

Programma « Samenleving en Toekomst »

Eindverslag – deel « Synthese van het onderzoek»¹

ONDERZOEKSCONTRACT: [TA/00/019](#)

ACRONIEM VAN HET PROJECT: MANDATE

TITEL: "**Het mandaatsysteem in de federale overheid geplaatst in een internationaal perspectief**"

ONDERZOEKSPLOEG (met vermelding van onderzoeksinstituten en eenheden):

COÖRDINATOR (indien van toepassing): Prof. dr. C. de VISSCHER (ISPOLE – UCL)

PROMOTOR(EN): Prof. dr. A. HONDEGHEM (IO – KULEUVEN)

ONDERZOEKER(S): K. VAN DORPE (IO – KULEUVEN)

F. RANDOUR (ISPOLE – UCL)

DATUM: 31/08/2011

Deze synthese heeft tot doel de resultaten van het onderzoek op Internet weer te geven. Ze wordt door de coördinator van het netwerk aan de programma administrator, ter goedkeuring en in drie talen (Nederlands, Frans en Engels), voorgelegd.

¹ Zie art. 5.5.2 van het basiscontract.

Links naar de websites waar de werken van de onderzoeksploeg in het kader van het project worden vermeld

- KUL: <http://soc.kuleuven.be/io/ned/project/inhoud/hrm21.htm>

- UCL : <http://www.uclouvain.be/372070.html>

Samenvatting

De Copernicushervorming had als doel om de Belgische federale administratie om te vormen tot een moderne en vooruitstrevende overheidsadministratie (Hondeghe & Depré, 2005). Met de introductie van het mandaatsysteem vervoegde België de internationale trend van contractualisering van arbeids- en sturingsrelatie. Door deze hervorming werd enerzijds de arbeidsrelatie sterk veranderd: er kwam een einde aan de levenslange benoeming voor topambtenaren. Voortaan werden deze tewerkgesteld op basis van “contracten” – in de vorm van hernieuwbare mandaten van 6 jaar².

De contractualisering van de sturingsrelatie, anderzijds, vond plaats door de invoering van een vorm van prestatie-akkoord voor topambtenaren, i.c. management- en operationele plannen. Hierin worden objectieven geëxpliciteerd en prestatie-indicatoren vastgelegd, teneinde de prioriteiten te bepalen en topambtenaren te responsabiliseren met betrekking tot het managen van hun organisatie (Putseys & Hondeghe, 2002).

Bovendien zorgde de hervorming voor een nieuwe structuur en een nieuw discours bij de federale overheidsdiensten: de ministeries werden vervangen door federale overheidsdiensten, en de voormalige secretaris-generaal heette nu ‘voorzitter van het directiecomité’. Daarnaast was het ook de bedoeling om de verhouding tussen de administratie en de kabinetten meer in evenwicht te brengen.

Gebruik makend van de typologie van “Public Service Bargains³” (PSB) van Christopher Hood, kunnen we besluiten dat de Copernicushervorming als doel had een “managerial public service bargain” te introduceren in de Belgische federale administratie (Hood, 2000; Hood & Lodge, 2006). In een dergelijke PSB worden topambtenaren tewerkgesteld op basis van een individueel arbeidscontract, in plaats van een statuut, en hun arbeidsvoorwaarden zijn individueel onderhandelbaar, naar analogie met de private sector. Topambtenaren zijn managers van hun organisatie, met een hoge graad van autonomie, en vaak rechtstreeks afkomstig uit de wijdere publieke of private sector. Vaak ontvangen zij een betere verloning, in ruil voor meer verantwoordelijkheid. In geval van onvoldoende resultaten of fouten dragen zij zelf, in plaats van de minister, de verantwoordelijkheid.

Onderzoeksvragen en hypothesen

Aan de hand van de typologie van public service bargains identificeerde het onderzoeksteam drie variabelen die de gecontractualiseerde relatie met de topambtenaren vormgeven: identiteit en rolperceptie, institutionele relaties en het performance management

² Er zijn enkele uitzonderingen, zoals de topambtenaren bij de FOD Buitenlandse Zaken, die een mandaat voor 4 jaar hebben, en het mandaat van de voorzitter van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, wiens mandaat verbonden is aan dat van de eerste minister.

³ Een PSB is een impliciet of expliciet ruilakkoord, afgesloten tussen de politiek en de ambtenarij. De klassieke PSB ziet eruit als volgt: ambtenaren stellen loyaliteit en een aantal vaardigheden ten dienste van de politici, en politici geven in ruil daarvoor de flexibiliteit in tewerkstelling op. Ambtenaren werken vast, onder een statuut, en krijgen een zekere verantwoordelijkheid en beloning. In ruil daarvoor voeren ze geen oppositie (vb.: staking) tegen de politici en het gevoerde beleid (Hood & Lodge, 2006).

systeem (Hood, 1998; 2000). Onze eerste onderzoeksvraag luidt als volgt: “Heeft de introductie van een mandaatsysteem geleid tot een verandering op het vlak van de identiteit van topambtenaren, hun institutionele relaties en hun performance managementsysteem?” (RQ 1).

