

Algemene inleiding p. 3

DEEL I: Inventaris van de initiatieven p. 4

INLEIDING p. 4

HERVORMINGEN BINNEN DE FEDERALE ADMINISTRATIES p. 4

I. Staatssecretariaat voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten	p. 5
<i>I.1. Totstandkoming</i>	
<i>I.2. Samenstelling en werkwijze</i>	
<i>I.3. Opdracht</i>	
II. Moderniseringscellen	p. 7
<i>II.1. Totstandkoming</i>	
<i>II.2. Samenstelling en werkwijze</i>	
<i>II.3. Opdracht</i>	
III. Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (ABC)	p. 9
<i>III.1. Totstandkoming</i>	
<i>III.2. Samenstelling en werkwijze</i>	
<i>III.3. Opdracht</i>	
IV. College van Secretarissen-generaal	p. 11
<i>IV.1. Totstandkoming</i>	
<i>IV.2. Samenstelling en werkwijze</i>	
<i>IV.3. Opdracht</i>	
V. Ministerie van Ambtenarenzaken	p. 14
<i>V.1. Totstandkoming</i>	
<i>V.2. Samenstelling en werkwijze</i>	
<i>V.3. Opdracht</i>	

HERVORMINGEN BUITEN DE FEDERALE ADMINISTRATIES p. 17

VI. Hervorming autonome overheidsbedrijven	p. 17
<i>VI.1. Totstandkoming</i>	
<i>VI.2. Samenstelling en werkwijze</i>	
<i>VI.3. Opdracht</i>	

DEEL II: Inductieve case

p. 24

INLEIDING

p. 24

PROCESSEN VAN VERANDERING

p. 24

I. Ontstaan van nieuwe ideeën	p. 24
II. Besluitvormingsproces voor hervorming en modernisering	p. 25
III. Start en initiële implementatie	p. 26
IV. Omzetten van innovatie in courante praktijk	p. 27
V. Coördinatie met andere initiatieven	p. 33
VI. Evaluatie en bijsturing	p. 33

DEEL III: Internationale context

p. 35

Algemene conclusie

p. 38

BIBLIOGRAFIE

p. 40

Algemene inleiding

Deze tekst maakt deel uit van de bijlagen bij het onderzoeksrapport van het DWTC-project rond "*Efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit bij de federale overheid*". Terwijl een eerste reeks bijlagen inging op de internationale context vormt een tweede reeks teksten de analyse van de Belgische situatie. We hebben ervoor geopteerd deze analyse op te delen in vier verschillende thema's, namelijk personeel, financiën, organisatie en informatie-communicatie-ICT aangevuld met een deductieve analyse van het Belgisch politiek en administratief systeem.

Deze tekst behandelt het thema organisatie. De term organisatie groepeert die hervormingen die betrekking hebben op de aanwezige structuren, op de organisatie van het openbaar ambt op federaal niveau met andere woorden de creatie van nieuwe functies, diensten of ministeries, de aanpassing of de verwijdering van reeds bestaande diensten.

Het eerste deel van deze tekst maakt een inventaris op van de verschillende hervormingsinitiatieven die op dit gebied genomen zijn sinds 1980. De volgende zes initiatieven worden besproken: de oprichting van een Staatssecretariaat voor de Modernisering en de Informatisering van de Openbare Diensten, de creatie van moderniseringscellen, het Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (ABC), het College van Secretarissen-generaal, de oprichting van een afzonderlijk Ministerie van Ambtenarenzaken en de hervorming van de autonome overheidsbedrijven.

Het tweede deel bevat een casestudy van één van de initiatieven, namelijk de creatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken. Deze case wordt geanalyseerd volgens de inductieve methode die op dezelfde wijze wordt toegepast op één initiatief uit de vier sectoren en waarbij de verschillende stappen in het proces van verandering en modernisering worden nagegaan.

Tenslotte worden in het derde deel enkele vergelijkbare buitenlandse initiatieven naast de Belgische analyse gezet.

Leuven, 31 augustus 1999

DEEL I: Inventaris van initiatieven

INLEIDING

Dit eerste deel maakt de inventaris op van de verschillende moderniseringsinitiatieven met betrekking tot het aspect organisatie die sinds 1980 op het niveau van de federale overheid in België werden genomen. Het feit dat we 1980 als vertrekpunt aannemen, betekent uiteraard niet dat er voordien geen interessante organisatorische hervormingen zijn doorgevoerd. In 1977 werden bijvoorbeeld de 2.369 bestaande gemeenten samengevoegd tot 589 nieuwe gemeenten. Deze ingrijpende fusie beoogde vooral een verhoging van de gemeentelijke bestuurskracht en een verhoging van de doelmatigheid van de werking van de gemeenten en heeft ongetwijfeld tot voorbeeld gediend voor gelijkaardige initiatieven in andere landen. In deze bijdrage bespreken we echter uitsluitend die initiatieven die op federaal niveau plaatsvonden na 1980.

