorm geven aan het prestatie-management in een bepaald land.

In een laatste instantie werden drie landen nader besproken, meer bepaald Australië en het Verenigd Koninkrijk, die beiden reeds performance management aan het introduceren zijn

⁶⁰ MÄDER H. & K. SCHEDLER, "Performance management in the Swiss Public Sector: ready for take-off!", in: BUSCHOR E. & K. SCHEDLER (Eds.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Berne, Paul Haupt Publishers, 1994, pp. 345-364.

⁶¹ MÄDER H. & K. SCHEDLER, *a.w.*, p. 345.

binnen hun publieke sectoren sinds het begin van de jaren tachtig en Zwitserland waar de introductie van prestatie management nog in z'n kinderschoenen staat.

XI. Quality management

XI.1. Probleemstelling:

De aandacht voor de kwaliteit van de geleverde dienstverlening is een belangrijk aspect binnen de algemene context van hervormingen of modernisering van openbare diensten. Kwaliteit is een multidimensioneel concept. Er bestaat geen eenduidig model om een kwaliteitsvolle dienstverlening te ontwikkelen. Het kwaliteitsdebat kan niet losgekoppeld worden van de ontwikkeling naar een meer beheersgericht overheidsmanagement.

Kwaliteit vormt echter vaak een verzamelterm voor een reeks moderniseringsinitiatieven binnen de overheid. Kenmerkend is de focus die gericht is naar de afnemer van overheidsdienstverlening. Op een operationeel niveau heeft kwaliteit te maken met de optimalisering van de dienstverlening aan de cliënt. Centraal staan de toegankelijkheid, accuraatheid, geschiktheid van de diensten en het tijdsbestek waarbinnen ze geleverd dienen te worden.

XI.2. Theoretisch gedeelte:

Kwaliteit is een politiek modewoord geworden. Niemand kan tegen kwaliteit zijn. Over de operationele invulling bestaat echter minder eensgezindheid. Kwaliteit vormt een hoedanigheid. Niettemin blijft het concept niet beperkt tot de waardering van een gebruiker. De ontwikkeling van het kwaliteitsdebat is het resultaat van maatschappelijke veranderingen. Vooreerst stond de kwaliteit van het product centraal. Kwaliteitsinspectie en kwaliteitscontrole zorgden ervoor dat producten voldeden aan vooropgestelde eisen. In een tweede kwaliteitsbeweging werd de focus gericht naar de ontwikkeling van kwaliteitssystemen. In een derde kwaliteitsbeweging verschoof de focus naar tevredenheid van klanten. De transformatie van een industriële naar een diensteneconomie faciliteerde deze aandacht. Ondernemingen waren weliswaar in staat kwaliteitsvolle producten te leveren, maar slaagden er onvoldoende in om een kwaliteitsvolle bijhorende service te ontwikkelen. Een globale kwaliteitsfilosofie waarbij de aandacht zich richtte naar de kwaliteit van de processen en de organisatie vormde daarbij een noodzakelijke conditie. De verwachtingen en perceptie van cliënten kwam bij de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem centraal te staan. Een product wordt als kwaliteit hoogstaand beschouwd wanneer de veeleisende cliënt tevreden was. Met de introductie van managementtechnieken in de publieke sector bleef ook het kwaliteitsdebat er niet achterwege. Een hoogstaande kwaliteitsvolle overheidsdienstverlening werd een van de belangrijkste prioriteiten bij administratieve hervormingen. Binnen dit kwaliteitsstreven besteedt de overheid aandacht aan langetermijneffecten ten aanzien van de samenleving in zijn geheel. Een nieuwe tendens binnen het kwaliteitsdenken is de stijgende aandacht voor deze langetermijneffecten binnen kwaliteitsmodellen die specifiek ontwikkeld werden binnen en voor de publieke sector.

2. Drie niveau's

2.1. Inleiding

Er bestaat geen eenduidig model om een kwaliteitsvolle dienstverlening te ontwikkelen. Initiatieven die ontwikkeld worden door een stijgende aandacht voor kwaliteit zijn hoe dan ook gekenmerkt door een grote diversiteit. De politiek-institutionele en maatschappelijke omgeving vormen het ruimere kader waarbinnen de lokale managementcultuur en omgevingsfactoren tot ontwikkeling komen die maken dat vrijwel ieder initiatief zijn eigen specificiteit heeft. Het kwaliteitsdebat spreidt zich uit over meerdere niveaus: het macro-, meso- en micro-niveau. Deze drie niveau's manifesteren een verschillende perceptie op kwaliteit. Deze karakteristieke verschillen zijn ingegeven door verschillen naar assumptie, focus, doelstellingen, mogelijkheden, methoden en technieken .

Het kwaliteitsdebat verspreid over haar niveaus⁶² (BOUCKAERT G., 1995)

Kenmerken	Micro	Meso	Macro
Emphasis	Internal	Internal	Generic and institutional
Purpose	Quality of work life	Quality of service	Quality of societal life
Trade off: quality and	Efficiency	Cost	Externality
Focus of attention	Human resources	Goods and services	Citizens
Ultimate purpose	Performance	Performance	People's trust and support
Method	Quality Circles, etc.	TQM, etc.	Social contract
Assumption	Shared interest of Principle and Agent	Shared interest of service and public	Shared interest of rulers and ruled
Potential	Exploit workers	Manipulate users	Justify rulers

2.2. Macro-niveau

Het macro-niveau behelst de relaties publieke dienstverlening - burger en politiek - samenleving. Kwaliteitszorg krijgt er de meest directe vertaling in charters of handvesten. In het Verenigd Koninkrijk (1991), Canada (1992), Spanje (1992), Portugal (1993) en België (1992-1993) werden dergelijke charters gepubliceerd. De finaliteit betreft het herstel van het vertrouwen in de publieke dienstverlening. Handvesten vormen publieke documenten van normen die de gebruiker kan verwachten.

Het *Citizen's Charter* (1991) in het Verenigd Koninkrijk vormt het modelvoorbeeld voor vele handvesten. Uit een comparatief studie van de *Citizen's Charter*, *La Charte des Services Publics* (Frankrijk, 1992) en het *Handvest van de Gebruikers van de Openbare Diensten* (België, 1992-1993) komen duidelijke verschilpunten naar voren naargelang de heersende managementcultuur. Zo is continentaal Europa meer legalistisch ingesteld dan het Verenigd Koninkrijk dat de kwaliteit van overheidsdienstverlening op een marktgerichte wijze wil realiseren. Kwaliteit wordt er bereikt door competitie en de markt vormt het referentiekader.

Het Citizen's Charter is van toepassing op alle publieke dienstverlenende instellingen en omvat een aantal essentiële principes.

⁶² BOUCKAERT G., POLLITT C. (eds.) (1995), *Quality Improvement in European Public Services, Concepts, Cases and Commentary*, London, Sage

Principes Charter Programma
(<http://www.servicefirst.gov.uk>)

De oorspronkelijke principes.

"Every citizen is entitled to expect:

- *Published standards of service*
- *Greater openness and information*
- *Choice and consultation where possible*
- *Courteous and helpful service*
- *Redress when things go wrong*
- *Value for money"*

Met het hernieuwde charterprogramma werden deze principes geactualiseerd en uitgebreid tot negen principes.

"Every public service should:

1. *Set standards of service*
2. *Be open and provide full information*
3. *Consult and involve*
4. *Encourage access and the promotion of choice*
5. *Treat all fairly*
6. *Put things right when they go wrong*
7. *Use resources effectively*
8. *Innovate and improve*
9. *Work with other providers"*

Deze principes kregen een specifieke vertaling in gedetailleerde charters opgesteld voor specifieke sectoren. In 1997 waren er 42 dergelijke charters opgesteld waarvan de belangrijkste de *Patient's Charter* (gezondheidssector) en de *Parent's Charter* (onderwijs) vormen. De regeringswissel in 1997 had geen invloed op de continuering van het project. Wel onderging het programma enkele klemtoonwijzigingen.

De handvesten in België en Frankrijk hebben de rechtstaat als referentiekader. Centraal in Frankrijk staan de drie republikeinse waarden gelijkheid, broederlijkheid en vrijheid. De legitimiteit van de overheidsdienstverlening schuilt in haar sociaal nut. De overheid heeft niet enkel een taak ten opzichte van een burger, maar ook ten aanzien van de burger oftewel het gemeengoed. In België wordt in het *"Handvest van de Gebruiker van de Openbare Diensten"* er een causaal verband gelegd tussen het verbeteren van dienstverlening aangepast aan de noden van de gebruiker enerzijds en het vergroten van het vertrouwen in de overheid anderzijds. Het ultieme doel is ook hier het gemeengoed en niet de individuele burger. Drie basisprincipes staan centraal: doorzichtigheid, soepelheid en gelijkheid. Het Belgisch handvest karakteriseert zich door zowel rechten als plichten te specificeren voor zowel openbare diensten als gebruikers. Het handvest vormt er de motor van een reeks moderniseringsinitiatieven. Het evolueerde van een beleidsdocument tot een permanent actie-instrument.

2.3. Meso-niveau

Het meso-niveau behelst de relatie producent-consument. Het doel is de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen door meer aandacht te schenken aan de vraagzijde. De gestegen aandacht voor dit niveau bevestigt de gewijzigde cliëntgerichte positie van de overheid. Die stelt de vraag naar wie de klant is bij de overheid. De overheid heeft te maken met een veelheid van stakeholders. Deze stakeholders vervullen verschillende rollen in de definitie en evaluatie van kwaliteit. De Servqual-methode meet kwaliteit van dienstverlening vanuit een tevredenheidsconcept .

Kwaliteitsmanagement heeft in dit perspectief te maken met het verschil tussen de verwachtingen en percepties van het management, de medewerkers en de gebruikers. Een

klovenanalyse kan toegepast worden. De kloof tussen de verwachting en percepties van gebruikers wordt immers gevoed door vier andere kloven. Deze klovenanalyse visualiseren een logisch model voor een stappenplan om kwaliteit te ontwikkelen binnen een organisatie. Vijf vragen bevatten respectievelijk de vijfde kloof en in volgorde de vier overige kloven:

1. Percipiëren de consumenten de dienstverlening als tegemoetkomend aan hun verwachtingen?
2. Beoordeelt het management op een accurate wijze de verwachtingen van de consumenten?
3. Zijn er specifieke standaarden om tegemoet te komen aan de consumentenverwachtingen?
4. Beantwoordt de dienstverlening aan de vooropgestelde standaarden?
5. Verloopt het externe communicatiebeleid accuraat?

Tevredenheidsmanagement wordt derhalve gevormd door een dubbele pijler: perceptie- en verwachtingenmanagement.

Tenslotte publiceren organisaties op een operationeel niveau in toenemende mate gebruikershandvesten. Dit zijn publieke en morele engagementen tegenover gebruikers waarin zowel informatie over producten als processen gegeven worden, als kwaliteitsstandaarden geformuleerd worden binnen de taken die door de wet en regels zijn gesteld en waarvan de periodieke evaluatie de grondslag vormt voor een dynamisch kwaliteitsbeleid. Deze handvesten specificeren de verwachtingen van de gebruikers. In België beschikken onder meer de NMBS, de Post, de Lijn en de VDAB over een handvest voor hun klanten.

2.4. Micro-niveau

Het micro-niveau tenslotte betreft de interne relaties binnen de organisatie. De focus is gericht naar de interne gebruiker, met name de medewerker binnen de organisatie. De finaliteit is de prestatiegraad van een organisatie te optimaliseren. Een methode daartoe vormt het opzetten van kwaliteitscirkels. Benchmarking, waarbij de prestaties van een organisatie vergeleken worden met andere organisaties aan de hand van een absolute of relatieve standaard, vormt een ander instrument.

3. Methoden en technieken

Er kunnen meerdere methoden en technieken onderscheiden worden binnen het kwaliteitsdenken. De voornaamste zijn: de ISO 9000-normen, Total Quality Management (TQM), Business Process Re-engineering (BPR), het EFQM-model, kwaliteitsprijzen, gebruikershandvesten, de Servqual-methode en de Balanced Scorecard. Deze modellen en technieken situeren zich vooral in de business-georiënteerde kwaliteitsinitiatieven en situeren zich voornamelijk op een micro- en meso-niveau (tabel x.x.).

