



Instituut voor de Overheid – K.U.Leuven
Association universitaire de recherche en administration publique (AURA) – U.C.L.
European Institute of Public Administration (EIPA) – Maastricht

Ronde Tafel 11 mei 1999 – Brussel

Modernisering van de Belgische federale overheidsdiensten

WERKGROEP I

Voorzitter: Robert POLLET

Verslaggever: Ria JANVIER

Behoeftedetectie

De overheid moet er zich bewust van worden dat er geen homogene en stabiele noden meer zijn, maar dat wij actueel worden geconfronteerd met heterogene verwachtingen, wat alles te maken heeft met de turbulente omgeving waarin wij leven. Daarenboven rijst de vraag of dé federale overheid dé verwachtingen van dé burger kan capteren. De burger heeft immers verschillende verwachtingen ten aanzien van elk van de bestuursniveaus.

De parlementaire representatieve democratie moet nog steeds worden beschouwd als het medium om de verwachtingen van de burgers te kennen en er op adequate wijze aan te beantwoorden.

Uiteraard zullen verscheidene andere middelen dienstig zijn voor dergelijke behoeftedetectie. Ook de administratie zelf kan hierin een voorname rol spelen. Op het intermediaire niveau is een belangrijke taak weggelegd voor informele belangengroepen, allerhande gebruikersorganisaties, de ombudspersonen en tot slot kunnen ook oriëntatieloketten een dienst bewijzen.

Individuele behoeften kunnen het best worden opgespoord via een georganiseerde informatiestroom. Er is een duidelijke nood aan een gezamenlijk informatieaanbod, wat impliceert dat coördinatie noodzakelijk is. Dergelijk informatieaanbod dient zo dicht mogelijk bij de burger te staan, zodat dit logischerwijze op het lokale niveau dient te worden uitgebouwd. Telematica laat interactiviteit toe, met als belangrijke kanttekening dat dit beheersbaar moet blijven. Men moet er zich voor hoeden verwachtingen te creëren die niet inlosbaar zijn.

In bepaalde gevallen is het mogelijk en ook aangewezen de burger actief bij het beleid te betrekken, bijvoorbeeld bij het uitwerken van een regeling inzake behoefte aan derdenhulp van een gehandicapte is het evident dat de doelgroep zelf hierin wordt gekend.

Theoretisch zijn er drie mogelijkheden om beter en sneller op de behoeften van de bevolking te kunnen inspelen.

- ✓ Ten eerste is er de institutionele, c.q. constitutionele invalshoek. Idealiter zou het beslissingsniveau dichter bij de burger moeten worden gebracht. Momenteel is dit evenwel geen haalbare kaart. Deze kloof met de burger kan deels worden gedicht via aangepaste marketingtechnieken.
- ✓ Een alternatief is de privatisering, met andere woorden het mechanisme van vraag en aanbod laten spelen.
- ✓ Een derde mogelijkheid is een andere managementaanpak. Er dient te worden gestreefd naar meer professioneel management in de vorm van een verhoging van kennis en vaardigheden bij zowel ambtenaren als politici. Politici dienen de meerwaarde daarvan te erkennen en bereid te zijn om te investeren in een verdere professionalisering van het ambtenarenkorps. Tot hiertoe hebben de politici daar onvoldoende oog voor, ook al omdat zij er te weinig van kennen. Inzet en communicatie zijn op zich niet voldoende, maar moeten noodzakelijkerwijze hand in hand gaan met een meer professionele managementcultuur.

Vereenvoudiging van de regelgeving

Er wordt gepleit voor een meer outputgerichte benadering. Actueel ligt de klemtoon op de input. De huidige regels gaan uit van een vergaande administratieve en budgettaire controle a priori, wat omslachtig en tijdrovend is. Het verdient de voorkeur om een dergelijke controle a posteriori door te voeren, waarbij de ambtenaren worden afgerekend op de resultaten. Beheersovereenkomsten lijken in dezen een goede formule.

De termijnen in het wetgevingsproces moeten drastisch worden ingekort. Bij wijze van voorbeeld wordt verwezen naar het enorme tijdsverloop tussen een aanvraag tot werving en de effectieve werving.

Daarenboven is de reglementering vaak ondoorzichtig wat het meten van de impact ervan zeer bemoeilijkt.

Het is duidelijk dat dit het probleem van de modernisering van de overheidsdiensten overschrijdt en mede raakt aan de discussie over de verhoogde responsabilisering van de administratie.

Tot slot wordt een lans gebroken voor een beter inzetten van bestaande instrumenten, onder meer wat betreft de inbreng van de Raad van State.

Relatie tussen het kabinet en (hoge) administratie

De administratie heeft slechts één klant, te weten de burger, onder welke noemer zowel fysieke als rechtspersonen thuishoren. De minister staat aan het hoofd van de administratie. Enkel hij is politiek verantwoordelijk voor zijn beslissingen.