In de jaren '80 werd immers, zoals blijkt uit de internationale analyses, in een groot aantal landen begonnen met de modernisering van het overheidsapparaat omwille van de aanwezige financiële, sociale en politieke druk.

Een eerste gedeelte beschrijft vijf organisatorische hervormingen die plaatsvonden binnen de federale administraties. Het gaat hierbij ten eerste om de creatie in 1985 van een **Staatssecretariaat voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten**, dat kan beschouwd worden als een eerste signaal vanuit de politieke wereld dat er werk diende gemaakt te worden van de modernisering van het openbaar ambt. De mogelijkheid tot de oprichting van **moderniseringscellen**, die ontstond in 1987, was een van de strategische prioritaire acties die ontwikkeld werden onder leiding van deze Staatssecretaris voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten, Guy Lutgen en wordt als organisatorische structuur besproken in deze tekst.

Het **Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (ABC)** is een belangrijke actor binnen de federale administratieve diensten en kan beschouwd worden als een interne consultant. Op dit ogenblik behoort het Adviesbureau voor Organisatie en Beheer tot het Ministerie van Ambtenarenzaken, doch omwille van zijn activiteiten op het gebied van de hervorming van de administraties wordt het eveneens afzonderlijk behandeld.

Het in 1989 formeel opgerichte **College van Secretarissen-generaal** werd in zijn rol van gezamenlijk beheersorgaan voor de federale openbare administratieve diensten versterkt in 1993. Het College kan als interdepartementale structuur een belangrijke rol spelen binnen de modernisering van het openbaar ambt op federaal niveau.

Tenslotte wordt de oprichting van het **Ministerie van Ambtenarenzaken** besproken. In 1995 werden de verschillende diensten bevoegd voor personeelsbeleid en organisatie samengebracht binnen één ministerie.

De recent opgerichte interne auditcellen worden opgenomen in de sectorale analyse rond informatie-communicatie-ICT hoewel zij eventueel eveneens als een organisatorische hervorming kunnen worden beschouwd.

Een tweede gedeelte gaat in op de **hervorming van de autonome overheidsbedrijven**. De wet van 1991 bezorgde de overheidsbedrijven immers een grotere beheersautonomie.

Voor alle initiatieven of structuren wordt ingegaan op de totstandkoming, de samenstelling, de werkwijze en de opdracht. Het is evenwel niet de bedoeling van deze tekst om een evaluatie op te maken.

HERVORMINGEN BINNEN DE FEDERALE ADMINISTRATIES

I. Staatssecretariaat voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten:

I.1. Totstandkoming:

De oprichting van het Staatssecretariaat¹ voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten kan gezien worden als een eerste signaal dat de politieke wereld van de modernisering van de federale overheidsdiensten werk wou maken.

Tabel I: Federale Ministers en Staatssecretarissen bevoegd voor het Openbaar Ambt sedert 1980:

<i>Regering</i>	<i>Functie</i>	<i>Politicus</i>
Martens I 23-04-1979 - 23-01-1980	Minister van Openbaar Ambt en Institutionele Hervormingen	W. Calewaert, SP
Martens II 23-01-1980 – 18-05-1980	Idem	Idem
Martens III 18-05-1980 – 22-10-1980	Minister van Openbaar Ambt	E. Deworme, PS
Martens IV 22-10-1980 – 06-04-1981	Minister van Openbaar Ambt en Wetenschapsbeleid, belast met de Coördinatie van het Leefmilieubeleid	Ph. Maystadt, PSC
Eyskens 06-04-1981 – 17-12-1981	Idem	Idem
Martens V 17-12-1981 – 28-11-1985	Vice Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt Staatssecretaris voor Openbaar Ambt	CH-F. Nothomb, PSC L. Waltniel, PVV
Martens VI 28-11-1985 – 21-10-1987	Vice Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie Minister van Binnenlandse Zaken Openbaar Ambt en Decentralisatie Staatssecretaris voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten Staatssecretaris voor Openbaar Ambt en Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid	Ch-F. Nothomb, PSC tot 18-10-1986 J; Michel, PSC vanaf 18-10-1986 G. Lutgen, PSC L. Bril, PVV
Martens VII 21-10-1987 – 09-05-1988	Idem	Idem
Martens VIII 09-05-1988 – 29-09-1991	Minister van Openbaar Ambt Minister van Binnenlandse Zaken, Modernisering van de Openbare Diensten, de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen	M. Hansenne, PSC L. Tobback, SP
Martens IX 29-09-1991 – 07-03-1992	Idem	Idem
Dehaene I 07-03-1992 – 23-06-1995	Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken	L. Tobback, SP Tot 10-10-1994 dan J. Vande Lanotte, SP
Dehaene II 23-06-1995 – 12-07-1999	Minister van Openbaar Ambt	A. Flahaut, PS
Verhofstadt 12-07-1999 -	Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen Bijzonder Commissaris voor Administratieve Vereenvoudiging	L. Van den Bossche, SP A. André, PRL

¹ Verder Staatssecretariaat genoemd

Tot de oprichting van het Staatssecretariaat werd besloten in november 1985 bij de vorming van de regering Martens VI. Guy Lutgen werd benoemd tot Staatssecretaris. Het Staatssecretariaat ressorteerde onder het gezag van de eerste minister en werkte samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat op zijn beurt beschikte over een Staatssecretaris van Openbaar Ambt. Het domein ambtenarenzaken werd op dat ogenblik dus beheerd door drie verschillende ministers en staatssecretarissen.