	MICRO-NIVEAU	MESO-NIVEAU
ISO 9000	*	
Total Quality Management	*	
EFQM	*	
Quality Awards	*	
BPR	*	
Servqual		*
Customer Satisfaction Indices	*	
Gebruikershandvesten		*
Benchmarking	*	*
Balanced Scorecard	*	

3.1. Total Quality Management

De huidige trend naar kwaliteitszorg manifesteerde zich einde jaren tachtig binnen de overheidssector. Binnen de privésector was kwaliteitszorg reeds langer een conditie voor economisch succes. De belangrijkste indicator van deze tendens uitte zich in de ontwikkeling van het "Total Quality Management". In deze filosofie worden alle medewerkers betrokken in de implementatie van een kwaliteitsbeleid dat gericht is op het volledige productieproces. Het werd met succes toegepast na de Tweede Wereldoorlog in de verwerkende industrie in Japan, waarna het ook spoedig werd overgenomen in de Verenigde Staten. Diverse goeroe's, waarvan de voornaamste W. Edwards Deming en Joseph M. Juran zijn, voedden het succes van dit nieuwe managementparadigma. Begin jaren negentig kregen deze en afgeleide principes ook in de overheidssector een grote weerklank.

Total Quality Management (TQM) vormt de algemene noemer van een ruim scala van methoden en technieken gericht op het permanent verbeteren van organisaties met als ultieme doel de tevredenheid van gebruikers te optimaliseren.

Niettemin bevat TQM specifieke klemtonen. TQM onderscheidt zich van de traditionele kwaliteitscontrole en kwaliteitsborging. De promotie van een klantgerichte kwaliteitscultuur door participatief management staat centraal. Terwijl kwaliteitscontrole en -borging producentgedomineerde systemen zijn, integreert TQM deze visie met een stijgende aandacht voor de consument. De interne visie blijft echter domineren.

TQM vormt geen managementbenadering, maar een paradigmawijziging. Methoden en technieken binnen TQM kunnen sterk verschillen, het perspectief daarentegen blijft eenvormig. Het betreft een geheel van managementtechnieken gericht op het bewerkstelligen van de tevredenheid van cliënten door het volledig organisatieproces te onderwerpen aan een continu verbeteringsproces, waarbij een sterk belang gehecht wordt aan de participatie van alle medewerkers van deze organisatie. De focus is direct gericht op de consument, zowel interne consumenten (medewerkers) als externe (klanten).

De finaliteit van TQM is de implementatie van een cliëntgerichte organisatiecultuur. Door de ontwikkeling en permanente verbetering van een kwaliteitssysteem wordt de tevredenheid van klanten primair voorop gesteld. Met de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem gaat TQM verder dan het traditionele kwaliteitsdenken dat eenzijdig gericht was op controle en eindinspectie van goederen. TQM beoogt essentieel een consumentgerichte kwaliteitscultuur binnen de organisatie te ontwikkelen. Dit vormt het voorwerp van een langetermijnstrategie waarbij continu verbeteren centraal staat. Door deze verruimde visie kon TQM bovendien ingang vinden binnen de dienstverlenende sector.

3.2. EFQM-model

Een Europese variatie van Total Quality Management vormt het Business Excellence Model van de *European Foundation For Quality Management*. Het EFQM-model is een generisch model, maar werd medio jaren tachtig specifiek ontwikkeld voor private organisaties. Binnen de publieke sector kent het model evenwel een stijgende belangstelling. Het model vormt de basis voor het verkrijgen van een Europese kwaliteitsprijs. Een speciale categorie is voorzien voor de publieke sector. Daarnaast leent het model zich als instrument voor een zelfbeoordeling. Concrete richtlijnen voor een zelfevaluatie van openbare instellingen werden uitgewerkt door een *Task Force for the Public Sector* (EFQM, 1996). Een zelfbeoordeling geeft een foto weer van het functioneren van een organisatie. Vanuit het EFQM-model kan deze zelfbeoordeling leiden tot een sterke- en zwakte-analyse waarvan de resultaten vergeleken kunnen worden met die van andere organisaties. De universele

toepassing van het EFQM-model voor alle organisaties over alle grenzen heen maakt dat benchmarking als verbeteringsinstrument een stijgende opportuniteit vormt.

Het EFQM-model heeft niet de ambitie een prescriptief kader te vormen. Een eenvormige methode om de principes te realiseren bestaat niet. Het vormt veeleer een inspiratiemodel met als basisconcepten:

- customer focus

De focus op de consument. Het meten van de tevredenheid van klanten vormt een voornaam onderdeel. De tevredenheid van klanten beïnvloedt de loyaliteit van klanten.

- supplier partnerships

Het partnerschap tussen consument en voorziener.

- people development and involvement

Centraal staat de empowerment van de medewerker. Hieraan wordt tevens de nodige opleiding gekoppeld.

- processes and facts

Activiteiten kunnen beheerst worden in procestermen. Harde data, meten en informatie vormen de basis van management.

- continuous improvement and innovation

"Continuous learning is the basis of becoming better."

- leadership and consistency of purpose

Het gedrag van medewerkers dient afgestemd te zijn op de organisatorische waarden en het strategisch beleid.

- public responsibility

Ethisch ondernemen

- Results orientation

Resultaten zijn gericht op het afstemmen op de belangen van een diversiteit stakeholders.

Het is tevens een dynamisch model. Op 21 april 1999 werd een vernieuwde versie van het model bekend gemaakt: "The EFQM Excellence Model".

Het nieuwe model is nog steeds gefundeerd op bovenstaande acht concepten. Ook de structuur is ongewijzigd. Een nieuwe pijl beklemtoont het belang van innovatie en kennis. Het model is inhoudelijk verder uitgebouwd. De "Plan-do-check-act"-cyclus maakt tenslotte expliciet deel uit van het model met de introductie van de Radar-logica (Results, Approach, Deployment, Assessment, Review) bij de beoordeling van de maakfactoren.

Aan het EFQM-model zijn ook diverse kwaliteitsprijzen verbonden. Sinds 1996 is een speciale categorie van de *European Quality Award* voorbehouden voor publieke organisaties. Naast de European Quality Awards zijn er specifieke kwaliteitsprijzen afgestemd op dit model. In het Verenigd Koninkrijk bestaat de *UK Quality Award for Business Excellence*. Ook de *Danish Quality Award for the Public Sector* vormt daar een voorbeeld van.

Door de toepassing van EFQM binnen de publieke sector levert het model niet enkel data voor benchmarking tussen publieke organisaties onderling. Benchmarking wordt ook mogelijk tussen commerciële organisaties enerzijds en publieke instellingen anderzijds. Het model kent in Europa een ruime toepassing wat cross-nationale benchmarking mogelijk maakt.

Het "*Public Sector Benchmarking Project*" in het Verenigd Koninkrijk vormt de voornaamste en meest grootschalige toepassing van het EFQM-model in de publieke sector. Door middel van benchmarking op basis van het Business Excellence Model wordt getracht de kwaliteit van overheidsdienstverlening te verhogen. Het project heeft als doel organisaties in de

publieke sector te ondersteunen bij het uitvoeren van hun self-assessment tegenover het Business Excellence Model. Ruim honderd publieke instellingen nemen eraan deel.

De resultaten van de diagnoses worden door het Civil Service College vertrouwelijk bewaard. Geaggregeerde data worden gepubliceerd. Op die manier kunnen organisaties hun prestaties vergelijken met die van anderen.

3.3. Business Process Re-engineering

Business Process Re-engineering heeft gelijklopende karakteristieken met Total Quality Management. Het beschikt eveneens over een ruime waaier van technieken. Voorts wordt er eveneens een geïntegreerde visie ontwikkeld op de strategie, de structuur, het proces, de medewerkers en de technologie binnen een organisatie.

Re-engineering betreft kortweg het op radicale wijze vereenvoudigen van de organisatie en het systeem. Terwijl *ISO-normen* tot doel hebben de organisatie zo efficiënt mogelijk te laten functioneren, heeft re-engineering als doelstelling de effectiviteit van de organisatie te optimaliseren.

Bij BPR verschuift het organisatorisch denken van het management van een verticale functionele oriëntatie naar een horizontaal procesdenken, waarbij een proces kan gedefinieerd worden als een sequentie van activiteiten die input omzetten naar output voor de consument van het proces. De focus ligt op de sleutelprocessen van de organisatie. Deze sleutelprocessen worden op hun toegevoegde waarde op gedetailleerde en crossfunctionele wijze geanalyseerd. Overbodige stappen worden geannuleerd. De klemtoon bij BPR ligt veeleer op fundamentele dan op incrementele wijzigingen

Het herschikken van processen rond de belangrijkste processen is karakteristiek voor BPR. Hiermee wordt afstand genomen van de hiërarchisch gestructuurde organisatie gebaseerde op verticale functionele eenheden. Door re-engineering wordt de organisatie vlakker, georganiseerd op basis van processen. Haar focus is gericht naar de consument en naar output. Informatietechnologie vormt binnen BPR een voorname prioriteit.

Drie pijlers schragen het BRP. De eerste pijler vormt een nieuwe visie op de rol en het belang van de mens. Verandering in de organisatie moet geïnstitutionaliseerd worden tot een permanent proces. Het engagement van de leiding is daarbij een noodzakelijke succesvoorwaarde. Een tweede toepassing vormt de toepassing van informatie-technologie binnen de organisatie. Tenslotte beschikt de organisatie over prestatie-indicatoren als meet- en stuurinstrument voor het veranderingsproces. Het Amerikaanse *Re-inventing Government-project* kan als voorbeeld van Business Process Re-engineering opgeld maken.

3.4. ISO 9000-normen

De ISO 9000-normen vormen internationale standaarden die tot taak binnen een organisatie een kwaliteitssysteem te ontwikkelen zodat processen binnen de organisatie op een consistente wijze verlopen. Het zijn vereisten waaraan een kwaliteitssysteem moet voldoen binnen de kwaliteitsborging van een organisatie. De werking van diverse processen binnen de organisatie dient afgestemd te worden op de richtlijnen geformuleerd in normvereisten. De focus van de ISO-normering is niet gelegen op de kwaliteit van het eindproduct, maar op de kwaliteit van systemen en processen binnen een organisatie.

Organisaties die voldoen aan de normvereisten kunnen deze laten accrediteren tot een certificaat. Een ISO-certificaat garandeert geen productkwaliteit. Ze doet enkel een

uitspraak over de interne organisatie van een instelling. De implementatie van een kwaliteitssysteem heeft tot doel processen te beheersen en als dusdanig consistente producten te leveren. De assumptie is dat tevredenheid van klanten bereikt wordt door eliminatie van defecten oftewel het voldoen aan productkarakteristieken. ISO-normen doen geen uitspraak over de relevantie van deze productkarakteristieken. Als dusdanig vormen ISO-normen slechts een onderdeel van kwaliteitszorg en niet meer dan een eerste stap op weg naar kwaliteitszorg. Dit neemt niet weg dat door strakke procedures het behalen van een ISO-certificaat voor velen een laatste stap vormt.

In de publieke sector worden ISO normen voornamelijk toegepast op het lokale niveau. In het Verenigde Koninkrijk, Finland en Spanje zijn er diverse lokale diensten die beschikken over een ISO-certificaat.

De ISO-normen worden thans aan een herzieningsprocedure onderworpen.

3.5. Kwaliteitsprijzen

Kwaliteitsprijzen vormen meetinstrumenten die toelaten het niveau van innovatie en kwaliteit van organisaties te beoordelen. Succesvolle organisaties worden gewaardeerd voor hun beleid.

Kwaliteitsprijzen hebben zowel een competitief als coöperatief karakter. Excellente organisaties worden gewaardeerd voor hun prestaties en vervullen tegelijk een voorbeeldfunctie voor analoge organisaties. Er bestaan tientallen variaties van kwaliteitsprijzen die allen verschillend zijn. De voornaamste kwaliteitsprijs vormt de Charter Mark in het Verenigd Koninkrijk.

3.6. Servqual

Servqual meet het kwaliteitsgehalte van diensten. Dit meetinstrument plaats de relatie consument-voorzieners centraal en verlegt de focus naar een meso-niveau. Diensten zijn gekenmerkt door een grote heterogeniteit. Diensten zijn onaantastbaar. De gebruikers staan daarom centraal: "(...) customers are the sole judge of service quality. Customers assess service by comparing the service they receive (perceptions) with the service they desire (expectations). A company can achieve a strong reputation for quality service only when it consistently meets customer service expectations".