Hood geeft duidelijk aan dat de identiteit van topambtenaren verschilt al naargelang de verschillende soorten bargains. Ten gevolge van de introductie van een mandaatsysteem, kunnen we een verschuiving verwachten van een traditionele administratieve identiteit⁴, naar een manageriële identiteit. Daarnaast kan ook een verschuiving verwacht worden in de institutionele relaties tussen de topambtenaar en de andere actoren in de politiek-administratieve relatie. We verwachten dat die relaties een meer horizontale vorm aannemen, in plaats van de traditionele, meer hiërarchische relaties. Op het vlak van performance management ten slotte verwachten we een verschuiving van een sturing op regels naar een sturing op prestaties.

Evoluties in PSB's worden echter ook sterk gedetermineerd door constitutionele, sociale en politieke factoren (de Visscher e. a., 2004). In de praktijk hebben aldus heel weinig landen een volwaardige managerial bargain aangenomen. Het merendeel van hen is geëvolueerd in de richting van een hybride bargain. Dit brengt ons bij onze tweede onderzoeksvraag (RQ 2): “In geval van een veranderende bargain, evolueren de drie variabelen – identiteit, institutionele relaties en het performance managementsysteem – noodzakelijkerwijze in dezelfde richting?”. M.a.w.: is het mogelijk dat sommige variabelen in de richting van een managerial public service bargain evolueren, terwijl andere binnen de oorspronkelijke bargain blijven?

Teneinde deze hypotheses te verifiëren werd een empirisch onderzoek uitgevoerd bij de voorzitters van het directiecomité (niveau N) en de directeurs-generaal (niveau N-1) in de Belgische federale overheidsdiensten. Er werd een vragenlijst verzonden naar deze mandaathouders, en semigestructureerde interviews werden afgenomen in de periode 2009-2011. In totaal – vragenlijsten en interviews van beide groepen samen – behaalden we een responsgraad van 72,6% of 45 topambtenaren. Voorliggend rapport bespreekt de resultaten van de analyse van onze variabelen bij het geheel van bestudeerde mandaathouders in de federale overheidsdiensten.

Empirische observaties

De onafhankelijke variabele: de contractualisering van de topambtenaren in de FOD's

De Belgische federale regering lanceerde de Copernicushervorming in 2000, en herdefinieerde aldus de arbeidsrelatie tussen ministers en topambtenaren. Zoals gezegd moest de levenslange benoeming plaats maken voor een hernieuwbaar mandaat van 6 jaar⁵. De benoemingen in deze managementfuncties zijn van tijdelijke aard. In ruil ontvangt de mandaathouder meer autonomie om de diensten waarvoor hij/zij verantwoordelijk is beter te kunnen leiden. De bedoeling was een moderne managementcultuur te introduceren in de federale administratie.

De sturingsrelatie tussen de minister en de houder van een managementfunctie wordt vormgegeven door middel van een managementplan, dat dient als basis voor de evaluatie van de mandaathouder en voor de eventuele hernieuwing van het mandaat. Het mandaat kan stopgezet worden voor het verstrijken van de termijn van 6 jaar, of aan het einde van het

⁴ Met 'traditionele administratieve identiteit' bedoelen we een politiek neutrale carrièreambtenaar, die werkt in alle anonimiteit, loyaal aan zijn minister. De ambtenaar volgt strikt de voorgeschreven regels en procedures, en eventuele fouten vallen onder het principe van ministeriële verantwoordelijkheid.

⁵ Zie het KB van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en uitoefening van managementfuncties in de federale overheidsdiensten (B.S. 31 oktober 2001).

mandaatstermijn, in geval van onvoldoende prestaties.

Als tegengewicht voor een grotere responsabilisering van de topambtenaren voorzag de hervorming erin de regels en procedures op het vlak van administratieve en budgettaire controle aan te passen. Het doel van de ontwerpers van de hervormingen was om te evolueren in de richting van een 'ex post' controle, in plaats van de bestaande 'ex ante' controles. Tot op vandaag is deze doelstelling grotendeels dode letter gebleven.

De afhankelijke variabelen

Identiteit

De variabele 'identiteit' bestaat uit drie subvariabelen: de persoonlijke identiteit, de rolidentiteit en de sociale identiteit. We trachten na te gaan in hoeverre er nu 'andere' ambtenaren aan de top zitten dan voorheen.

1. Persoonlijke identiteit

We onderzoeken een aantal demografische kenmerken, de educatieve en professionele achtergrond en persoonlijke waarden van de respondenten, teneinde te bepalen of we een ander profiel kunnen vaststellen sinds de introductie van de hervormingen.