Het Staatssecretariaat werkte ten behoeve van de ministerraad in 1986 een strategie van prioritaire acties uit wat betreft de modernisering van de openbare diensten².

Dit moderniseringsproject was opgebouwd rond drie doelstellingen³, namelijk: de openbare diensten meer ten dienste van de bevolking stellen, de openbare diensten aanzetten tot een betere productiviteit en aan de beleidsoogmerken gevolgd door de overheid meer doeltreffendheid geven. Daaropvolgend werden de acties voorgesteld die moesten worden ondernomen om deze doelstellingen te verwezenlijken.

De "levensduur" van het Staatssecretariaat was dezelfde als die van de regeringen Martens VI en VII, namelijk van november 1985 tot mei 1988. Onder de regeringen Martens VIII en Martens IX werd de bevoegdheid modernisering van de openbare diensten wel toegekend aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Modernisering van de Openbare Diensten, de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen L. Tobback.

1.2. Samenstelling en werkwijze:

Het Staatssecretariaat stond niet aan het hoofd van een welbepaalde administratie en had dus geen verantwoordelijkheden wat betreft de organisatie of het beheer van een bepaald departement. Het kon zich – als staforganisatie – uitsluitend bezighouden met de ontwikkeling van een langetermijnvisie wat betreft de modernisering van het openbaar ambt.

Reeds van bij de ontwikkeling van de strategie van prioritaire acties onderhield het Staatssecretariaat formele en informele contacten met het College van Secretarissen-generaal, met politieke partijen en met de werknemersorganisaties binnen de publieke sector. Voor het schrijven van deze strategie deed de Staatssecretaris beroep op een team dat contacten onderhield met de bestuurlijke en universitaire wereld en met verschillende internationale organisaties.

1.3. Opdracht:

Globaal genomen was de enige opdracht die aan het Staatssecretariaat werd meegegeven zich te wijden aan de modernisering van de federale overheidsdiensten. Meer concreet werden in het regeerakkoord van de regering Martens VI de doelstellingen aangegeven die de nieuwe Staatssecretaris diende na te streven:

- zorgen voor een grotere slagvaardigheid van de diensten en voor motivering van de ambtenaren (o.a. door meer decentralisatie, meer verantwoordelijkheid en het gebruik van objectieve criteria bij de selectie van nieuw personeel en bij het verlenen van promoties);
- zorgen voor een grotere productiviteit van de openbare diensten (o.a. door de invoering van moderne managementmethoden en voldoende informatica, meer samenwerking en een objectief personeelsbeleid.).

² Staatssecretariaat voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten (1986), *Strategische prioritaire acties voor de modernisering van de openbare diensten*, Brussel, INBEL

³ *Ibid.*, pp.21-26

Dit werd vertaald in de drie reeds vermelde doelstellingen, namelijk de overheid veel meer in dienst stellen van de bevolking, belangstelling wekken voor een hogere productiviteit en tenslotte zorgen voor een grotere doelmatigheid van het gevoerde beleid dankzij een grotere betrokkenheid van het overheidsapparaat.

Om deze drie doelstellingen te verwezenlijken moesten er uiteraard acties worden ondernomen. Het Staatssecretariaat heeft hiervoor in 1986 elf prioritaire acties⁴ aangegeven, die kunnen worden onderverdeeld in operationele en logistieke acties.

De vijf operationele acties hadden de bedoeling rechtstreeks bij te dragen tot de verwezenlijking van de drie vooropgestelde doelstellingen:

- het opmaken van takenbestekken m.b.t. het samenstellen van gegevensbanken en het formuleren van studieprogramma's voor de studiediensten binnen de openbare diensten;
- de verdere invoering van de programmabegroting;
- het afsluiten van beheersovereenkomsten als richtlijn voor het managen van de openbare diensten waaraan opdrachten, taken en middelen van deze diensten getoetst zullen worden;
- een stuurplan voor informatisering als instrument voor het gebruik van informatietechnologieën ten behoeve van de gebruikers;
- de opmaak van een inventaris van de onthaalpraktijken die het vertrekpunt moet zijn van een beleid voor een betere dienstverlening aan het publiek.

Om de uitvoering van de operationele acties mogelijk te maken dienden deze echter te worden ondersteund door een zestal logistieke acties:

- de oprichting van een moderniseringscel in iedere openbare dienst;
- de oprichting van een algemene afvaardiging voor informatisering;
- de oprichting van een nationaal datatransmissiesysteem van de openbare sector;
- de valorisatie door de openbare diensten van DCS, VIDEOTEX en BISTEL;
- de opleiding van het personeel met het oog op het gebruik van de moderne informatietechnologieën;
- de opleiding van de leidinggevende kaderleden met het oog op het management.