De Servqual-methode beoogt de perceptie en de verwachtingen van cliënten van een dienstverlening te meten. De balans tussen de verwachtingen en perceptie vormt de grondslag van de tevredenheid van cliënten over de concrete dienstverlening. Het kwaliteitsmanagement van dienstverlenende organisaties heeft dan ook als ultieme doel de tevredenheid van de cliënt te bewerkstelligen.

3.7. Customer satisfaction indices

Customer Satisfaction Indices vormen meetinstrumenten die peilen naar de tevredenheid over het gebruik van goederen en diensten op een geaggregeerd niveau. De data laten vergelijkingen toe op meerdere niveaus. Vergelijkingen tussen sectoren enerzijds en organisaties anderzijds behoren tot de mogelijkheden. Daarnaast kunnen data uitgewisseld worden tussen goederenproducerende en dienstverlenende organisaties. Tenslotte kunnen publieke instellingen zich vergelijken met organisaties uit de private sector. Longitudinale analyses laten toe deze vergelijkingen te staven met trends.

Het achterliggende econometrisch model legt enerzijds een verband tussen klantentevredenheid en haar determinanten: verwachtingen van klanten, gepercipiëerde kwaliteit en waarde. Vervolgens wordt de invloed van klantentevredenheid op het koopgedrag van klanten als indicator voor winstverwachtingen geconceptualiseerd.

Customer Satisfaction Indices werden specifiek voor de private sector ontwikkeld. De *American Customer Satisfaction Index* stelt vragen rond tevredenheid, waarden, verwachtingen en loyaliteit. Ook overheidsinstellingen worden in kaart gebracht. Dit model is gebaseerd op de Zweedse *Customer Satisfaction Barometer*. Dit meetinstrument staat model voor vele andere meetinstrumenten en meet vijf parameters:

- percepties van productkwaliteit;
- verwachtingen tegenover de productkwaliteit;
- tevredenheid
- klachten
- loyaliteit.

Klantentevredenheid wordt erkend een economisch prestatie-criterium te zijn. Ook de "balanced scorecard" heeft als onderdeel een klantgerichte focus.

3.8. Benchmarking

Benchmarking is de benaming voor het vergelijkingsproces die een organisatie maakt met een organisatie die reeds een hogere succesratio behaalde en op basis waarvan verbeteringsprocessen kunnen ontwikkeld worden. Zowel de resultaten, als de processen van een organisatie worden vergeleken met die van andere organisaties of tegenover een standaard. Benchmarking is dan ook een instrument om op een duurzame wijze de performantie van een organisatie te vergelijken en evalueren. Op dit manier vormt het niet alleen een meetinstrument, maar ook een verbeteringsinstrument voor organisaties. De toepassing van benchmarking binnen de overheidssector faciliteert het streven naar efficiëntie en kwaliteitsvolle dienstverlening. Het streven naar competitie wordt immers aangemoedigd

Het voorwerp van benchmarking vormen dus enerzijds processen, anderzijds resultaten. Het benchmarken van processen en resultaten kan tegenover standaarden enerzijds of tegenover andere organisaties anderzijds. Vervolgens heeft benchmarking een dubbele finaliteit. Enerzijds vormt het een instrument voor continue verbetering, anderzijds vormt het een evaluatieinstrument. Dit kan samengevat worden in volgende figuur.

Wanneer "continuous improvement" centraal staat, wordt benchmarking beschouwd als een systematisch en continu proces. Bij een evaluatie wordt nagegaan of de systemen voldoen of resultaten bereikt worden.

Benchmarking kent een stijgende toepassing binnen de overheid. Het *Public Sector Benchmarking Project* vormt het meest omvangrijke project waarbij benchmarking tussen publieke diensten plaatsvindt.

XI.3. Voorbeelden:

In een OESO-concontext staan administratieve hervormingen hoog op de politieke agenda. Kwaliteit maakt inherent deel uit van deze modernisering. Een eenduidig model om kwaliteit te realiseren bestaat niet. Als het concept kwaliteit diffuus genoemd kan worden, dan zijn haar methoden en technieken om dit realiseren even diffuus te noemen.

Sommige administratieve hervormingen zijn gekenmerkt door een expliciet kwaliteitsbeleid. Het kwaliteitsbeleid wordt gekenmerkt door een exclusieve strategie. Zo publiceerden sommige landen een handvest waarin diverse kwaliteitsprincipes vooropgesteld werden. Het Britse Citizen's Charter vormt daarbij het model voor handvesten in Frankrijk, België en Portugal. De operationalisering van deze principes in kwaliteitsprogramma's vormden de motor van een expliciet kwaliteitsbeleid in deze landen. Opgemerkt dient te worden dat vele veranderingsprocessen een extra legitimatiebron verkrijgen door er een kwaliteitslabel aan toe te voegen.

Andere landen categoriseren hun kwaliteitsbeleid onder een ander label. Kwaliteitsbeleid vormt daarbij een geïntegreerd onderdeel van een globale veranderingsstrategie.

Enkele voorbeelden uit Canada, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten indiceren deze kwaliteitsstrategieën.

Casus: Canada

De aandacht voor kwaliteit binnen de Canadese overheid dateert reeds van einde jaren tachtig. Sindsdien werd een reeks van kwaliteitsinitiatieven gestart. De finaliteit werd beheerst door het budgettaire keurslijf.

In Canada werd in 1993 het Service Standards Initiative gestart. In dialoog met stakeholders werden standaarden geformuleerd, gepubliceerd, gemeten en herzien. Deze standaarden omvatten vijf eigenschappen:

1. een beschrijving van de dienstverlening
2. algemene kwaliteitsdoelstellingen
3. objectieven ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening en feitelijke prestaties
4. de kostprijs van dienstverlening
5. de klachten- en beroepsprocedures.

Het inperken van het begrotingstekort vormde in Canada de essentie van moderniseringsinitiatieven. In dit kader werd in 1994 door de federale regering een allesomvattend veranderingsproces gelanceerd, de Program Review. Het beleid werd geëvalueerd naar kosteneffectiviteit- en -efficiëntie. Als gevolg werd het begrotingstekort terug onder controle gebracht. In hetzelfde jaar werd tenslotte de "Declaration of Quality Service" publiek gemaakt. In dit handvest stonden een aantal principes centraal over wat gebruikers kunnen verwachten van overheidsdienstverlening.

In 1995 werd het Quality Services Initiative gelanceerd door de Canadese regering. De strategie was gericht op het verhogen van de tevredenheid van de gebruikers van en door alle centrale departementen en agencies. Het initiatief was het vervolg op het Service Standards Initiative. Jaarlijks dient er een verslag uitgebracht te worden over het gevoerde kwaliteitsbeleid.

Tenslotte vormt het "Getting Government Right"-initiatief (1996) het cement tussen het geheel van veranderingsprocessen. Een van de prioriteiten zijn: "to respond to the public demand for better and more accessible government by involving clients more in decisionmaking and using modern and practical service delivery tools". De Treasury Board vervult een voorname rol in de ontwikkeling en monitoring van het kwaliteitsbeleid in Canada.

Casus: Frankrijk

Sinds de jaren tachtig vonden diverse hervormingsbewegingen plaats binnen de Franse overheid. In de periode 1982-1983 stonden decentralisatie en deconcentratie centraal. Medio jaren tachtig werden kwaliteitscirkels geïntroduceerd die tot doel om innovatieve activiteiten te ontwikkelen gericht op een hogere kwaliteitsvolle dienstverlening. De omzendbrief van eerste minister Michel Rocard in 1989 zorgde voor een nieuwe stimulans.

In 1992 werd La Charte des Services Publics gepubliceerd. Het handvest vormt een kader voor specifiek charters in ieder ministerie. Met de snelle wisseling van regeringen verliep de implementatie moeizaam. Nadien kreeg de ontwikkeling en publicatie van kwaliteitshandvesten meer ingang.

Casus: Verenigd Koninkrijk

Administratieve hervormingen staan reeds jarenlang hoog op de Britse politieke agenda. Het streven naar efficiëntie en effectiviteit stond centraal bij het Financial Management Initiative en het Next Steps Programme.

Kwaliteit werd een politieke prioriteit wanneer toenmalig eerste minister John Major het Citizen's Charter lanceerde. Het charterprogramma vormt een exclusieve strategie die diverse veranderingsinitiatieven tracht te coördineren en als ultieme doel heeft de kwaliteit van overheidsdiensten te verbeteren. Vier principes staan centraal: kwaliteit, keuze, standaarden en value for money. De geest van het handvest is gedetermineerd door het streven naar competitie. Het referentiekader wordt gevormd door de markt.

Naast het Citizen's Charter zijn er 42 nationale charters en meer dan honderdduizend lokale charters. Deze handvesten maken deel uit van het verantwoordingsbeleid dat opgelegd worden aan organisaties die een toenemende mate van responsabilisering genieten. De handvesten hebben de aanwakking van het externe kwaliteitsbewustzijn tot doel.

Gekoppeld aan het charterprogramma waardeert een kwaliteitsprijs, de Charter Mark, excellente en innovatieve publieke diensten.

De regeringwissel deed geen afbreuk aan het vervolg van het charterprogramma. Niettemin werden nieuwe klemtonen gelegd. Een nieuwe naam, "Service First", diende de stijlbreek met het verleden te accentueren. Nieuwe gidsen en richtlijnen werden gepubliceerd. De toegankelijkheid tot data inzake de performantie van overheidsinstellingen wordt verbeterd. De kwaliteit van bestaande handvesten zal onderzocht worden. Ook zal de front-line staff beter betrokken worden bij het opstellen van verbeteringsinitiatieven. Tenslotte werd een bevragsingspanel opgericht: "The People's Panel". Vijfduizend respondenten worden op periodieke tijdstippen bevragsd over beleidsaspecten.

In het voorjaar van 1999 werd een white paper "Modernisering Government" gepubliceerd met het hervormingsbeleid van de Britse overheid. Het streven naar kwaliteitsvolle overheidsdienstverlening vormt een van de prioriteiten.

Casus: Verenigde Staten

De huidige Amerikaanse regering betrachtte begin jaren negentig kwaliteitsvolle dienstverlening te ontwikkelen afgestemd op de behoeften van burgers onder onder het motto "Putting People First". Daarnaast was er een beleid gericht op het verhogen van de performantie van overheidsinstellingen waarbij diensten zijn: "equal to be best in business". Publieke instellingen dienen standaarden te ontwikkelen (Customer Service Standards) die de hoogste kwaliteit aanbieden die ook een private organisatie kan aanbieden voor een analoge of vergelijkbare dienstverlening.

Het kwaliteitstreven maakt inherent deel uit van het beleid dat tot doel heeft de prestaties van publieke instellingen te optimaliseren. Daartoe werd in 1993 de National Performance Review opgericht. In 1998 werd het project omgedoopt tot National Partnership for Reinventing Government. De klemtoon werd verschoven naar 32 zogenaamde "high impact agencies". Deze agencies stellen strategische plannen op conform de Government Performance and Results Act (1993). Deze prestatiedoelstellingen worden geïntegreerd in het budgettaire proces. Zowel het prestatie- als het strategisch management worden geëvalueerd door de General Accounting Office.

XI.4. Conclusie:

Het internationaal overzicht van kwaliteitsinitiatieven maakt duidelijk dat het kwaliteitsdebat ruim en omvattend is. Het bevat enerzijds antwoorden op beheersvragen. Voorts biedt het ook een antwoord op de vraag naar politieke en bestuurlijke vernieuwingen. Nieuwe consultatiemechanismen worden ontwikkeld bij de beleids- en beheerscyclus. Burgers worden betrokken bij de ontwikkeling en monitoring van kwaliteit. Deze vernieuwingen trachten een antwoord te bieden op de legitimiteitscrisis van de overheid. Zowel bij business-georiënteerde als politiek-administratief georiënteerde kwaliteitsinitiatieven staat een toegenomen externe verantwoording centraal. Barrières die een klantgerichte dienstverlening in de weg staan worden daarbij weggewerkt. Responsabilisering en decentralisering staan daarbij vaak op gelijke voet met het streven naar een kwaliteitsvolle dienstverlening afgestemd op de behoeften van gebruikers. Kwaliteit is echter een diffuus begrip. Naargelang de heersende managementcultuur, de sector, de interactie met externe klanten, de graad van competitie krijgt kwaliteitsbeleid een specifieke invulling. Kwaliteitsinitiatieven verspreiden zich over drie niveau's: het macro-, meso- en micro-niveau.