Binnen de eerste werkgroep was er geen consensus over het antwoord op de vraag hoe proactief de administratie moet zijn in haar rol naar beleidsvoorbereiding. Men was het er wel over eens dat bedoeld antwoord ten dele situationeel is. Voorts werd gepleit voor een modus vivendi, waarbij duidelijke krijtlijnen worden getrokken zodat elk van beide partijen weet tot waar ieders verantwoordelijkheid reikt. In het algemeen heeft de minister de administratie vaak nodig om de impact van zijn voorstellen, annex beslissingen op de juiste draagwijdte te kunnen schatten. Het is evident dat de administratie moet interveniëren wanneer bepaalde suggesties vanwege de minister tot een debacle kunnen leiden. Een administratie die volledig aan de zijlijn blijft, is dus ook niet optimaal. Alles draait rond verantwoordelijkheid. Er wordt ook opgemerkt dat de impact van een kabinet nauw samenhangt met de persoon van de individuele kabinetsleden.

Toegesplitst op moderniseringsinitiatieven, wordt vastgesteld dat dikwijls dubbel werk wordt verricht. De administratie overdenkt vaak de zaken, waarna de minister een studiebureau inhuurt, zonder de administratie hierbij te betrekken, om dan ten slotte de administratie de opdracht te geven om de zaak in zijn juiste vorm te gieten. Dergelijke werkwijze zorgt voor een probleem van eigenaarschap en leidt tot heel wat onnodige frustratie.

Steekwoorden in de relatie tussen kabinet en (hoge) administratie zijn dialoog, vertrouwen en wederzijdse loyaliteit.

Hefbomen in het veranderingsproces

De leden van de eerste werkgroep zijn van oordeel dat de volgende negen punten moeten worden beschouwd als hefbomen in het veranderingsproces.

1. Het is van groot belang dat een **strategische visie** wordt ontwikkeld op verschillende domeinen, zoals de informatisering, de communicatie, inclusief de modernisering zelf, zowel wat betreft de grote principes als naar de dagelijkse werking.
2. **Collegialisering** is een ander sleutelbegrip. Het aansturen van het veranderingsproces is een gezamenlijke strategische verantwoordelijkheid.
Wel dient hieraan toegevoegd dat zulks geen middel mag zijn om individuele verantwoordelijkheid van zich af te schuiven.
3. Essentieel is de **valorisatie van het middenmanagement** waarin enorm veel potentieel en dito competentie aanwezig zijn. Er wordt verwezen naar het oprichten van netwerken en ook de idee van

projectmanagement is men zeer genegen. Momenteel wordt nog te veel gedacht in termen van hiërarchische structuren. Dezelfde verwijten zoals die door de topadministratie aan het adres van de kabinetten worden geformuleerd, gelden vaak ook in de relatie tussen de hoge administratie en het middenkader. Deze relatie moet evenzeer worden gekenmerkt door dialoog, vertrouwen en wederzijdse loyauteit.

4. De nodige aandacht dient te worden besteed aan **vorming** die tal van vormen kan aannemen, zowel basisvorming als meer specifieke, dan wel transversale vorming, zowel individueel als in groep. Departementoverschrijdende vorming heeft bovendien als voordeel dat op die wijze tal van contacten worden gelegd. Het streefdoel is dat het algemeen niveau van het ambtenarenkorps erop vooruit gaat.
5. Er hoort snel werk te worden gemaakt van een goede **interne communicatie**. Het opzetten van een intranet is daarbij een hulpmiddel.
6. Er wordt een vurig pleidooi gehouden voor een **aangepaste “rechtspositieregeling” voor de topambtenaren**.
7. Belangrijk is ook dat **instrumenten** worden ontwikkeld **voor de meting van de performantie** “van de dingen waar wij mee bezig zijn”. Niet alleen het kwantitatieve, maar ook het kwalitatieve verdient de nodige aandacht.
8. In het verlengde van het voorgaande moet werk worden gemaakt **van aangepaste budgettaire instrumenten**, te onderscheiden van de budgettaire middelen. Dit zou de doorzichtigheid vergroten en een beter gebruik van de schaarse financiële middelen in de hand werken.
9. Centraal tot slot is het **motiveren van de medewerkers**. Het komt erop aan de beroepsfierheid in ere te herstellen. Demotivatie is aanwezig op alle niveaus en misschien nog wel het meest uitgesproken op de lagere niveaus, gegeven dat de hogere niveaus het probleem ten minste nog van het begin tot het einde zien.

Laatste suggestie

Van essentieel belang opdat het moderniseringsproces zou slagen, is dat wordt gestreefd naar een betere horizontale samenwerking. De notie “ministerie” zoals die actueel bestaat en vanuit een historische administratieve logica is gegroeid, is totaal voorbijgestreefd. De verdeling van bevoegdheden is in de loop der tijden grondig gewijzigd onder invloed van politieke en machtsverhoudingen, de interactie met het Europese niveau, het continue proces van bevoegdheidsafbakening ten opzichte van gemeenschappen en gewesten.

Als voorbeeld van de moeilijkheden ingevolge de huidige bevoegdheidsverdeling wordt verwezen naar de wetgeving inzake het elektronisch stemmen.

Het ultieme doel is de realisatie van de doelstellingen en niet het veilig stellen of versterken van de machtpositie van individuen.

De bevolking vraagt dat snel wordt veranderd. Dit is een zaak van politiek en administratie, met eventueel een arbiter.