De proportie vrouwelijke mandaathouders is licht gestegen, van 11% in 2004 tot 16% in 2009. De gemiddelde leeftijd van de topambtenaren is licht gedaald, met een vrij sterke daling op het niveau van de directeurs-generaal – net iets meer dan 6 jaar ten opzichte van 1988 (Hondeghem, 1990). Vooral de vrouwelijke directeurs-generaal zijn een stuk jonger dan het gemiddelde: gemiddeld zijn deze 49,5 jaar oud. Gezien het lage aantal vrouwelijke DG's (slechts 6 vrouwelijke DG's op 53 ingevulde DG-functies anno 2009) moeten we deze cijfers met de nodige voorzichtigheid behandelen. Van echt grote verschuivingen op het vlak van gender en leeftijd is echter geen sprake.

Wat de educatieve achtergrond betreft, zijn er weinig verschuivingen ten opzichte van het verleden waar te nemen. Op het niveau van de voorzitters hebben de diploma's sociale wetenschappen zich naast de economische en juridische diploma's gehesen. Verder was het vooral interessant om te zien dat extern aangeworven mandaathouders en intern aangeworven mandaathouders over verschillende diploma's beschikken. De extern aangeworven mandaathouders blijken meer geschoold in economie en exacte of toegepaste wetenschappen. In totaal werd 18% van onze respondenten rechtstreeks uit de private sector aangeworven. Hiermee werd de ambitie van Copernicus om mandaathouders uit de private sector aan te trekken gerealiseerd. Het aandeel voormalige kabinetsmedewerkers binnen de bestudeerde groep mandaathouders bedroeg 44%, dit is een bevestiging van bevindingen uit eerder onderzoek (Pelgrims, 2005).

We kunnen dus concluderen dat er zich een aantal wijzigingen hebben voorgedaan in het profiel van de topambtenaren, doch grote verschuivingen konden niet worden vastgesteld. Wél is men erin geslaagd 'andere' profielen aan te trekken door externe mandaathouders aan te werven.

2. Rolidentiteit

De Belgische topambtenaar kan verscheidene rollen aannemen: de professional, de manager, de bureaucraat, de leider en de beleidsadviseur. Welke rol haalt de bovenhand anno 2009-2010, en is dit een verschil met vroeger? Één van de doelen van de hervorming was om minder bureaucraten te hebben aan de top van de administratie, en meer leiders en managers. Er werden schalen gecreëerd om deze verschillende rollen te meten.

De professional

De score van beide groepen mandaathouders – voorzitters en directeurs-generaal – is de volgende: respectievelijk 8,3 en 6,8 op 10 (resp. standaarddeviatie 1,50 en 1,82)⁶. Het ziet er dus naar uit dat voorzitters zich meer profileren als een professional in het overheidsmanagement. Hiermee willen we allerm minst gezegd hebben dat directeurs-generaal minder professioneel zijn. Het verschil in cijfers valt vermoedelijk eerder te verklaren door een verschillende rolopvatting, waarbij directeurs-generaal nog net iets meer expert zijn in hun domein dan hun voorzitters.

De leider

Voor beide groepen kon een hoge score genoteerd worden voor de rol van leider : de voorzitters scoorden gemiddeld 9 op 10 (sd = 1,02), de directeurs-generaal gemiddeld 8,1 op 10 (sd = 1,09). Op basis van resultaten van de schaalanalyse zou men kunnen concluderen dat de rol van leider de primaire rol is van de topambtenaar in de federale overheid. Er dient echter opgemerkt te worden dat de score op deze schaal tot stand kwam door middel van een inschatting door de topambtenaren van het eigen takenpakket. Het is dus mogelijk dat we te maken hebben met sociaal wenselijke antwoorden, of een verschil tussen woord en daad. Binnen de rol van leiderschap scoorden de items over motiveren van medewerkers en communiceren met medewerkers beter dan het aspect 'visie', dat ook onderdeel uitmaakt van de rol als leider.

De manager

We veronderstelden een hoge score te vinden op de rol van manager. De resultaten van de schaalanalyse bevestigen dit echter niet volledig. De gemiddelde score voor de voorzitters is 6,2 op 10, met een standaardafwijking van 1,7. Wanneer hen dit gevraagd werd in de interviews, plaatsten de meeste voorzitters deze rol met stip op 1, terwijl in de schaalanalyse de rol van manager de voorlaatste plaats behaalde. Er is dus een duidelijk verschil tussen de inschatting van de eigen rol en de empirische meting. Hoewel ook de directeurs-generaal niet laag scoren op deze schaal – gemiddeld 6,6 op 10, met standaarddeviatie 1,62 – werd er gemiddeld hoger gescoord op de schalen van leider, professional en bureaucaat. Beide groepen zijn dus vergelijkbaar qua volgorde van belangrijkheid van rollen.