XII. Kennismanagement

XII.1. Probleemstelling:

Kennismanagement behelst de bestaande systemen of structuren in verschillende landen die enerzijds verantwoordelijk zijn voor de opleiding van ambtenaren en anderzijds voor het uitvoeren van onderzoeksopdrachten met betrekking tot de bestuurswetenschappen en het overheidsmanagement, de ontwikkeling en verspreiding van kennis omtrent overheidsbeleid.

XII.2. Theoretisch gedeelte:

De opleiding van ambtenaren wordt voor een belangrijk deel bepaald door de wijze waarop de bestuurswetenschappen zich hebben ontwikkeld binnen een bepaald land met zijn specifieke staatsstructuur en instellingen.

De ontwikkeling van de bestuurswetenschappen in Europa blijkt, vanuit een historisch standpunt, gekoppeld te zijn aan de ontwikkeling van de staten⁶³. De opkomst van absolutistische staten in de 16^{de} en de 17^{de} eeuw (Frankrijk, Duitsland) impliceerde een enorme toename van de overheidsfuncties. Dit had tot gevolg dat het kameralisme zich vanaf 1729 aan de Europese universiteiten ontwikkelde om zo de staatsstructuren te bestuderen. De verdere ontwikkeling van de staten in de 18^{de} eeuw vertaalde zich in de 'Polizey Wissenschaften' en de 'Science de la polity'.

In tegenstelling tot de Europese landen werden de bestuurswetenschappen in de VS pas vanaf 1887 ontwikkeld met Woodrow Wilsons 'Study of Administration'.

Aangezien de bestuurswetenschappen samenhangen met de evolutie van de staten, heeft de Franse Revolutie van 1789 verregaande gevolgen gehad. De doorbraak van het

⁶³ KICKERT, W.J.M. en STILLMAN, R.J., Changing European States; Changing Public Administration. In: *Public Administration Review*, Vol. 56, nr. 1, januari/februari 1996, p. 65.

liberalisme leidde tot de opkomst van een constitutionele staat waar de overheid enkel de rechten en vrijheden van de burger moet beschermen. Voor de bestuurswetenschappen had dit de overgang van het kameralisme naar het juridisme tot gevolg. Het is dan ook in deze context dat de traditie van de Rechtsstaat moet worden gesitueerd.

Het juridisme is in de 2^{de} helft van de 20^{ste} eeuw minder dominant geworden. Zo heeft de economische crisis van de jaren '70 alle Westerse landen gestimuleerd tot het ontwikkelen van overheidsmanagement als middel om de economische moeilijkheden aan te pakken. Voortaan zouden niet rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid centraal staan, maar wel zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit.

Bij het nagaan van het aanwezige onderzoekspotentieel hebben we ons beperkt tot een analyse van het onderzoek en onderwijs inzake bestuurswetenschappen in de Europese landen omdat systematische data over bijvoorbeeld Canada, Australië en Nieuw-Zeeland ontbreken.

De internationalisering heeft ertoe geleid dat onderzoek op het vlak van bestuurswetenschappen en overheidsmanagement meer en meer door internationale onderzoeksinstellingen gevoerd wordt. De voornaamste die we in dit verband vermelden zijn de Public Management Service (PUMA), European Institute for Public Administration (EIPA) en het International Institut for Administrative Sciences (IISA).

PUMA behoort tot de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en rapporteert, analyseert en evalueert informatie in verband met ontwikkelingen inzake overheidsmanagement in de OESO-lidstaten⁶⁴.

EIPA verricht onderzoek op het vlak van bestuurswetenschappen en Europese integratie. Het bestuurswetenschappelijk onderzoek heeft altijd een Europees karakter. Vooral op het vlak van Human Resources Management heeft deze onderzoeksinstelling veel ervaring⁶⁵.

Het IISA levert een aanzienlijke bijdrage tot de bestuurswetenschappen met het International Review of Administrative Sciences, wetenschappelijke congressen en studiegroepen die geregeld publiceren in het kader van de European Group of Public Administration.

XII.3. Voorbeelden:

Omdat de aanwezigheid van het onderzoekspotentieel verschilt tussen landen wordt in wat volgt een analyse gemaakt van Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Voor elk land wordt onderzocht wanneer de bestuurswetenschappen zich ontwikkeld hebben, welke actoren een belangrijke rol zijn, welke trends er waar te nemen zijn en wat de band is met de staatsadministratie.

Casus: Duitsland⁶⁶

In Duitsland heeft Lorenz von Stein een pioniersrol gespeeld bij de ontwikkeling van de 'Kameralwissenschaften'. Deze discipline legt zich toe op het bestuderen van de staatsstructuur, het opleiden van ambtenaren en het verlenen van advies aan de gezagsdragers. De opkomst van het liberalisme in de 18^{de} eeuw betekende het einde van het kameralisme. Voortaan was het beschrijven van de administratieve activiteiten niet meer belangrijk maar wel het voorschrijven van administratieve regels en procedures voor de 'Rechtsstaat'. Dit verklaart waarom de Duitse bestuurswetenschappen heel sterk doordrongen zijn van het 'Verwaltungsrecht'. De 'Rule of law' komt erop neer dat de overheid gebonden is aan rechtsregels. Alhoewel de bureaucratie sterk ingeburgerd is,

⁶⁴ PUMA. [Http://www.oecd.puma](http://www.oecd.puma)

⁶⁵ EIPA. [Http://eipa.nl](http://eipa.nl)

⁶⁶ SEIBEL, W., Administrative Science as Reform: German Public Administration. In: *Public Administration Review*, Vol. 56, nr. 1, januari/februari 1996, pp. 74-81

kent Duitsland een opmerkelijke geschiedenis van ‘zelf-hervorming’ door bijvoorbeeld de integratie van de bourgeoisie in de administratie.

De ontwikkeling van de moderne bestuurswetenschappen vond plaats in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw. Toen de coalitie van christen-democraten en socialisten in 1966 gevormd werd, kwam er einde aan het monopolie van het juridisme in de bestuurswetenschappen. Voortaan zouden de sociale wetenschappen in het algemeen en de politicologie en de sociologie in het bijzonder het uitgangspunt vormen van de ‘Verwaltungswissenschaften’. De redenen hiervoor zijn dat sociale wetenschappen meer realistisch zijn en het feit dat beleidsgericht onderzoek betere kennis van de administratie vereist.

Deze trend heeft zich verder ontwikkeld vanaf de jaren ’70 waardoor sprake is van de ‘Neue Verwaltungswissenschaften’. Tijdens deze periode kunnen vier periodes onderscheiden worden:

In de vroege jaren ’70 vormt de bureaucratie een belemmering voor het overheidsbeleid in die zin dat verschillende dimensies van de modernisering (bv. PPBS) meer controle en coördinatie vereisen. Volgens Fritz Scharph is er een politieke kost van de rechtsstaat aangezien het administratief recht te rigide is om antwoorden te bieden aan politieke en sociale veranderingen.

In de late jaren ’70 zijn de mogelijkheden voor wetenschappelijk onderzoek gering omwille van de economische crisis. Dit belet niet dat er een trend op gang komt naar meer empirisch en normatief onderzoek. Op empirisch vlak komt er meer aandacht voor de staat (federaal en de Länder) en de gemeenten. Wat betreft het normatief onderzoek kan de Politikverflechtung vermeld worden. In deze periode zal het interdisciplinaire karakter van de bestuurswetenschappen voor het eerst geëxpliciteerd worden.

In de jaren ’80 is er sprake van een desillusie omtrent de bestuurswetenschappen als academische discipline als gevolg van interne en externe factoren. Zo blijkt dat er een gebrek is aan wetenschappelijke onderzoekers om de bestuurswetenschappen verder uit te bouwen. Daarenboven is er van overheidszijde weinig vraag naar wetenschappelijk onderzoek. Toch kunnen belangrijke studies uit deze periode vermeld worden zoals bv. het onderzoek van Derlien en Mayntz naar topambtenaren en hun relatie met het politiek systeem.

Met de Duitse hereniging in 1990 kwam een nieuwe uitdaging voor de bestuurswetenschappen. Met betrekking tot de Neue Bundesländer (de ex-DDR) zou onderzoek verricht worden naar organisatie en personeel.

De Duitse universiteiten spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het onderzoek naar bestuurswetenschappen, de opleiding van studenten en de bijscholing van ambtenaren. Een goed voorbeeld hiervan is de Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer⁶⁷. Deze instelling werd in 1947 door de Franse bezettingsmacht opgericht als een staatkundige academie voor bestuurswetenschappen. Speyer telt 19 leerstoelen met betrekking tot publiek recht, bestuurswetenschappen, economische wetenschappen, empirische sociale wetenschappen en politieke wetenschappen. De deelnemers aan de bijscholingscursussen komen vanuit verschillende bestuurslagen (ministeries, districtsregering, en publiekrechtelijke organen) en specialiseren zich in thema’s zoals:

- Staat, bestuur en economie: wisselwerkingen;
- Democratische rechtsstaat en maatschappelijke ontwikkeling;
- Binnenlandse veiligheid en sociale zekerheid;
- Bestuurscultuur;
- Modernisering en management van het bestuur;
- Internationale samenwerking en Europese integratie

⁶⁷ <http://www.dhv-speyer.de>

Casus: Frankrijk.⁶⁸

In Frankrijk bestond, net zoals in Duitsland, de idee dat een staatsontwikkeling zich enkel voltrekken kan indien er een toegepaste vorm van bestuurswetenschappen bestaat. Daarom legde Charles-Jean Bonnin zich toe op een systematische en beschrijvende studie van het openbaar bestuur. De basis voor dergelijke manier van werken wordt gevormd door de sociale wetenschappen. Het pragmatisch doel van deze toegepaste bestuurswetenschappen was het verbeteren van de effecten van de staatshandelingen.

Het probleem was dat de rechtsfaculteiten zich weinig of niet inlieten met de bestuurswetenschappen. Daarom kwam tijdens te Julimonarchie het debat op gang omtrent de creatie van faculteiten administratieve wetenschappen. Dit resulteerde in de Ecole pour l'Administration (1849) en de Ecole Libre des Sciences Politiques (1872). Deze instellingen werden beïnvloed door de rechtsgeleerdheid met de expansie van het recht.

Daarom wordt gesproken van de verduistering van de bestuurswetenschappen door de liberale staat. Net zoals de Duitse bestuurswetenschappen zou de opkomst van de naoorlogse welvaartsstaat resulteren in de 'Renaissance' van de bestuurswetenschappen. In Frankrijk heeft dit zich ontwikkeld aan de hand van drie modellen. Het legaal model bestudeert het openbaar bestuur als een unieke organisatie. Bij het managerieel model komt een combinatie tussen administratie en management aan bod door bijvoorbeeld de koppeling met prestigieuze business schools zoals HEC en ESSEC. Dit model kan zich ook beroepen op een eigen tijdschrift, nl. *Politique et Management Publique*. Het Sociologisch model wordt gedragen door politicologen (Nizard, Sfez en Quermonne) en sociologen (Birnbaum, Crozier) die zich concentreren op de organisatiesociologie, de politieke sociologie en de besluitvormingstheorieën.

Tegenwoordig zijn de bestuurswetenschappen geconsolideerd in de sociale wetenschappen. Dit heeft een institutionele vorm aangenomen met het Institut Français des Sciences Administratives (IFSA), de Ecole nationale d'administration (ENA), de Instituts régionaux d'administration (IRA) en de *Revue française d'administration publique*.

Casus: Nederland⁶⁹

Juristen zoals Hugo de Groot en filosofen zoals Spinoza vormen de wortels van de Nederlandse bestuurswetenschappen. De eigenlijke doorbraak is er gekomen in de 19^{de} eeuw met Van den Spiegels schets van de administratie. Ook de Nederlanders zijn niet ontsnapt aan het juridisme aangezien de Rotterdamse rechtsprofessor van Poelje in 1928 de 'Algemene inleiding tot de bestuurswetenschappen schreef'. Hij was tevens medestichter van het Instituut voor de Bestuurswetenschappen (1937) en in 1948 stichtte hij het tijdschrift *Bestuurswetenschappen*.