II. Moderniseringscellen:

II.1. Totstandkoming:

De oprichting van moderniseringscellen behoorde tot de logistieke acties die werden voorgesteld onder de regering Martens VI door het Staatssecretariaat voor de Modernisering en de Informatisering van de Openbare Diensten in 1986.

De nota die aan de ministerraad werd voorgelegd i.v.m. de creatie van deze moderniseringscellen werd geschreven i.s.m. het College van Secretarissen-generaal.

In februari 1987 stemde het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie in met de installatie van moderniseringscellen in alle openbare diensten⁵ die zich hiervan wensten te voorzien. De installatie van Moderniseringscellen werd dus niet opgelegd aan alle diensten.

Sinds het aantreden van de regering Martens VIII in mei 1988 werd de operatie m.b.t. de moderniseringscellen beheerd door het Ministerie van Openbaar Ambt, o.l.v. Raymond

⁴ Staatssecretariaat voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten (1986), *a.w.*, pp. 27-36

⁵ Met uitzondering van de economische overheidsbedrijven.

Langendries. De Algemene Dienst voor Selectie en Vorming (ADSV) werd verder belast met de sturing van deze operatie.

II.2. Samenstelling en werkwijze:

We moeten de moderniseringscel beschouwen als een staforganisatie die toegevoegd werd aan de leidende ambtenaar van de betrokken openbare dienst. Deze ambtenaar stond in voor de organisatie en de werkzaamheden van de moderniseringscel.

De moderniseringscel was samengesteld uit personeelsleden afkomstig uit de openbare dienst waarbinnen de cel werd opgericht. Deze personeelsleden werden voor een beperkte periode gedetacheerd. Idealiter dienden de moderniseringscellen multidisciplinair samengesteld te worden uit twee tot vier voltijdse ambtenaren van rang 11 tot rang 15 die niet langer dan vijf jaar konden worden gedetacheerd.

De leden werden, op voordracht van de leidinggevende ambtenaar en nadat deze de directieraad of een gelijkwaardig orgaan heeft geraadpleegd, benoemd door de minister die het hiërarchisch gezag of het toezicht over de betrokken dienst uitoefent. Daarna werd de opleiding van deze ambtenaren verzorgd door de ADSV.

Van bij de start van deze operatie werd er een stuurgroep opgericht bestaande uit kabinetsleden, externe consultants en leden van de ADSV die mee instonden voor de coördinatie van de nodige opleiding.

De eerste opleidingsronde begon in juni 1987 en had volgende onderwerpen:

- de algemene moderniseringsstrategie binnen de overheidsdiensten;
- de vier beheersinstrumenten (confer infra);
- de methodologie van projectmanagement;
- psychosociale vaardigheden;
- reflexie m.b.t. de rol en de strategie van de inplanting van de moderniseringscellen.

Deze eerste opleidingsronde werd gevolgd door zogeheten opvolgingsrondes in november 1988 en januari 1989.

Er vonden evaluaties plaats, uitgevoerd door de ADSV, in april 1988, april 1989 en maart 1990. Deze evaluaties gaven de sterke en de zwakke punten aan van de werking van de moderniseringscellen als structuur.

II.3. Opdracht:

De opdracht van deze moderniseringscellen was het bijstaan van de leidinggevende organen van de openbare diensten bij de verwezenlijking van de algemene modernisering en bij de toepassing van de nieuwe managements- of beheersinstrumenten.

In eerste instantie ging het om de invoering van de volgende vier beheersinstrumenten⁶:

- het beheersinformatiesysteem;
- de programmabegroting;
- de inventaris van de onthaalpraktijken;
- het stuurplan voor de informatisering.

Terwijl de secretaris-generaal en de directieraad verantwoordelijk waren voor het geven van impulsen bij dit invoeringsproces en voor de coördinatie en de directeurs-generaal

⁶ ADSV (1987), *Beheersinstrumenten ter beschikking van openbare diensten*, Brussel, Staatssecretariaat voor modernisering en informatisering van de openbare diensten

verantwoordelijk zijn waren de effectieve invoering en het actieve gebruik van de beheersinstrumenten was het de taak van de moderniseringscellen om zowel de secretaris-generaal en de directieraad als de directeurs-generaal technisch bij te staan bij het uitoefenen van deze verantwoordelijkheden.

Deze bijstand kon gaan van het opstellen van een lijst met prioriteiten en een agenda van uit te voeren fasen tot het opstellen van rapporten en het uitwerken van aanbevelingen of beslissingen op het gebied van de modernisering van het overheidsmanagement.

In een eerste fase ging het daarbij vooral om:

- technische assistentie ten behoeve van leidinggevende ambtenaren bij de bepaling van de doelstellingen en het management van hun dienst;
- het ontwikkelen van aanbevelingen met het oog op het bepalen van prioriteiten;
- de moderniseringsacties begeleiden, evalueren en voorstellen formuleren m.b.t. methoden en instrumenten van management.

III. Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (ABC):

III.1. Totstandkoming:

Het Adviesbureau voor Organisatie en Beheer⁷ maakt deel uit van het secretariaat-generaal van het Ministerie van Ambtenarenzaken en ontstond uit de samenvoeging van het reeds bestaande interne adviesbureau en het adviesbureau voor informatica. De aanleiding voor deze samenvoeging was de vaststelling dat de het domein van de informatica steeds nauwer verweven raakte met de domeinen organisatie en beheer.

Het K.B. van 7 december 1990⁸ bepaalt in hoofdstuk I de oprichting van een Korps van adviseurs van het openbaar Ambt bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt. Het Korps wordt ondergebracht onder de Dienst voor Algemeen Beheer.

De opdrachten van de adviseurs van het openbaar ambt werden vastgelegd door het K.B. van 1 augustus 1990⁹. Het ging toen om volgende opdrachten:

- het geven van advies of het doen van suggesties op eigen initiatief aan de Minister tot wiens bevoegdheid Openbaar Ambt behoort met betrekking tot de verbetering van de organisatie en van het personeelsbeleid;
- op vraag van de Minister tot wiens bevoegdheid Openbaar Ambt behoort of op eigen initiatief de instrumenten, de methodologieën of actieprogramma's met het oog op het verbeteren van de openbare diensten bijwerken;
- contacten onderhouden met de verschillende diensten, hun leidinggevende ambtenaren en met de vakbonden;
- antwoorden op de vragen om advies over de organisatie van de diensten en het personeelbeheer van de andere diensten van de ministeries en de instellingen van openbaar nut.

Het Adviesbureau voor informatica werd opgericht door het K.B. van 26 september 1991¹⁰.

⁷ Verder Adviesbureau ABC genoemd.

⁸ 7 december 1990, Koninklijk Besluit betreffende de adviseurs van Openbaar Ambt, BS 10-1-1990

⁹ 1 augustus 1990, Koninklijk Besluit tot vaststelling van de opdrachten van de adviseurs van het openbaar ambt, BS 1-9-1990

¹⁰ 26 september 1991, Koninklijk Besluit tot oprichting en organisatie van een Adviesbureau voor informatica, BS 28-12-1991

Het kreeg de volgende taken:

- verzekeren van de coördinatie inzake het gebruik van de informatica-uitrustingen en inzake de informatica-opdrachten in het raam van het K.B. van 26 september 1991 betreffende het informaticabeleid in de openbare diensten;
- verlenen van bijstand aan alle openbare diensten met het oog op de optimale aanwending van de informatica, de verwezenlijking van het algemeen plan voor informatisering en de realisatie van de coördinatieopdrachten.

Het Adviesbureau voor informatica ressorteerde onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt, meer bepaald onder de Dienst van Algemeen Bestuur en bestond uit adviseurs in informatica die aangeworven zullen worden via het Vast Wervingssecretariaat.

Het K.B. van 4 april 1995¹¹ richtte het Adviesbureau voor organisatie en beheer op. De opdrachten van dit adviesbureau bleven dezelfde als de opdrachten bepaald in het K.B. van 1 augustus 1990 (confer supra) aangevuld met een vijfde opdracht, namelijk het zorgen voor de uitvoering van de maatregelen tot coördinatie van het informatiseringbeleid van de overheidsdiensten met inbegrip van het secretariaat van de interdepartementale raadgevende commissie voor informatica. De eerste opdracht werd tevens uitgebreid met het geven van advies of het doen van suggesties m.b.t. de informatisering van de openbare dienst.

III.2. Samenstelling en werkwijze:

Het Adviesbureau ABC bestaat uit adviseurs van het openbaar ambt (8 op dit moment) en uit adviseurs in de informatica (7), afkomstig uit het vroegere adviesbureau voor informatica. Zij kennen een vlakke loopbaan en staan onder de algemene leiding van een korpshoofd en beschikken over administratief en technisch personeel.

Het Adviesbureau ABC werkt aan de hand van een programma dat voorgelegd wordt aan de het college van secretarissen-generaal en goedgekeurd dient te worden door de minister. Het is dus de Minister die de doeleinden en oriëntaties van de werkzaamheden vaststelt op gemotiveerd voorstel van de Secretaris-generaal en het Korpshoofd¹². Dit voorstel wordt voorafgaandelijk voorgelegd aan het College van Secretarissen-generaal. In dit programma is een gedeelte voorzien voor directe vragen van klanten¹³.

Tijdens zijn werkzaamheden beschikt het Adviesbureau ABC over een totale onafhankelijkheid en werkt het op basis van conventies. De rapporten die afgeleverd worden aan de diverse diensten zijn vertrouwelijk en het geleverde werk wordt niet doorverrekend aan deze "klanten".