De score op de rol van manager kon gelinkt worden aan het volgen van een opleiding in (overheids)management, en aan de mate waarin men een voorstander is van meer mobiliteit onder de topambtenaren. Er kan wel gesteld worden dat de moderne managementideeën voet aan grond gekregen hebben bij topambtenaren in de federale overheid.

De bureaucaat⁷

De rol van bureaucaat neemt – ietwat tegen onze verwachtingen in – ook nog steeds een belangrijke rol in, wat verklaard kan worden door het principe van 'layering'. Dit houdt in dat de traditionele roldentiteit van bureaucaat, met de daarbij horende traditionele waarden als gelijkheid, rechtszekerheid en risicomijding nog steeds voortbestaat, maar dat 'nieuwere' rollen, zoals die van leider, professional en manager daar bovenop zijn komen te liggen. De score van bureaucaat was ook iets hoger op het N-1-niveau (6,8 op 10 – sd = 1,53) dan bij de voorzitters (6,2 op 10 – sd = 2,19), wat verklaard kan worden door de grotere expertisefunctie in hoofde van de directeurs-generaal.

De beleidsadviseur

In België zijn topambtenaren traditioneel niet sterk betrokken bij het proces van beleidsformulering. Uit de analyse van de surveyresultaten blijkt ook dat de topambtenaren

⁶ Enkel voor deze rol werd een dergelijk groot verschil tussen beide groepen gemeten. Dit verschil is bovendien statistisch significant op het 0.05-niveau.

⁷ Het concept 'bureaucaat' heeft geen negatieve connotatie in dit rapport. Het wordt gebruikt in 'Weberiaanse' zin: iemand die de regels en procedures kent en volgt, iemand die aan het hoofd staat van een hiërarchische organisatie, waar promotie gebeurt op basis van anciënniteit, etc.

het geven van beleidsadvies niet als één van hun voornaamste taken zien: De voorzitters scoren allen zeer laag op deze schaal (gemiddeld = 4/10; sd = 2,29), op één uitzondering na. Met een gemiddelde score van 4,7 op 10 (standaarddeviatie = 2,16) scoort deze rol ook bij de directeurs-generaal, zoals verwacht, eerder laag. De grotere standaardafwijking bij zowel de voorzitters als bij de directeurs-generaal wijst erop dat dit sterker verschilt tussen de respondenten onderling, dan de vorige besproken rollen. Analyse op individueel niveau leert ons dat topambtenaren in bijvoorbeeld de Kanselarij van de Eerste Minister of in andere diensten die zich voornamelijk met beleid bezighouden, zichzelf meer als een beleidsadviseur beschouwen dan andere topambtenaren. De positie van de beleidscel⁸ in de beleidscyclus is hier allicht niet vreemd aan.

Vergelijking van de roldentiteiten van externe en interne mandaathouders toont aan dat deze externen wel degelijk een andere roldentiteit hebben dan internen. Vooral de rol van manager scoort relatief gezien beduidend hoger bij de extern aangeworven mandaathouders, en ook de rol van leider scoort hoger in absolute termen.

3. Sociale identiteit

Gezien topambtenaren nu meer verantwoordelijkheid worden geacht te dragen voor het realiseren van de organisatiedoelstellingen, veronderstelden we dat ze zich meer zouden gaan identificeren met de eigen organisatie (mesoniveau), en minder met de federale overheid op zich (macroniveau). De empirische data lijken deze hypothese te ondersteunen voor beide groepen mandaathouders. Vooral bij de Nederlandstalige directeurs-generaal was de identificatie met de eigen FOD of het eigen DG hoog. Franstalige directeurs-generaal identificeerden zich over het algemeen meer met het macroniveau. Onze hypothese dat directeurs-generaal zich binnen dat mesoniveau vooral met het eigen directoraat-generaal zouden identificeren kon niet volledig bevestigd worden.

De directeurs-generaal die met een geïntegreerd managementplan of een bestuursovereenkomst werkten, identificeerden zich duidelijk veel minder met kleine groepen, zoals het eigen directoraat-generaal of het werkteam, dan directeurs-generaal met een individueel managementplan.

Hoewel we een hoge mate van professionalisme konden vaststellen bij de topambtenaren, identificeren ze zich weinig met elkaar als groep. Voor een deel zou dit kunnen verklaard worden door de beperkte mogelijkheden voor netwerken die hen geboden worden.

Voorts werd vastgesteld dat Franstalige topambtenaren het belangrijker vinden om voor de overheid te werken, en niet voor de private sector, dan hun Nederlandstalige collega's. Na controle voor andere verklaringen, durven we stellen dat dit verschil vermoedelijk verklaard kan worden door een verschillende administratieve referentiecultuur, doch meer onderzoek op dat vlak is noodzakelijk.