Na WOII beseften de Nederlanders dat rationalisatie en verbetering van de beleidsplanning niet kan uitblijven. Dit verklaart waarom de commissie voor administratieve studies in het Ministerie van Onderwijs, Kunst en Wetenschap opgericht werd.

Omdat academici vaak gewerkt hadden in het openbaar bestuur is er een sterke band tussen theorie en praktijk. Deze band bestaat vandaag nog altijd aangezien het open loopbaansysteem doctorandi en professoren toelaat om te functioneren in een overheidsorganisatie. Dit verklaart waarom bestuurskundige een volwaardig beroep is dat kan worden aangeleerd aan de universiteit. Vooral de programma's aan de Technische Universiteit van Twente en de samenwerking tussen de Erasmus Universiteit van Rotterdam en de Rijksuniversiteit in Leiden zijn bekend.

⁶⁸ CHEVALLIER, J., *Public Administration in Statist France*. In: *Public Administration Review*, Vol. 56, nr. 1, januari/februari 1996, pp. 67-74

⁶⁹ KICKERT, W.J.M., *Expansion and Diversification Public Administration in the Postwar Welfare State: the Case of the Netherlands*. In: *Public Administration Review*, Vol. 56, nr. 1, januari/februari 1996, pp. 88-94.

De Nederlanders hebben de bestuurswetenschappen geïnstitutionaliseerd door onder meer de Vereniging voor Bestuurskunde en tijdschriften zoals Bestuurswetenschappen, Beleid en Maatschappij, Administratie, Beleidswetenschappen.

De trends op het vlak van onderzoek zijn divers aangezien onderzoek verricht wordt naar beleidsplanning, beheer van overheidsorganisaties in complexe netwerken, lokale en regionale overheid, overheidsmanagement en organisatie.

Casus: Verenigd Koninkrijk⁷⁰

Het Westminsterstelsel heeft er toe geleid dat het Verenigd Koninkrijk in grote mate verschilt van de continentale landen. Een belangrijke factor in dit verband is de afwezigheid van een geschreven grondwet waardoor het juridisme zich nooit ten volle heeft kunnen ontwikkelen. Het Britse systeem laat daarom een manageriële aanpak toe.

In het Verenigd Koninkrijk worden opleiding en onderzoek inzake bestuurswetenschappen door drie verschillende instellingen aangeboden. De polytechnische afdelingen staan in voor de opleiding terwijl de nieuwe universiteiten zich bezig houden met managementpraktijken. De oude universiteiten concentreren zich op theoretisch onderzoek.

In het Verenigd Koninkrijk wordt ook veel aandacht besteed aan accountancy waardoor privé consultants zoals bv. PriceWaterhouseCoopers vaak betrokken wordt bij onderzoek en modernisering (bv. benchmarking, quality management).

Tenslotte is het ook opmerkelijk dat de Amerikaanse auteurs, om taalkundige redenen, meer invloed hebben dan de continentaaleuropese.

XII.4. Conclusie:

De staatsstructuur en de politieke ontwikkeling van een land heeft een invloed op de visie inzake bestuurswetenschappen. Omdat landen een verschillend politico-administratief systeem hebben, resulteert dit in een verschillende onderzoeks- en opleidingscultuur. De internationalisering heeft het rationeel karakter enigszins afgezwakt via uitwisselingsprojecten op verschillende niveaus.

XIII. Informatiemanagement en IT

XIII.1. Probleemstelling:

De overheid en haar administraties maken intensief gebruik van allerlei vormen van informatie en zijn onderhevig aan de gevolgen van de evolutie binnen de wereld van informatiemanagement en informatietechnologie (IT). Waar vroeger de IT louter werd gebruikt voor het verhogen van de efficiëntie binnen bestaande procedures kan zij nu ook een impact hebben op de wijze van functioneren van de overheid en op de relatie van de overheid met haar burgers.

In alle OESO-landen maken informatiemanagement en IT een belangrijk deel uit van de hervormings- en moderniseringsbewegingen voor de openbare diensten.

⁷⁰ POLLITT, C., Antistatist reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. In: *Public Administration Review*, Vol. 56, nr. 1, januari/februari 1996, pp.81-87.

XIII.2. Theoretisch gedeelte:

Informatiemanagement en IT, een definitie

Informatiemanagement.

De meeste initiatieven die in de verschillende OESO-landen genomen werden op het vlak van informatiemanagement bleven beperkt tot het nastreven van twee doelstellingen, namelijk: de centralisatie van verschillende soorten gegevens of data die door de overheden gebruikt worden en het opzetten van elektronische systemen van interne communicatie.

Nochtans bestaan er mogelijkheden om aan de hand van de bestaande technologieën de overheidsorganisaties meer extern te oriënteren, d.w.z. burgers in te schakelen in beleidsvoorbereiding en uitvoering.

Het gebruik van "data warehouses", internet en intranet zijn recente ontwikkelingen op het gebied van het informatiemanagement.

Een "data warehouse" is een gecentraliseerde databank waarvan de informatie toegankelijk is voor verschillende organisaties of verschillende departementen binnen eenzelfde organisatie die voordien aparte databanken beheerden.

Het gebruik van internet kan bijdragen tot het extern oriënteren van overheidsorganisaties bijvoorbeeld door het voorzien van allerlei data en documenten via een webpagina of via het opstarten van discussies over bepaalde beleidsthema's via internet.

Onder Intranet wordt een gecentraliseerde e-maildienst verstaan en toegang tot ambtenaren en overheidsdiensten via internettechnologie wat de toegankelijkheid van de overheid in het algemeen bevordert.

De vraag naar een grotere toegankelijkheid van informatie zorgde voor het opzetten van instellingen of programma's voor het managen van overheidsinformatie, o.a. in België (information policy commission, elk ministerie heeft ambtenaar verantwoordelijk voor "information"), Finland (verdere ontwikkeling informatiemanagement, 1995 nationale informatiestrategie), Noorwegen (rapport omtrent kostprijs public information), Zweden (initiatieven om open informatie infrastructuur te ontwikkelen) en het Verenigd Koninkrijk (white paper on open government)⁷¹.

Informatietechnologie (IT)

Onder IT worden alle eerder recente technologische ontwikkelingen verstaan zoals computertechnologie (internet, intranet, web TV, hardware...), televisietechnologie, video conferencing, mobiele telefoons, voice mail, technieken voor de overdracht, de opslag en de verspreiding van gegevens e.d.

Een optimaal gebruik van informatietechnologie leidt in het algemeen tot een verhoogde efficiëntie en effectiviteit van het overheidsoptreden op de verschillende niveaus door het automatiseren van bepaalde structuren en processen. De nieuwe vormen van informatietechnologie kunnen tevens gebruikt worden om burgers, ondernemingen en de non-profit sector te betrekken bij de beleidscyclus en zo de democratische participatie te verhogen en de overheid responsiever te maken en de legitimiteit te verhogen.

Op het vlak van de informatietechnologie ondervinden overheden meer en meer de noodzaak om nieuwe overkoepelende initiatieven te nemen⁷². Zo heeft het Italiaanse IT agency een driejarenplan opgezet 1995-1997, kent Noorwegen een IT plan 1993-1995. Deze plannen met betrekking tot de IT krijgen soms een coördinerende rol ten aanzien van de organisatie van de volledige administratie. In Portugal werd het rapport "The impact of IT on Public Administration" gepubliceerd. Zweden is gestart met een actieprogramma voor de hervorming van de openbare dienst door het gebruik van IT in de verschillende niveaus van de overheid.

⁷¹ OECD Update 1995, p. 8

⁷² OECD Update 1995, p. 13

Succesfactoren

Zoals voor alle andere veranderingsinstrumenten geldt ook voor IT en informatiemanagement dat er een aantal externe factoren het succes van de hervormingen kunnen bespoedigen of belemmeren.

Budgettaire druk:

De wil om de overheidsuitgaven te reduceren heeft een belangrijke invloed op de invoering van nieuwe IT-toepassingen in de overheidsdiensten. Het automatiseren van informatieverzameling en verwerking laat besparingen toe op het gebied van personeel en middelen. Deze elektronische gegevensbehandeling verhoogt tevens de efficiëntie waardoor de bestuurde vlugger en meer adequaat diensten kan verkrijgen.

Op korte termijn veronderstelt dit evenwel investeringen in IT en in de automatisering van procedures waardoor er tijdelijk een negatief budgettair effect kan optreden.

Veranderende verwachtingen van het publiek:

Recente innovaties als telebankieren, 0800-nummers of de verspreiding van internet bij particulieren hebben ervoor gezorgd dat heel wat dienstverlening niet langer plaats- of tijdgebonden is. Zowel de burgers als de bedrijven verwachten dezelfde toegankelijkheid van de overheidsdienstverlening.

De politieke agenda:

Het feit dat de overheid de voordelen van het doorvoeren van hervormingen en van de nood om te reageren op deze veranderende verwachtingen van de burgers inziet is een belangrijke succesfactor. Geen enkele regering is evenwel tevreden met een slecht functionerend overheidsapparaat. Conservatieve regeringen onderstrepen de nood aan een overheid met beperkte omvang en rol, terwijl liberale regeringen zich eerder richten op een beter functioneren van de overheid. Allebei zijn ze echter pro-hervormingen en allebei zien ze hervormingen als een manier om besparingen door te voeren. Vaak resulteert deze houding in breed opgezette programma's en zeer ambitieuze doelstellingen van nieuwe regeringen die niet altijd even realistisch zijn maar wel noodzakelijk om steun te verkrijgen.

Privatiseringen:

Het toenemend aantal gevallen van privatisering en outsourcing van overheidsdiensten verhoogt de druk op de overgebleven diensten om te innoveren op gebieden als informatiemanagement en IT.

Wettelijk kader:

Bij hervormingen inzake informatiemanagement moet men rekening houden met de geldende regelgeving betreffende de vertrouwelijkheid van informatie en met de privacywetgeving. De normen die hier gesteld worden verschillen sterk naargelang het cultureel en wettelijk kader van landen.

Interveniërende variabelen:

Enmalig optredende variabelen zoals de creatie van de EMU of het zogeheten Y2K-probleem of de millenniumbug kunnen leiden tot vertragingen in de hervormingen wanneer de beschikbare middelen in de eerste plaats gealloceerd worden naar deze variabelen.

Het effect van elektronische handel:

Op dit ogenblik is de invloed van de elektronische handel op het overheidsoptreden eerder laag doch dit kan veranderen en leiden tot een nieuwe verandering in de zienswijze omtrent de perceptie van de overheidsdienstverlening.

Trends in de veranderingen

De kwalitatieve en kwantitatieve toename en ontwikkeling van ICT en de stijgende toepasbaarheid hiervan binnen de publieke sector leiden tot de vaststelling van een aantal trends⁷³:

- '*horizontalization*': de hiërarchische structuren worden ondermijnd door de steeds verbeterde ICT-toepassingen, er vindt een natuurlijke evolutie plaats in de richting van het gebruik van netwerken;
- '*deterritorialization*': de overheid is in haar organisatie en in de verandering hiervan niet langer gebonden aan bepaalde ruimtes, plaatsen of aan tijd de mogelijkheid om verbindingen te creëren 'on-line' met andere diensten, departementen, programma's of eventueel met de burger zijn legio;

'*virtualization*': de integratie van verschillende technieken is verantwoordelijk voor de creatie van nieuwe realiteiten, van fysiek niet bestaande organisatorische structuren.

Verticale en horizontale integratie van diensten:

Om de dienstverlening aan de burger te optimaliseren en te organiseren vanuit het gezichtspunt van deze burger zijn heel wat hervormingen gericht op de invoering van het zogenaamde "one-stop shopping" waarbij alle diensten samengebracht worden op één fysieke en/of elektronische locatie.

Hiervoor is zowel een horizontale integratie nodig, een integratie van de diensten van verschillende nationale ministeries of agentschappen, als een verticale integratie waarbij de integratie gebeurt tussen de verschillende bestuurslagen.

Onderscheid front room – back room:

Hier wordt het verschil benadrukt tussen twee verschillende aspecten van dienstverlening, namelijk het leveren van de diensten of het contact met de burger en de procedures die achter deze dienstverlening schuilgaan. Vaak verloopt de dienstverlening zelf of de user interface (front room) reeds gecoördineerd maar de ondersteunende procedures (back room) nog niet.