¹¹ 4 april 1995, Koninklijk Besluit houdende de oprichting van het Adviesbureau voor organisatie en beheer en houdende diverse bepalingen betreffende het Korps van adviseurs van het Openbaar Ambt, BS 25-4-1995

¹² K.B. van 4 april 1995, Hoofdstuk I, Art. 5

¹³ STAES P., DE MESMAEKER M., Het adviesbureau ABC en de bestuurlijke vernieuwing bij de federale overheid, lezing 2 mei 1996

III.3. Opdracht:

Het Adviesbureau ABC voert op dit ogenblik een zestal opdrachten uit, namelijk:

- formuleren van voorstellen en adviezen aan de Minister van Ambtenarenzaken inzake de organisatie van de diensten, de informatisering ervan en het personeelsbeheer;
- de administraties bijstaan met advies inzake dezelfde materies op hun vraag;
- studies verrichten m.b.t. instrumenten, methodologie of actieprogramma's met het oog op de verbetering van de werking van de administraties, op vraag van de Minister van Ambtenarenzaken of op eigen initiatief;
- uitvoering van de maatregelen tot coördinatie van het informatiseringbeleid van de overheidsdiensten met inbegrip van het secretariaat van de Interdepartementale Raadgevende Commissie voor Informatica;
- bijstaan van het College van Secretarissen-generaal o.a. door het verzorgen van het inhoudelijk secretariaat;
- zorgen voor nuttige contacten met de diensten, hun leidende ambtenaren, de inspecteurs van financiën en de regeringscommissarissen of –afgevaardigden.

Men zou deze opdrachten kunnen samenvatten door te stellen dat het Adviesbureau ABC fungeert als consultant van en voor de federale administratieve overheid¹⁴.

Concrete voorbeelden van opdrachten die het Adviesbureau ABC heeft uitgevoerd zijn:

- interdepartementaal of multilateraal:
 - secretariaat en advies bij de interdepartementale raadgevende commissie voor informatica;
 - begeleiding bij het in toepassing brengen van het nieuwe evaluatiesysteem van de ambtenaren;
 - begeleiding van de interdepartementale adviescommissie voor de toepassing van het handvest van de gebruiker;
- bilateraal:
 - beheersovereenkomst voor het commissariaat voor de vluchtelingen en de staatlozen;
 - audit van de administratie van de BTW en registratie;
 - medewerking aan het studieproject over de uitvoerbaarheid van het ontwikkelen van telewerken in de besturen;
 - advies bij de herstructurering van het ministerie van buitenlandse zaken.

IV. College van Secretarissen-generaal:

IV.1. Totstandkoming:

Reeds in 1986 werd het College van Secretarissen-generaal (CSG) enigszins formeel betrokken bij de modernisering van het federaal openbaar ambt door de Staatssecretaris voor de Modernisering en de Informatisering van de Openbare Diensten, Dhr G. Lutgen. Dit kan gezien worden als het begin van de medewerking van het CSG aan de uittekening van het beleid inzake openbaar ambt¹⁵.

De officiële en formele erkenning van het CSG kwam er door het KB van 4 januari 1989. Het college kreeg hierdoor een juridische basis en een formele, adviserende taak in verband met

¹⁴ <http://mazfp.fgov.be/e/ea/ea008nl.htm>

zie ook Bouckaert G., Auwers T. (1999), *De Modernisering van de Vlaamse Overheid*, Brugge, Die Keure, p. 47

¹⁵ College van Secretarissen-generaal (1995), *Het College van Secretarissen-generaal, Een actor van de administratieve vernieuwing in het Federale Openbaar Ambt*, Brussel, CSG (ACTOR I)

elk vraagstuk betreffende het personeel en de werking van het algemeen bestuur van de staat.

Het KB van 6 september 1993¹⁶ heeft de rol van het College van Secretarissen-generaal (CSG) als gezamenlijk beheersorgaan voor de federale openbare administratieve diensten versterkt, het College werd de gesprekspartner van de regering voor wat betreft alles wat van gemeenschappelijk belang is voor deze diensten¹⁷, vooral wat betreft organisatie en management.

Het college werd dus bevestigd als coördinerend orgaan t.a.v. de ministerraad in het algemeen en de minister van ambtenarenzaken in het bijzonder voor alle materies die betrekking hebben op de organisatie en het personeelsbeleid van de ministeries¹⁸

IV.2. Samenstelling en werkwijze:

Het College van Secretarissen-generaal bestaat uit de Secretarissen-generaal van de verschillende federale ministeries en een vertegenwoordiging van het College van Administrateurs-generaal van de sociale zekerheidsinstellingen. De secretaris van de ministerraad is lid met raadgevende stem. Ook de adjunct-kabinetschef van de Minister van Ambtenarenzaken woont de vergaderingen bij.

Binnen het college wordt een bureau opgericht dat bestaat uit een voorzitter, een ondervoorzitter en een secretaris (aangewezen voor een mandaat van drie jaar) en drie andere leden. De voorzitter ervan is overigens niet langer systematisch het oudste lid¹⁹. De werkzaamheden worden opgevolgd door twee adviseurs van het openbaar ambt. Het college vergadert in principe elke donderdag.