4. Conclusies voor de variabele 'identiteit'

We kunnen besluiten dat er een gedeeltelijke verschuiving heeft plaatsgevonden in de identiteit van de topambtenaren. Er heeft echter geen volledige vervanging plaatsgevonden van de traditionele identiteit door een nieuwe, meer manageriële identiteit.

Institutionele relaties

Binnen de variabele 'institutionele relaties' bestuderen we de bestaande relaties tussen de topambtenaren en een aantal andere actoren: de minister en zijn persoonlijke staf, de horizontale departementen, het parlement en de belangengroepen. We onderzoeken in

⁸ De Copernicushervorming bracht ook een nieuwe naam voor de voormalige ministeriële kabinetten: de 'beleidscel'.

hoeverre een evolutie waarneembaar is in de richting van een meer horizontale relatie tussen de verschillende actoren en de topambtenaren.

1. Relaties met de minister en zijn persoonlijke staf

De sturingsrelatie tussen de minister en de topambtenaar wordt voortaan georganiseerd op basis van een prestatieakkoord. Aldus verwachten we dat de hiërarchische relatie plaatsmaakt voor een – althans gedeeltelijke – meer horizontale relatie die de verantwoordelijkheden van de topambtenaar verhoogt, alsook zijn autonomie doet toenemen bij het leiden van zijn diensten.

De empirische analyse laat niet toe deze hypothese volmondig te bevestigen. Hoewel er een lichte toename te noteren valt op het vlak van betrokkenheid bij de beleidscyclus, blijft de topambtenaar desalniettemin nog steeds beperkt betrokken bij het beleidsproces. De perceptie verschilt al naargelang de taalgroepen: de Nederlandstalige topambtenaren voelden zich meer betrokken bij het beslissingsproces dan hun Franstalige collega's, die dit als een ministerieel prerogatief beschouwden.

Wat betreft de samenwerking en de taakverdeling, werd vastgesteld dat deze voornamelijk op hiërarchische en Weberiaanse wijze georganiseerd bleef. De topambtenaren rapporteerden een goede en coöperatieve samenwerking met de minister en zijn beleidscel, en gaven aan dat deze laatste functioneerde als een soort 'gate keeper' voor de minister. Een interessante bevinding is dat topambtenaren niet van mening zijn dat de beleidscel zich inmengt in hun werk, in tegenstelling tot wat algemeen aangenomen wordt. De persoonlijkheid, de visie en de stijl van de betrokken actoren blijken uiterst belangrijke factoren voor de vormgeving van de relaties tussen topambtenaren, ministers en hun persoonlijke staf.

We kunnen aldus slechts een zwakke evolutie vaststellen van een hiërarchische relatie naar een horizontale relatie tussen de topambtenaren, de minister en zijn beleidscel sinds de introductie van het mandaatsysteem

2. Relaties met de horizontale departementen

De hypothese met betrekking tot de horizontale departementen luidt dat een hiërarchische relatie met de horizontale departementen, die functioneert door middel van een ex ante controlesysteem op vlak van personeel en budget, plaatsmaakt voor een meer horizontale relatie door middel van een ex post controlesysteem en een enveloppesysteem, door de invoering van het mandaatsysteem. Voor de voorzitters werd de relatie met de horizontale FOD's bestudeerd, op het niveau van de directeurs-generaal werd de relatie met de stafdiensten bestudeerd.

Deze hypothese kon niet volledig bevestigd worden door de resultaten. Ondanks een relatieve toename van de autonomie van de topambtenaren in het managen van hun diensten, wordt deze autonomie over het algemeen als 'gemiddeld'⁹ beschouwd, zowel wat betreft middelen voor personeel als voor budget. Een verhoogde autonomie lijkt zich vooral te situeren op het niveau van de voorzitters van het directiecomité, en minder op het niveau van de directeurs-generaal¹⁰. We stelden bovendien vast dat de gepercipieerde autonomie bij carrièreambtenaren ('beperkte autonomie') lager was dan bij extern gerekruteerde mandaathouders ('gemiddeld' tot 'groot').

Er bestaat evenwel een algemene consensus dat het systeem voor verbetering vatbaar is,

⁹ De topambtenaren werd gevraagd hun autonomie t.o.v. de stafdiensten P&O en B&B te evalueren. Er waren 4 antwoordmogelijkheden: grote autonomie (waarde 10), gemiddelde autonomie (6,6), beperkte autonomie (3,3) en heel weinig autonomie (0).

¹⁰ Budget: 7,4 op 10 voor de voorzitters tegenover 4,9 voor de directeurs-generaal (sd = 3,6). Personeel: 6,3 op 10 voor de voorzitters tegenover 4 voor de directeurs-generaal (sd = 2,9).

en dat meer autonomie op zijn plaats zou zijn. Ondanks de beloftes van de Copernicushervorming zijn vele ex ante controles nog steeds in voege, en werden weinig ex post controles gerealiseerd. Ook de interne auditsystemen geraken moeilijk van de grond. Een andere belangrijke factor in deze hervorming is de installatie van het FEDCOM-systeem.