Optimaal opvolgen van transacties:

Een andere aanpak voor de hervorming van de dienstverlening met behulp van IT is het optimaal en geautomatiseerd opvolgen van bepaalde transacties. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de burger die een bepaalde dienst wil verkrijgen, bijvoorbeeld een visum, niet geïnteresseerd is in de overheidsadministratie an sich en in de verschillende diensten die nodig zijn om deze dienst te bekomen. Zo wordt de procedure voor het verlenen van een visum voor Australië in gang gezet zodra men een vliegtuigticket bestelt. Het vliegtuigticket en het visum worden tezelfdertijd afgeleverd aan de reiziger zonder dat hij zich zelf tot de administratie dient te wenden.

Technologie als veranderingsagent:

Zoals vermeld is de continue ontwikkeling van informatiemanagement en IT zelf een veranderingsagent die een aantal gewoonten en verwachtingen creëert bij burgers of organisaties die in contact komen met overheidsadministraties.

De evolutie van IT zorgt voor steeds betere prijs-prestatie verhoudingen. De vooruitgang op het gebied van de performantie van IT beïnvloedt het overheidsmanagement. Zo is het consulteren van data niet meer gebonden aan een bepaalde drager, locatie of tijd wat kan leiden tot reorganisaties van procedures en van de overheidsdiensten zelf.

⁷³ FRISSEN P.A.H., "Public Administration in Cyberspace, A Postmodern Perspective", in: SNELLEN I.Th.M. & VAN DE DONK W.B.H.J., *Public Administration in an Information Age*, Amsterdam, IOS Press, 1998

XIII.3. Voorbeelden:

Een onlangs verschenen OESO-studie⁷⁴ haalde vijf landen aan die reeds gevorderd zijn in het nastreven van hervormingen op het gebied van public management door het gebruik van nieuwe IT en een verbeterd informatiemanagement, namelijk Australië, Finland, Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Met uitzondering van Finland zullen we deze landen ook hier weerhouden als voorbeeld.

Casus: Australië

In Australië heeft men het belang onderkend van een sterk en zichtbaar engagement op het gebied van IT en van de voortrekkersrol die de overheid daarin kan spelen.

Alle activiteiten op dit gebied worden opgevolgd door een *chief information officer* die aan het hoofd staat van het *Office of Government Information Technology*. Daarnaast werd eveneens een *National Office for the Information Economy* gecreëerd dat bestaat binnen het *Department of Communications, Information Technology and Arts* en dat als taak heeft het ontwikkelen en coördineren van beleid met betrekking tot het brede concept van de informatiemaatschappij en het toepassen van IT in de overheidsadministratie. Dit wordt opgevolgd door een *Ministerial Council* die voorgezeten wordt door de Minister of Communications, Information Technology and the Arts en verder bestaat uit de Ministers for Foreign Affairs and Trade; Industry Science and Technology, Finance, de Treasurer and de Attorney General.

Voorbeeld: Centrelink project

De dienstverlening van de Commonwealth Employment Service en van het Social Security Department werd samengebracht in een nieuw agentschap. In een later stadium werden een aantal diensten van het Department of Health and Family Services hieraan toegevoegd.

Er werden 450 dienstverleningspunten opgezet met elk van 5 tot 120 personeelsleden die opgeleid zijn om alle aangeboden diensten te kunnen verlenen. De bestaande methoden van dienstverlening (loket, telefoon, brievenpost) zullen uitgebreid worden met nieuwe technologieën zoals het internet, smartcards en interactive voice systems die diensten 24 uur op 24 toegankelijk zullen maken.

Casus: Frankrijk

Frankrijk bezit reeds een zekere traditie op het gebied van IT. De ontwikkeling van het Minitel systeem (two-way communicatiesysteem op basis van televisietechnologie) was een overheidsinitiatief. Op dit ogenblik maakt ongeveer een derde van de gezinnen gebruik van Minitel (6.5 miljoen huishoudens). Men gaat ervan uit dat het Franse gebruik onder meer door dit initiatief vertrouwd is met het gebruik van IT in het dagelijkse leven, wat de stap naar internet-based dienstverlening zal vereenvoudigen.

De huidige Franse regering onderkent het belang van IT binnen de hervorming van het staatsapparaat. Zo werd begin 1998 een zespuntenprogramma van de regering voorgesteld "Preparing France's entry in the information society". Een van deze punten behandelt het gebruik van IT bij de modernisering van de overheidsdiensten. Ook de Commission on the Reform of the State hecht veel belang aan de ontwikkeling van IT-oplossingen. Er werd een interministerieel orgaan gecreëerd om de hervormingsinitiatieven te leiden en er werd een netwerk opgezet van ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor IT-initiatieven

Voorbeeld: Belastingaangiften voor bedrijven

De belastingadministratie voor bedrijven, landbouwers en andere zelfstandigen genereert een enorme hoeveelheid papier die ook nog gedurende minstens 10 jaar dient te worden bewaard. Sinds 1990 voerde de Franse overheid echter een doorgedreven hervorming door. Eerst werden er elektronische formulieren ontworpen waarna het aan bedrijven werd toegestaan hun aangifte elektronisch (via magneetband) in te dienen.

⁷⁴ OECD (1998), *Information Technology as an instrument of public management reform: a study of five OECD countries*, Paris, OECD

Tegen het jaar 2000 hoopt men zover te zijn deze dienst ook aan particulieren aan te bieden.

Casus: Zweden

In 1995 werd in Zweden het Top Managers' Forum gecreëerd voorgezeten door de Minister of Finance en verder bestaande uit senior officials van de andere ministeries en diensten. Het Forum houdt zich bezig met projecten die betrekking hebben op twee of meer organisaties en zich bevinden binnen volgende domeinen: de re-engineering van de overheidsadministratie met behulp van IT, een open en veilige elektronische infrastructuur die de informatieuitwisseling verbeterd en andere thema's in verband met informatiemanagement en beleid en de wetgeving en managementissues terzake. Het Forum houdt zich dus bezig met alle aspecten van informatiemanagement en IT op een interdepartementale manier.

Zweden beschikt ook reeds over een uitgebreid net van verschillende databases en registers die allemaal onder Swedens' Data Protection Statute vallen. Elke databank of elk register hebben hun eigen specifieke toepassing (bv. Registratie van viertuigen, belastingen...) maar zij worden ook gebruikt als structurele bronnen van informatie voor externe agentschappen en organisaties. Elke Zweed beschikt overigens over een "unique personal identifier". Zweden beschikt dus reeds over zeer veel gegevens die op een nieuwe manier aangewend kunnen worden om de hervorming van overheidsdiensten te ondersteunen.

Voorbeeld: fraudepreventie en detectie

Zweden beschikt over een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen en uitkeringen die voor meer dan 95 % door de overheid worden betaald. Systemen voor het uitkeren van subsidies en aanvullende of vervangingsinkomens zijn fraudegevoelig en veronderstellen een controleprocedure.

In 1997 werd een systeem gecreëerd dat de verschillende overheidsdiensten die uitkeringen verschaffen toelaat nauw samen te werken. Alle belangrijke actoren (werkloosheidsverzekering, studiebeurzen, sociale zekerheid) voeren een controle uit samen met de anderen vooraleer een uitkering te verlenen. Dit gebeurt evenwel zonder het opzetten van een centrale gegevensbank, maar door de nauwe samenwerking via een orgaan bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende uitkeringsinstellingen.

Het initiatief wordt gefinancierd door het ministerie van financiën

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk besteedt reeds twee decennia aandacht aan de hervorming van de publieke sector. In 1996 werd de paper "Government Direct" gepubliceerd door de conservatieve regering waarin de discussie omtrent veranderingsprocessen op basis van IT werd aangezwengeld. De nieuwe Labourregering sinds 1997 heeft dit beleid enigszins aangepast overgenomen en heeft de Better Government Unit gecreëerd en de nadruk gelegd op het gebruik van IT om het contact burger-overheid te verbeteren. In de white paper begin 1999 zal de visie op het gebruik van IT als instrument voor hervorming verder worden uitgewerkt.

Voorbeeld: internet en intranet

De Britse overheid biedt steeds meer informatie aan via internet. De "Open Government" website wordt beheerd door de Central Computer and Telecommunications Agency (CCTA). Informatie over meer dan 600 overheidsorganisaties kan via de Government Information Service geraadpleegd worden op het world wide web. Het gaat hierbij zowel om publicaties als om contactadressen.

De Government Secure Intranet voorziet een beveiligd intern netwerk (e-mail, internet, intranet) voor de overheid. Het verbindt verschillende departementen en diensten. Het initiatief wordt gesteund door de Central IT Unit en beheerd door de CCTA.

XIII.4. Conclusie:

De rol van de overheid is door de ontwikkeling van de informatiemaatschappij veranderd: de overheid kan de leiding nemen wat betreft de strategische investeringen die nodig zullen zijn op het gebied van IT en wat betreft het gebruik van de mogelijkheden van de nieuwe vormen van IT binnen haar eigen diensverlening, ze kan ook de hervormingen vergemakkelijken door het creëren van een wettelijk kader dat niet belemmerend werkt.

De vraag naar een grotere toegankelijkheid van informatie zorgde voor het opzetten van instellingen of programma's voor het managen van overheidsinformatie, o.a. in België, Finland, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Op het vlak van de informatietechnologie ondervinden overheden meer en meer de noodzaak om nieuwe overkoepelende initiatieven te nemen (Zweden, Portugal).

Zo heeft het Italiaanse IT agency een driejarenplan opgezet 1995-1997, kent Noorwegen een IT plan 1993-1995. Deze plannen met betrekking tot de IT krijgen soms een coördinerende rol ten aanzien van de organisatie van de volledige administratie.

Deze initiatieven vergen steeds vaker een samenwerking tussen de overheid en de private sector of tussen verschillende overheidsdiensten onderling. Hiervoor kunnen structurele hervormingen nodig zijn binnen deze overheidsdiensten. De toenemende stroom van gegevens vergt ook een nieuwe aanpak van de overheid inzake de bescherming van persoonsgegevens en het vrijwaren van de privacy.

XIII. Regulatory management

XIII.1. Probleemstelling:

Reglementering en wetgeving zijn essentieel voor de organisatie van de moderne welvaartsstaten. De veranderende omstandigheden – globalisering, nieuwe technologieën ...- veronderstellen echter een andere stijl. Dit leidde tot hervormingen op het gebied van regulatory management die tot doel hebben de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren.

Het kan gaan om het herzien van een enkel element van de regelgeving tot het volledig opnieuw opbouwen van de regelgeving op een bepaald domein inclusief de instellingen die hier werkzaam zijn of tot de herziening van de procedures die gebruikt worden bij de totstandkoming van regelgeving. Deze bijdrage geeft een eerste, kort overzicht dat nog verder uitgewerkt wordt.

XIII.2. Theoretisch gedeelte:

Strategie

De vraag om meer efficiëntie, transparantie, rationaliteit, discipline, coördinatie en accountability leidt tot hervormingen van regelgeving en van de procedures waarin deze tot stand komt. Volgende strategie kan daarbij gevolgd worden⁷⁵: de nieuw geïntroduceerde regelgeving controleren op kwaliteit, deregulering waar mogelijk gecombineerd met de hervorming van instellingen en procedures en de creatie van managementscapaciteiten voor deze hervormingen.

⁷⁵ OECD (1998), the OECD report on regulatory reform, Volume II, thematic studies, p. 193

Doelstellingen

Verbeteren van de economische prestatie

De hervorming van regelgeving dient de belemmeringen voor factoren als competitie, technologische innovatie en structurele hervormingen binnen het economisch bestel die van belang zijn voor de economische groei te beperken, hierbij rekening houdend met de effecten op andere domeinen zoals het sociaal beleid.

Verbeteren van efficiëntie en effectiviteit van de overheid

Alleen een efficiënte en effectieve overheid kan zorgen voor de bovenvermelde economische prestatie. Zij heeft hiervoor nood aan kwaliteitsvolle regelgeving en besluitvormingsprocedures.

Democratische waarden als openheid, participatie en responsiveness verhogen

Wanneer de doelmatigheid van de regelgeving vergroot en de het vaak negatieve bureaucratische imago van de overheid afneemt zal de participatie van de burgers verhogen.