IV.3. Opdracht:

Bij zijn oprichting had het CSG voor zichzelf een werkprogramma opgesteld met een achttal hoofdpunten, namelijk:

- de herziening van de beoordeling om er een positieve draagwijdte aan te geven;
- de hervorming van de tuchtprocedure om degenen daadwerkelijk te straffen die hun verantwoordelijkheid niet nakomen;
- de herwaardering van de vorming;
- de effectieve ontwikkeling van de mobiliteit;
- de betrekkingen tussen openbaar ambt en ministerie;
- het imago van de ambtenaren;
- de analyse van de scheefgetrokken verhoudingen waardoor de ambtenaren van de ministeries slecht aangeschreven staan, vergeleken bij de andere personeelsleden uit de overheidssector;
- de herdefiniëring van de rol van de secretaris-generaal, zowel ten aanzien van de politieke macht als van de andere ambtenaren-generaal.

Deze punten situeren zich vooral op het vlak van het personeelsbeleid (imago en statuut van de ambtenaar) en van de organisatie van de administraties en hun rol ten aanzien van de politiek en van de kabinetten in het bijzonder.

¹⁶ 6 september 1993, Koninklijk Besluit betreffende het College van Secretarissen-generaal, BS 2-10-1993

¹⁷ STAES P., LEGRAND J.-J. (1998), *Het handvest van de gebruiker van de openbare diensten*, Doornik, Labor, p. 77

¹⁸ HONDEGHEM, A. (1994), "Van topambtenaar naar overheidsmanager: ontwikkelingen in de federale ministeries en parastatalen in België", in: BOUCKAERT G., HONDEGHEM A., MAES R. (red.), *De overheidsmanager*, Leuven, ACCO, p. 184

¹⁹ ACTOR I, p. 5

Het K.B. van 6 september 1993 voerde de volgende wijzigingen door m.b.t. de rol van het CSG²⁰:

- het CSG kreeg er een nieuwe taak bij, namelijk instaan voor de interdepartementale samenwerking alsook voor de coördinatie bij de toepassing van alle maatregelen inzake personeelsbeleid of werking van de diensten waarbij verschillende administraties betrokken zijn;
- de rol van de secretarissen-generaal zelf werd ook gewijzigd, d.w.z. zij worden meer specifiek verantwoordelijk voor het algemene beheer van hun ministerie en staan in voor het beleid inzake imago en communicatie, beheer van de begroting, personeel en logistieke middelen wat ook invloed heeft op de rol van het CSG dat een meer operationele invulling krijgt;
- wat de verhouding administratie-politiek betreft wordt het overleg tussen regering en CSG ingevoerd samen met de afspraak dat de secretaris van de ministerraad deelneemt aan de vergaderingen van het college.

Deze wijzigingen verstevigden duidelijk de rol van het CSG en voerden een deel van het werkprogramma van het CSG uit.

In 1995 wil het CSG beschouwd worden als een geprivilegieerde partner bij het doorvoeren van de verandering in de administraties wanneer deze verandering een interdepartementale draagwijdte heeft²¹.

In die optiek wil het de ontwerper zijn van nieuwe manieren van beheer op basis van een identificatie van de problemen op het "terrein", een volwaardige gesprekspartner van de politieke overheden bij de formulering van de hervormingen van het overheidsmanagement en een strategische piloot bij de toepassing van de projecten met interdepartementale dimensie.

In het document ACTOR I werd in 1995 de nadruk gelegd op drie invalshoeken of sporen en zes prioritaire acties²²:

- eerste spoor: het beheerssysteem:
 - responsabilisering van leidinggevende ambtenaren;
 - geïntegreerde optiek van de nieuwe beheersfuncties
- tweede spoor: de interne hervorming:
 - ontwikkeling van nieuw human resources management;
 - herstructurering van de diensten;
- derde spoor: openheid naar de burger:
 - implementatie van het Handvest van de Gebruiker van de Openbare Diensten;
 - versterking van het informatiebeleid.

²⁰ ACTOR I, pp. 3-5

²¹ ACTOR I, p. 14

²² College van Secretarissen-generaal (1995), *Het College van Secretarissen-generaal, Een actor van de administratieve vernieuwing in het Federale Openbaar Ambt*, Brussel, CSG (ACTOR I)

In 1997 geeft het document ACTOR II opnieuw drie vergelijkbare invalshoeken aan met daarbinnen twaalf prioritaire acties²³:

- eerste spoor: een bijkomende impuls geven aan de modernisering van het beheer:
 - invoering van een mandatenstelsel;
 - middelen voor de invoering van mandaten;
 - verankering van nieuwe beheersfuncties in de personeelsformaties en de begroting;
 - vereenvoudiging van de beheersprocessen;
- tweede spoor: de werkomstandigheden in de ministeries verbeteren;
 - informele dialoog hieromtrent tussen het CSG en de representatieve organisaties;
 - nieuw systeem inzake mobiliteit toepassen;
 - invoeren soepeler tewerkstellingsformules;
 - invoeren nieuwe informatietechnologieën;
 - ambtenaren opnieuw motiveren;
- derde spoor: beleid voortzetten dat ertoe strekt diensten te verlenen die beantwoorden aan de principes van billijkheid en doeltreffendheid;
 - onthaal: enig loket of polyvalente informatiepunten;
 - leesbaarheid van de teksten;
 - systematische en permanente meting van de kwaliteit van de prestaties en van de tevredenheid van de gebruikers;
 - permanente samenwerking met de federale ombudsmannen.