De horizontale FOD's worden doorgaans nogal ambigue gepercipieerd, zowel als een controle-, als als een ondersteuningsorgaan. De FOD Budget & Beheerscontrole wordt iets meer beschouwd als een controleorgaan dan de FOD P&O. Over het algemeen schijnen Nederlandstalige topambtenaren de horizontale departementen minder als een inmenging te beschouwen. Bovendien menen zij ook over meer autonomie te beschikken dan hun Franstalige collega's.

We kunnen aldus vaststellen dat de introductie van het mandaatsysteem geleid heeft tot een evolutie richting meer autonomie voor de voorzitters ten opzichte van de horizontale departementen. Wat de relatie tussen de directeurs-generaal en de stafdiensten betreft, verschillen de resultaten sterk tussen de FOD's onderling.

3. Relaties met het parlement

Van een hiërarchische relatie waarin het parlement controle uitoefent via de ministeriële verantwoordelijkheid, verwachten we een evolutie in de richting van een meer horizontale relatie waarin het parlement de prestaties van de topambtenaar zelf controleert, met behulp van diens managementplan.

Deze hypothese wordt niet bevestigd door de onderzoeksresultaten. Het idee van meer verantwoording afleggen ten opzichte van het parlement blijkt geen ingang te hebben gevonden in hoofde van de Belgische topambtenaren. Het principe van ministeriële verantwoordelijkheid blijft voor hen onverminderd gelden. De contacten met het parlement blijven grotendeels beperkt tot het verstrekken van technische informatie, en dit veeleer door stafmedewerkers, dan door de mandaathouders zelf.

4. Relaties met de belangengroepen

We veronderstelden dat de introductie van het managementplan, dat de topambtenaren responsabiliseert en tot meer transparantie aanzet, leidt tot een evolutie van een hiërarchische relatie tussen beide partijen naar een meer horizontale relatie. Van een beperkte toegang voor de belangengroepen tot de topambtenaren evolueert men naar frequentere contacten tussen beide partijen, en een verhoogde transparantie in hoofde van de topambtenaren.

Onze empirische waarnemingen bevestigen deze hypothese ook. Zowel voorzitters als directeurs-generaal geven aan meer contacten te hebben met belangengroepen dan voorheen. Ze maken gewag van een positieve evolutie op dat vlak doorheen de voorbije tien jaar. Deze bevinding is interessant, temeer om dat Dierickx & Majersdorf begin jaren '90 nog schreven dat 'topambtenaren in een ambtelijk begijnhof leefden' (1993). Onze resultaten bevestigen ook een eerdere post-Copernicusstudie: de Visscher et al. (2004) stelden reeds in 2002 een gelijkaardige evolutie vast in de richting van meer contacten en meer transparantie.

5. Conclusies voor de variabele 'institutionele relaties'

We kunnen besluiten dat er zich een erg lichte verschuiving heeft voorgedaan in de richting van een meer horizontale relatie tussen de topambtenaar en de andere institutionele actoren. Deze verschuiving viel vooral waar te nemen in de relatie met de belangengroepen en de burgers.

Performance management

Nadat de golf van New Public Management-hervormingen over België is heen getrokken, willen we nagaan of de topambtenaren nu anders aangestuurd worden. Is er een verschuiving merkbaar van sturing op regels naar sturing op prestaties? Met behulp van de 4 fasen in de performance management cycle bestuderen we in hoeverre en op welke manier er sprake is van een dergelijke verschuiving voor de Belgische topambtenaren.

1. Plan

In de planningsfase wordt bestudeerd welke actoren betrokken zijn bij de opmaak van de plannen, of er specifieke doelstellingen werden in opgenomen (met prestatie-indicatoren), etc. In België maakt de voorzitter van het directiecomité een management- en operationeel plan op voor zijn departement, de hiërarchisch lagere mandaathouders stemmen hun management- en operationele plannen hierop af.

Uit de resultaten van de survey blijkt dat er in de planningsfase alvast een verschuiving waar te nemen valt van een sturing op regels naar een sturing op prestaties. De plannen worden opgemaakt en gewaardeerd als een nuttig instrument door het merendeel van de respondenten. Er lijkt ook een grotere nadruk te liggen op output- en outcome-indicatoren, dan op input- en procesindicatoren, wat één van de aanwijzingen is voor de verschuiving, hoewel we deze bevinding met de nodige voorzichtigheid moeten benaderen.

2. Do

De monitoringfase behelst de uitvoering van de plannen en de opvolging van het realiseren van de doelstellingen uit de plannen. We bekijken de managementinstrumenten, de frequentie en wijze van rapportering, en dergelijke meer.