Trends

Inflatie van regelgeving

Algemeen wordt aanvaard dat de complexiteit en de hoeveelheid regelgeving in de jaren '80 ongekende hoogten bereikte. Over het effect van deze inflatie bestaat minder overeenstemming, terwijl de ene kwaliteit boven kwantiteit plaatst zijn anderen ervan overtuigd dat de stijgende omvang en complexiteit leidt tot economische rigiditeit.

Stijgende kost

De kost van regelgeving bestaat uit drie elementen: de directe kosten voor de overheid, vb het opzetten van de administratie, de compliance kost, nl de kosten die de bedrijven en de burgers hebben om aan de regelgeving te voldoen en tenslotte de indirecte kost door de verminderde prestatie van de economie. Deze kosten nemen toe met de toenemende complexiteit.

Een overzicht van strategieën voor de hervorming van de regelgeving vinden we voor een aantal landen bij de OESO:

Tabel x: Hervormingsstrategieën voor regelgeving tot 1995:

	Australië	Canada	Duitsland	Nederland	Nieuw Zeeland	Portugal	Zweden	Zwitserland	Verenigd Koninkrijk
<i>Expliciet beleid van hervorming van regelgeving</i>	••	••	•	••	••		••	•	••
<i>Anti-competitieve regelgeving in geselecteerde sectoren verwijderen</i>	••	••	•	•	••	•	•	••	••
<i>Expliciete standaarden voor kwaliteit van regelgeving ontwikkelen</i>	••	••	••	••	•		•		••
<i>Uitgebreide registratie en codificatie voor regelgeving ontwerpen</i>		•					••		•
<i>Opzetten van speciale units voor hervorming van regelgeving:</i>									
- <i>permanent</i>	••	••		••	•		•		••
- <i>ad hoc</i>	•		••			••	•		•
<i>Ontwikkeling administrative procedure law</i>		••		••		••	••		••

<i>Regulatory impact analysis programme</i>	●●	●●		●	●		●●		●●
<i>Nakijken van bestaande regelgeving:</i>									
- <i>ad hoc / eenmalig</i>	●●	●	●		●●	●	●●		●
- <i>systematisch / constant</i>				●					
<i>Nakijken van voorstellen voor regelgeving</i>	●	●		●	●		●		●
<i>Harmonisatie</i>	●●	●	●●	●●	●	●●	●●	●	●●
<i>Regelmatig of toenemend gebruik van alternatieven voor regelgeving</i>	●●	●●	●	●●			●		
<i>Regulatory planning processen</i>		●●							●
<i>Public consultation programmes</i>	●●	●●	●	●●	●	●	●●	●●	●●
<i>Accountability op ministerieel of parlementair niveau verhogen voor hervormingen</i>	●	●●		●	●		●		●●
<i>Opbouwen van hervormingscapaciteit in organisaties voor regelgeving</i>	●	●	●				●●		●

Bron: OECD country service

- implemented or expanded to some extent
- implemented comprehensively or to a large extent

Eén van de initiatieven dat extra aandacht verdient is RIA of Regulatory Impact Analysis. RIA komt in steeds meer alden voor en wordt ook sterk gesteund door werkgroepen en publicaties binnen de OESO (PUMA)⁷⁶. Het betreft het verbeteren van het begrip van de impact die regelgeving heeft op de realiteit (kosten en baten). RIA is zowel een analytisch instrument als een coördinerend instrument. Het verhoogt daarnaast de doorzichtigheid van het beleid en helpt op die manier het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen.

XIV.3. Voorbeelden:

Australië, Nederland en Canada behoren tot de OESO-landen die het verst gevorderd zijn op het gebied van regulatory reform. In Ierland maakt het regulatory managementdeel uit van het groots opgezette Strategic Management Initiative.

Casus: Australië

Reeds in 1994 voerden de Australische regering een groot aantal hervormingen door op het gebied van regulatory management:

de ontwikkeling van de verplichting het publiek te consulteren en te voorzien van regulatory impact statements bij alle voorstellen voor regelgeving die een effect kunnen hebben op de handel

voorbereiding van een rapport door de Council of Australian Governments "Principles and Guidelines for National Standard Setting and Regulatory Action

ontwikkeling van de Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement dat de barrières op gebied van regelgeving tussen Australië en Nieuw-Zeeland moet verminderen

National Competition Agreement (zie ook Competition Principles Agreement)

De Council of Australian Governments (samengesteld uit de hoofden van de federale, staats- en territoriale regeringen) tekende in april 1995 de Competition Principles Agreement. Hierin werd onder meer bepaald dat de verschillende overheden verplicht werden hun regelgeving te herzien tegen het jaar 2000 en die elementen die de competitie

⁷⁶ JACOBS S; (1997), An overview of regulatory impact analysis in OECD countries, in: *Regulatory impact Analysis, Best Practices in OECD countries*, Paris, OECD

tegaan te hervormen tenzij kan worden aangetoond dat dit gebeurt in het kader van het algemeen belang.

De eerste stap was het opstellen van de te herziene wetgeving. De Commonwealth Government weerhield 98 items, waaronder buitenlands investeringsbeleid en intellectuele eigendomsrechten. Gezien de te verwachten return van deze operatie beloofde de federale regering subsidies aan de deelregeringen die de Competition Principles Agreement nauwgezet uitvoerden.

De federale regering richtte in 1995 ook de Small Business Deregulation Task Force op die als opdracht kreeg budgettair neutrale maatregelen op te stellen die de administratieve procedures en de daarmee samenhangende kosten voor kleine ondernemingen met de helft zouden kunnen terugdringen.

De inspanningen op het gebied van regulatory reform in Australië zijn er bijna steeds op gericht de rigiditeit van bepaalde regelgeving die de handel en de industrie negatief kan beïnvloeden in zijn competitiviteit weg te werken.

Casus: Canada

Om budgettaire redenen werd aan de ministeries van Agriculture, Transport en Consumer and Corporate Affairs gevraagd een overzicht te maken van hun systemen van regelgeving en deze te verantwoorden. De resultaten van dit onderzoek werden gepubliceerd in het Economic Statement van december 1992. Hieruit bleek dat er heel wat verbeteringen mogelijk waren. De Treasury Board stelde dezelfde vraag naar een overzicht van de regelgeving dan ook aan 19 departementen en 6 agentschappen met de bedoeling om over de resultaten te beschikken in April 1993.

In 1994 was reeds de helft van alle regelgeving doorgelicht, waarvan slechts de helft werd behouden. De regering stelde verdere hervormingsinitiatieven voor op het gebied van regulatory management onder andere door middel van de Regulatory Efficiency Act.

De bedoeling van deze hervormingen is te komen tot duidelijke behoeften, minimale wachttijden en tot een betere coördinatie tussen verschillende departementen en agentschappen. Hiertoe werden een aantal incentives in het leven geroepen.

Eind 1996 werden de belangrijkste departementen verondersteld "regulatory process management standards" te implementeren.

De politieke steun voor al deze veranderingen was groot.

Casus: Ierland

In 1993 nam het Department of Enterprise and Employment het initiatief tot het opzetten van twee werkgroepen die de dienstensector en de sector van de kleine ondernemingen van de Ierse economie zouden doorlichten. Hun rapporten verschenen in 1994 en leverde onder meer een aantal vragen tot wijziging van regelgeving op. Hieraan werd gevolg gegeven door de oprichting van een Small Business and Services Division binnen het Department of Enterprise and Employment

Later werd ook het voorstel gelanceerd om een proactief programma betreffende de hervorming van overheidsregelgeving en van het regelgevingsproces op te zetten.

Regulatory reform vertrekt vanuit de volgende principes:

de kwaliteit van regelgeving verbeteren

inefficiënte en niet noodzakelijke regelgeving én wetgeving verwijderen

noodzakelijke regelgeving en de daarbij aanleunende procedures vereenvoudigen

de kost om aan de regelgeving te voldoen beperken

regelgeving meer transparant en begrijpelijk maken.

Er werden ook voorstellen gelanceerd om telkens om de vijf jaar alle regelgeving te herzien, om effectenrapporten op te stellen met betrekking tot de tewerkstelling voor nieuwe regelgeving. Al deze en vorige elementen maken een belangrijk deel uit van het SMI-proces (Strategic Management Initiative).

Casus: Nederland

Bij het aantreden van de nieuwe regering in 1994 werd een Ministerial Committee for Market Improvement, Deregulation and Legislative Quality opgericht dat werd voorgezeten door de Eerste Minister. Daarnaast werd er ook een nieuw programma voor deregulering afgekondigd. De bedoeling van beide initiatieven was om die regelgeving die remmend werkt op de zin voor initiatief van burgers en bedrijven en die administratieve procedures die te belastend zijn voor kleine en middelgrote bedrijven te hervormen.

Deregulering en ex ante impact assessment zijn op dit ogenblik nog steeds de belangrijkste thema's in het Nederlandse programma voor regulatory management.

In het kader van de toetsing van de bestaande wetgeving worden jaarlijks een tiental projecten opgezet die voorstellen ontwikkelen voor een vereenvoudigde, eenvoudig te implementeren regelgeving die past in het raam van de vraag naar een beter functioneren van de markt, deregulering en een verhoogde kwaliteit van regelgeving. Het juridische en het economische aspect van regelgeving worden dus constant tegen elkaar afgewogen.

Ook de politieke wereld speelt zijn rol. De verantwoordelijke minister volgt alle projecten op en brengt de resultaten op de ministerraad.

Binnen het ministerie van justitie werd een instituut opgericht dat simulatie- en evaluatietechnieken voor regelgeving ontwikkelt.

XIII.4. Conclusie:

Een te grote hoeveelheid regels en wetteksten wordt tegenwoordig als niet efficiënt ervaren, vandaar verschillende pogingen om de bestaande regelgeving in te dijken en te vereenvoudigen. We zien dus een toenemende bezorgdheid voor de kwantiteit, de kwaliteit en de legitimiteit van de regelgeving.

Algemene conclusie

Alle westerse landen ondernamen de laatste decennia hervormingsbewegingen onder sociale, economische en politieke druk.

Hoewel vele hervormingen typisch doorgevoerd worden uit besparingsoverwegingen slagen sommige landen erin deze doelstelling te combineren met een doorgedreven modernisering van het overheidsapparaat. Om dit te bereiken dient te worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van een strategische visie waarin het te bereiken einddoel – een 'moderne' openbare dienst - wordt gespecificeerd evenals de trajecten die binnen de verschillende sectoren (personeels- en financieel management e.d.) afgelegd moeten worden om dit te bereiken.

De verschillende instrumenten en technieken die binnen de verschillende managementsgebieden (deel 2) kunnen worden aangewend dienen te worden aangewend binnen een strategie van vooropgestelde doelstellingen en een geïntegreerd hervormingsprogramma. Alleen op die manier kunnen hervormingen slagen.

De slaagkansen worden evenzeer bepaald door de omgevingsfactoren van het politiek en administratief systeem. Deze omgevingsvariabelen bepalen immers mee de mogelijkheid

om al tot een strategische visie en tot de ontwikkeling van een moderniseringsprogramma te komen.

Wanneer we willen weten of de buitenlandse initiatieven toepasbaar zijn op de Belgische federale ministeries dienen deze omgevingsfactoren te worden vergeleken en de instrumenten en technieken getoetst op hun inpasbaarheid in de op dit moment heersende situatie van het openbaar ambt. Dit is niet eenvoudig en vergt verder onderzoek.

Bibliografie

p. 96

- ABERBACH, J.D, PUTNAM, R.D. en ROCKMAN, B.A., (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University
- ACCRUAL BUDGETING PROJECT (ABP), *Specifying outcomes and outputs*, Parkes ACT, Department of Finance and Administration (Dofa), 1998
- ANECHIARICO F. (1998), "Administrative culture and civil society, A comparative perspective", in: *Administration & Society*, vol 30, pp. 13-34
- BARLOW, J. en HONDEGHEM, A., *New Public Managers in Europe*, London, MacMillan, , p. 211-212.
- BARTHOLOMEEUSEN, L. en HILLEN, T., Human Resource Management. Een volwaardige managementdiscipline? In: *Personeelsbeleid*, Diegem, ced.Samson,
- BEAN R. (1994), *Comparative Industrial Relations, An introduction to cross-national perspectives*, London, Thompson Business Press,
- BEETHAM D., (1991), *The Legitimization of Power*, London, MacMillan,
- BEKKE H.A.G.M., PERRY J.L., TOONEN T.A. (1996), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press
- BOUCKAERT G. & W. ULENS, (1998) *Prestatiemeting in de overheid*, Brussel, Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC)
- BOUCKAERT, G; & W. VAN REETH, (1998) 'Budget modelling for efficiency and effectiveness: the case of the Flemish Government', pp. 43-53 in G. de Graan en F. Volmer (eds.), *Performance budgeting: a perspective on modelling and strategic planning*, Delft, Eburon,
- BOUCKAERT G., POLLITT C. (eds.) (1995), *Quality Improvement in European Public Services, Concepts, Cases and Commentary*, London, Sage
- BUSCHOR E. & K. SCHEDLER (Editors), (1994) *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Berne, Paul Haupt Publishers
- CAIDEN, N., (1988) 'Shaping things to come', pp. 43-58, in I. Rubin (ed.), *New directions in budget theory*, Albany, Suny Press
- CHEVALLIER, J., Public Administration in Statist France. In: *Public Administration Review*, Vol. 56, nr. 1, januari/februari 1996
- COOLAHAN, M. en DOONEY, S., (1996) Ireland. In: FARNHAM, D., HORTON, S., Cloet, M & E. Van Hamme in StOHO, *leereenheid 18*
- COOPS RH., PAUW B.M.J., van ROOY Y.C.M.T., J. (1995) Weitenberg, *Van overheid naar markt, theorie , praktijk en analyse*, , Sdu uitgevers, Den Haag.,p.35.
- COMPETITIVE TENDERING AND CONTRACTING GROUP, *Competitive Tendering and Contracting: Guidance for Managers*, Parkes ACT, Department of Finance and Administration (Dofa), 1998
- COOLAHAN, M. en DOONEY, S., Ireland. In: FARNHAM, D., HORTON, S., BARLOW, J. en HONDEGHEM, A., *New Public Managers in Europe*, London, MacMillan, 1996, p. 211-212.
- DELMARTINO, F., Het openbaar bestuur als onderdeel van het sociaal en van politiek systeem. In: MAES, R. en JOCHMANS, K. (Red.), *Inleiding tot de bestuurskunde*, Brussel, Stoho, 1996, p. 19.

- DE MONTRICHER N. (1998), "Public Sector Values and Administrative Reform", in: *Taking Stock, Assessing Public Sector Reforms*, London, McGill-Queen's University Press, pp. 108-136.
- Efficiency Unit, *Improving Management in government: the Next Steps. The Ibbs report*, London, 1988, para.19
- ELCOCK, H., *Strategic Management*. In: FARNHAM, D. en HORTON, S., *Managing the New Public Services*, London, MacMillan Press Ltd., 1996
- FLYNN N., STREHL F.(1996), *Public Sector Management in Europe*, London, Prentice Hall.
- FRISSEN P.A.H., "Public Administration in Cyberspace, A Postmodern Perspective", in: SNELLEN I.Th.M. & VAN DE DONK W.B.H.J., *Public Administration in an Information Age*, Amsterdam, IOS Press, 1998
- HALLIGAN J. (1996), "Reforming the Public Sector in Western Europe: An Antipodean Perspective", in: *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*
- HELGASON, S. Decentralisatie en verzelfstandiging : enkele ervaringen vanuit de OESO-landen. VTOM. Themanummer verzelfstandiging:73-85.
- HESSE J.J., TOONEN T.A.J. (eds.) (1996), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, Nomos, Baden-Baden
- HILL H., KLAGES H. (eds.) (1995), *Trends in Public Sector Renewal*, Peter Lang, Frankfurt am Main
- HOLMES M., SHAND D. (1995), "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years", in: *Governance*, vol. 8, n° 4, pp. 551-578
- HONDEGHEM, A., (1990), *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. Leuven, VCOB
- HOOD C. (1996), "Exploring Variations in Public Management Reforms of the 1980's", in: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, pp.268-287
- HOOD C. (1995), "The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme", in: *Accounting, Organization and Society*, vol. 20, n° 2/3, pp. 93-109
- HOOD C. (1991), "A Public Management for all Seasons?", in: *Public Administration*, vol. 69, 3-19
- HUGHES, O.E., *Public Management & Administration. An Introduction*. London, St. Martin's Press
- INGRAHAM P.W.. (1996), "The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains", in: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, pp. 247-267
- JACOBI E., KELLER B., MULLER-JENTSCH W. (1998), "Germany: facing new challenges", in: FERNER A, HYMAN R. (eds.) *Changing industrial relations in Europe*, London, Blackwell, pp. 190-238
- JACOBS S; (1997), *An overview of regulatory impact analysis in OECD countries*, in: *Regulatory impact Analysis, Best Practices in OECD countries*, Paris, OECD
- KICKERT, W.J.M. en STILLMAN, R.J., *Changing European States; Changing Public Administration*. In: *Public Administration Review*, Vol. 56, nr. 1, januari/februari 1996
- KREUKELS, A.M.J. en SIMONIS, J.B.D., *Publiek domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving*. Amsterdam, Uitgeverij Boom, 1988, p. 9.
- LANE J-E (1993), *The Public Sector, Concepts Models, Approaches*, London, Sage
- LANE, J-E. (1987), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage
- LEEUW F.L., (1997), *Doorlichting zelfstandige bestuursorganen en beleidsdoelmatigheid*, in: *Bestuurskunde*, (6), p. 271-276).
- LEEUW F.L., (1995) *Externe verzelfstandiging en verantwoordingsinformatie*, in: *Openbare uitgaven*, ,(4),pp.188.
- LISTHAUG O., WIBERG M. (1995), "Confidence in Political and Private Institutions", in: KLINGEMAN H.D., FUCHS D. (eds.), *Citizens and the State, Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press, pp. 298-322.

- LÖFFLER E. (1997), *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective – Implementation Strategies in Germany, Great Britain and the United States*, Speyerer Forschungsinstitut
- MÄDER H. & K. SCHEDLER, (1994) "Performance management in the Swiss Public Sector: ready for take-off!", in: BUSCHOR E. & K. SCHEDLER (Eds.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Berne, Paul Haupt Publishers, , pp. 345-364.
- MAES R (1998), *Bestuurskunde: relatie bestuur-burger, bestuurlijke vernieuwingen*, deel 1
- MAES, R., (1997), De burger in de politieke, bestuurlijke en sociale vernieuwing. In: MAES, R. (Red.), *Democratie, legitimiteit, nieuwe politieke cultuur*, Leuven, Acco, p. 92-98.
- MANAGEMENT ADVISORY BOARD (MAB) & MANAGEMENT IMPROVEMENT ADVISORY COMMITTEE (MIAC), (1993) *Building a Better Public Service*, Canberra, Australian Government Publishing Service (AGPS),
- MARCOU, G., (1996), Integration and Pluralism in the Law of Administration in Europe. In: VAN HASSEL, H. (Red.), *New Trends in Public Administration and Public Law*, Budapest, p. 47-48.
- MAYNE J. & E. ZAPICO-GOÑI, (1996) *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*, London, Transaction Publishers
- McKEVITT D., LAWTON A (eds.) (1994), *Public Sector Management, Theory, Critique and Practice*, London, Sage
- MERIKOSKI, V., (1973), The Politicization of Public Administration. In: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, jrg. 39, nr. 3
- MURRAY R. (1996), "The Backlash on New Public Management: A View from Praxis", in: *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*
- NASCHOLD F. (1996), *New Frontiers in Public Sector Management, Trends and Issues in State and Local Government in Europe*, Berlijn, de Gruyter
- NASCHOLD F., VON OTTER C. (1996), *Public Sector Transformation, Rethinking Markets and Hierarchies in Government*, Amsterdam, John Benjamins Publishing Company
- OECD (1998), *Information Technology as an instrument of public management reform: a study of five OECD countries*, Paris, OECD
- OECD (1998), *the OECD report on regulatory reform, Volume II, thematic studies*, Paris
- OECD (1998), *the OECD report on regulatory reform, Volume I, sectoral studies*, Paris
- OECD. (1997), *In Search of Results: Performance Management Practices in ten OECD-countries*, Paris, OECD_PUMA,.
- OECD (1997),
- OECD (1997), *Issues and Developments in Public Management, Survey 1996-1997*
- OECD (1995), *Public Management Developments, Update 1995*
- OECD (1993), *Public Management Developments, Survey 1993*
- OLSEN J.P., PETERS B.G. (eds.) (1996), *Lessons from Experience, Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government*, New York, Addison Wesley
- PETERS G., SAVOIE D.J., (eds.) (1998), *Taking Stock, Assessing Public Sector Reforms*, London, McGill-Queen's University Press
- POLLITT C. & BOUCKAERT, G., (1999) *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. (te publiceren door) Oxford University Press, Oxford,
- POLLITT C. (1998), "Managerialism Revisited", in: *Taking Stock, Assessing Public Sector Reforms*, London, McGill-Queen's University Press, pp. 45-77
- POLLITT e.a.(1997), *Public Management Reforms: Five Country Studies*, Ministry of Finance, Helsinki, Finland

- POLLITT, C., (1996) Antistatist reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. In: *Public Administration Review*, Vol. 56, nr. 1, januari/februari,
- POLLITT C. (1993), *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, Oxford, Blackwell
- RIDLEY F.F. (1996), "The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives", in: *Public Policy and Administration*, vol. 11, n°1, pp. 16-29
- ROBER, M., Germany. In: FARNHAM, D., HORTON, S., BARLOW, J. en HONDEGHEM, A., *New Public Managers in Europe*, London, MacMillan, 1996, p. 186-188
- ROSENTHAL, U., VAN SCHENDELEN, M.P.C.M. en RINGELING, A.B., (1987) *Openbaar bestuur. Organisatie, beleid en politieke omgeving*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink
- SALAMON M., (1998), *Industrial Relations, Theory and practice*, London, Prentice Hall
- SELF, P., (1988), *Political Theories of Modern Government, its Role and Reform*. Londen, Unwin Hyman,
- SCHMITTER P., LEHMBRUCH G., (1982), *Patterns of Corporatist policy-making*, London, Sage
- SCHMITTER P., LEHMBRUCH G., (1979), *Trends towards corporatist intermediation*, London, Sage
- SEIBEL, W., *Administrative Science as Reform: German Public Administration*. In: *Public Administration Review*, Vol. 56, nr. 1, januari/februari 1996
- SIEDENTOPF H., ZILLER J (eds.) (1988), *Making European Policies Work – Volume I & II – National Reports*, London, Sage
- STEWART, J. en RANSON, S., (1994) *Management in the Public Domain*. In: McKEVITT, D. en LAWTON, A., *Public Sector Management. Theory, Critique & Practice*, London, Sage,
- STREHL F. (1995), "Public Administration Reforms: Actual Characteristics and Tendencies", in: HILL H., KLAGES H. (eds.), *Trends in Public Sector Renewal*, Peter Lang, Frankfurt am Main, pp. 9-34
- THIEBAULT J-L (1997), "Comparaison des politiques de modernisation administrative en Europe", in: Bouchard P. (ed.), *Crise économique et modernisation de l'Etat. Nouvelle Tendances en Europe et en Amérique du nord*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant
- VINZANT, J.C. en VINZANT, D.H., *Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices*. In: *Public Administration Quarterly*, Vol. 20, nr. 2, 1996
- VROOM, C.W., (1980), *Bureaucratie, het veelzijdig instrument van de macht*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink
- WRIGHT V. (1994), "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", in: *West-European Politics*, July 1994, pp. 102-137
- X, (1998) "Trends in public sector union membership", in: *European Industrial Relations Review*, (293), pp. 21-23

ⁱ Bouckaert, G; & W. Van Reeth, 'Budget modelling for efficiency and effectiveness: the case of the Flemish Government', pp. 43-53 in G. de Graan en F. Volmer (eds.), Performance budgeting: a perspective on modelling and strategic planning, Delft, Eburon, 1998

ⁱⁱ OECD, Modern Budgeting, Puma Publicatie, Paris, 1997, p. 40-41

ⁱⁱⁱ OECD, 1998 Country Report: Australia

^{iv} The Swedish National Audit Bureau, Internal accounting-some ideas, 1991

^v OECD, Modern Budgeting, Puma Publicatie, Paris, 1997