We stellen vast dat, hoewel de score op de schaal vrij hoog is, we toch grote verschillen waarnemen tussen de FOD's onderling, en ook binnen de FOD's, op het vlak van frequentie van rapportering, de manier van opvolging en de betrokken actoren. Het is opmerkelijk dat voor bijna de helft van de mandaathouders de enige opvolging gebeurt d.m.v. de officiële evaluatiemomenten. Het gebruik van managementinstrumenten is wijdverspreid. Bepalende factoren hierbij zijn het initiatief van de mandaathouder zelf, en de betrokkenheid van de voorzitter – en bij uitbreiding het directiecomité – en de minister. Een intern controlesysteem en een interne audit komen vooralsnog niet echt van de grond. We kunnen concluderen dat er verschuiving in de richting van een sturing op prestaties waarneembaar is, maar gezien de grote verschillen tussen de organisaties onderling, is deze evolutie minder sterk dan in de vorige fase van de prestatie managementcyclus.

3. Check

Bij het bestuderen van de evaluatiefase gaan we na of deze in de praktijk ook heeft plaatsgevonden, met welke actoren, op basis van welke documenten, enz.

Over het algemeen zijn de mandaathouders tevreden over de manier waarop de evaluatieprocedure verloopt, hoewel er een zekere bekommernis bestaat omtrent het garanderen van de objectiviteit van die evaluatie. De prestatie-indicatoren spelen niet bij elke mandaathouder een even grote rol bij de evaluatie. Op het niveau van de directeurs-generaal – met de voorzitter van het directiecomité als eerste evaluator – schijnen de evaluaties net iets grondiger te verlopen. De uitvoering in de praktijk verschilt sterk tussen de verschillende FOD's, en over het algemeen is de betrokkenheid van de minister laag te noemen op het N-1-niveau. Ook op het niveau van de voorzitters werd gewezen op het grote belang van de goodwill van de minister. Er werden een aantal suggesties ter verbetering gedaan door de respondenten, die bij de aanbevelingen aan het einde van het finaal rapport over de Belgische case besproken worden.

4. Act

In de act-fase bestuderen we de gevolgen van de evaluatie. Bij een eindscore 'zeer goed' wordt het mandaat automatisch hernieuwd. Bij een 'voldoende' moet de mandaathouder opnieuw de selectieprocedure doorlopen, wil deze een nieuw mandaat opnemen. In geval van een 'onvoldoende', is er geen nieuw mandaat mogelijk. De mandaathouder die voorheen statutair ambtenaar was, kan terugkeren naar zijn oude functie in de administratie. De mandaathouder die extern aangeworven werd, verlaat de administratie. Uit cijfers uit 2009 blijkt dat niet minder dan 82,5% van de geëvalueerde mandaathouders de score 'zeer goed' mocht ontvangen. Voor sommige waarnemers wijst dit erop dat de evaluatie niet voldoende ernstig wordt genomen.

De beloning van goede prestaties wordt niet omgezet in financiële beloning: er worden geen bonussen of salarisverhogingen toegekend. Een positieve evaluatie is wel van belang voor het verdere verloop van de carrière, aangezien men in dat geval een hernieuwd mandaat mag/kan opnemen. Er is geen sprake van prestatiegerelateerde verloning in de strikte zin van het woord, maar prestaties kunnen wel beloond worden in de vorm van een hernieuwing van het mandaat of een promotie. Er is dus een zekere evolutie in de richting van een sturing op prestaties waarneembaar, doch deze zet zich niet volledig door.

5. Conclusies voor de variabele 'performance management'

Voor de variabele 'prestatie management' kunnen we dus besluiten dat er wel degelijk stappen in de richting van sturing op prestaties zijn gezet, maar dat de sturing op regels niet verdwenen is. De gemiddelde scores van de mandaathouders op de verschillende schalen voor planning, opvolging en evaluatie liggen min of meer in dezelfde lijn, tussen de 7/10 en de 9/10. We kunnen dus concluderen dat op de beide niveaus – N en N-1 – tot en met de evaluatiefase sturing op prestaties vrij goed ingang gevonden heeft. Daar dient echter een kanttekening te worden bij gemaakt: bij elke volgende stap in de performance managementcyclus nam de standaarddeviatie toe (van 1,52 over 1,96 naar 2,20 voor de directeurs-generaal – van 1,17 over 1,67 naar 1,83 voor de voorzitters).

Dit geeft aan dat er, hoe verder men gaat in de prestatie managementcyclus, grotere verschillen optreden naargelang de individuen en de organisaties. Vooral in de plannings- en opvolgingsfase kon een evolutie in de richting van een sturing op prestaties worden waargenomen, in de verdere fases was dit veel minder het geval, onder meer door het niet aanpassen van de controlesystemen. Dientengevolge kunnen we stellen dat er van een volledige verschuiving van sturing op regels naar sturing op prestaties voorlopig geen sprake is.

Besluit

Met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag : *Heeft het mandaatsysteem geleid tot een verschuiving in de identiteit van de topambtenaren, hun institutionele relaties en hun performance management systeem ?*, kunnen we besluiten dat er inderdaad een impact geweest is van deze hervorming op de drie bestudeerde variabelen. We formuleerden volgende antwoorden op onze hypotheses.

Onze eerste hypothese betrof de variabele identiteit : *“Door de invoering van het mandaatsysteem evolueerde de traditionele administratieve identiteit van de topambtenaren naar een ‘manageriële’ identiteit.”* Deze hypothese kan bevestigend beantwoord worden, mits enkele nuances. Voor een aantal aspecten van de persoonlijke en de rolidentiteit ging deze hypothese op, vooral waar het de extern aangeworven mandaathouders betrof. De traditionele administratieve identiteit werd hoegenaamd niet volledig vervangen door de nieuwe 'manageriële' identiteit. Een aantal aspecten van deze nieuwe identiteit hebben zich op de bestaande identiteit geënt. Onze hypothese voor de sociale identiteit werd grotendeels bevestigd.

Onze tweede hypothese: «*Het mandaatsysteem genereert een verandering in de institutionele relaties tussen de topambtenaar en een aantal andere actoren: van een hiërarchische relatie naar een meer horizontale relatie*» werd amper bevestigd. De relatie met de minister wordt nog steeds als 'hiërarchisch' omschreven, en de contacten met het parlement zijn nauwelijks geëvolueerd. De relaties met de belangengroepen kenden wel een evolutie, met een toename van de frequentie van de contacten en een toegenomen transparantie, doch ook daar blijft de horizontaliteit van de relatie eerder beperkt. De relaties met de horizontale departementen, ten slotte, ondergingen wel een evolutie, doch niet op een uniforme wijze.

De derde hypothese: «*Door de invoering van het mandaatsysteem is er een evolutie waarneembaar van een sturing op regels naar een sturing op prestaties* » werd gedeeltelijk bevestigd door de onderzoeksresultaten. Deze sturing op prestaties is evenwel sterker waarneembaar in het begin van de performance management cycle dan naar het einde toe. Dit kan verklaard worden door te wijzen op de kwaliteit van de evaluaties, en door de beperkte gevolgen die hieraan gekoppeld zijn. Zoals menig mandaathouder zelf aangaf: "We hebben noch de wortel, noch de stok".

De tweede onderzoeksvraag wou nagaan in hoeverre alle variabelen al dan niet in dezelfde richting evolueerden, dit is in de richting van een managerial bargain, of stellen we een hybride bargain vast in de praktijk? Uit bovenstaande conclusies blijkt het antwoord op deze vraag: voor geen van de drie bestudeerde variabelen kon een volledige verschuiving van een traditionele naar een managerial bargain worden vastgesteld. Elementen uit de oorspronkelijke bargain blijven doorwerken, zodat er een soort van 'layering' optreedt. De nieuwe bargain die tot stand gekomen is na de Copernicushervorming combineert kenmerken van de traditionele bargain met een aantal typische aspecten uit de managerial bargain.

We kunnen dus concluderen dat niet alle variabelen in dezelfde zin geëvolueerd zijn. De huidige public service bargain in België kan omschreven worden als een hybride bargain. Het is moeilijk te voorspellen of de variabelen in de toekomst zullen divergeren, dan wel convergeren. Evenzeer is het moeilijk te voorspellen in welke richting de op stapel staande hervorming van het mandaatsysteem de public service bargain zal sturen. Op dit moment bevindt de federale overheidsadministratie zich in een hybride fase, tussen een traditionele 'Weberiaanse' visie en een prestatiegerichte manageriële cultuur in.

Referenties :

- De Visscher, C., Le Bussy, G., & Eymeri, J.-M. (2004). *La relation entre l'autorité politique et la haute administration*. Gent: Academia Press.
- Dierickx, G. & Majersdorf, P. (1993). *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*. Brugge: Vanden Broele.
- Hondeghem, A. (1990). *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur. KULeuven, Leuven.
- Hondeghem, A. & Depré, R. (2005). *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*. Brugge: Vanden Broele.
- Hood, Christopher (2000). Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, 3, 1-22.
- Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty and blame*. New York: Oxford University Press.
- Pelgrims, C. (2005). Op zoek naar topmanagers voor de federale administratie. In: Hondeghem, A. & Depré, R. (Eds.), *De Copernicushervorming in perspectief*.

Veranderingsmanagement in de federale overheid (pp. 179-224). Brugge: Vanden Broele.

- Putseys, L. & Hondeghem, A. (2002). *Contracten met leidende ambtenaren. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie*. Brugge: Die Keure.

*

* *