V. Ministerie van Ambtenarenzaken:

V.1. Totstandkoming:

Een van de aanbevelingen na de Radioscopie was de oprichting van een nieuw horizontaal ministerie met de verschillende diensten bevoegd voor ambtenarenzaken. Deze idee werd verwezenlijkt door de creatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken dat vanaf 1 januari 1995 operationeel werd.

De feitelijke oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken door het KB van 19 september 1994²⁴ was dus een structurele hervorming waarbij alle diensten die opdrachten uitoefenden i.v.m. ambtenarenzaken en logistiek werden samengebracht, met de bedoeling de doeltreffendheid van het openbaar ambt te verhogen. Het gaat hier dus in feite om alle diensten die interdepartementaal werkten.

Het zou van 1994 tot 1997 duren vooraleer het Ministerie van Ambtenarenzaken zijn definitieve organisatorische vorm en personeelsformatie zou kennen. De gedetailleerde beschrijving van dit proces wordt beschreven in het tweede, inductieve deel van deze tekst.

V.2. Samenstelling en werkwijze:

Op dit ogenblik bestaat het Ministerie van Ambtenarenzaken dus uit het Secretariaat-generaal, m.i.v. het Adviesbureau voor Organisatie en Beheer, de Dienst Algemeen Bestuur, het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid, het Vast Wervingssecretariaat, de Dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies en het Federaal Aankoopbureau.

²³ College van Secretarissen-generaal (1997), *Een administratie op weg naar de Integrale Kwaliteit*, Brussel, CSG (ACTOR II)

²⁴ 19 september 1994, Koninklijk Besluit houdende oprichting, organisatie en vastlegging van de personeelsformatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 6-10-1994

- *Secretariaat-Generaal*.²⁵

De secretaris-generaal coördineert het beleid van het ministerie en staat in voor het beheer en de verdeling van de middelen.

- *Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (ABC)*.²⁶

Het adviesbureau heeft een ondersteunende functie naar de verschillende departementen bij het doorvoeren van hervormingen inzake informatisering of personeelsbeheer en verleent adviezen aan de minister van ambtenarenzaken in deze materies. Het inhoudelijk secretariaat van het College van Secretarissen-generaal berust ook bij het Adviesbureau. (Zie ook punt III)

- *Dienst Algemeen Bestuur (DAB)*.²⁷

DAB stelt wijzigingen voor of ontwerpt nieuwe instrumenten, op eigen initiatief of op vraag van de federale overheid, omtrent de reglementaire situatie van de personeelsleden van de federale diensten, namelijk het administratief statuut, de evaluatie, loon, arbeidsherverdeling e.a..

Daarnaast is de DAB ook bevoegd voor het syndicaal statuut van het volledige overheidspersoneel, dus niet alleen binnen de federale overheidsdiensten.

Tenslotte beschikt de DAB over een databank met gegevens m.b.t. het overheidspersoneel en geeft zij jaarlijks de brochure "Overzicht van de personeelssterkte in de overheidssector" uit.

- *Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (OFO)*.²⁸

De basisopdracht van het OFO is de opleiding en de integratie van toekomstige federale ambtenaren die door het VWS werden aangeworven. Daarnaast verzorgt OFO de permanente opleiding van het personeel van alle niveaus uit de verschillende ministeries en federale parastatalen. Het OFO beheert samen met de opleidingsdirecteurs van deze ministeries en parastatalen de toegang tot de opleidingen. De personeelsleden zelf, of hun diensthoofden, nemen het initiatief tot het volgen van een opleiding.

Het OFO houdt zich echter niet uitsluitend bezig met opleiding in de strikte zin, maar levert ook een bijdrage tot de modernisering van de federale overheidsdiensten d.m.v. aangepaste acties in de diensten zelf, waarbij het analyse en opleiding combineert.

Het Adviesbureau voor Leesbaarheid, dat deel uitmaakt van OFO, geeft taaladvies dat moet leiden tot duidelijke en begrijpelijke ambtelijke teksten.

Voor de uitvoering van deze verschillende taken heeft het OFO zich in verschillende Europese en internationale netwerken geïntegreerd. Het heeft ook de nodige competenties, infrastructuur en documentaire hulpbronnen ontwikkeld.

- *Vast Wervingssecretariaat (VWS)*.²⁹

Het VWS organiseert de wervings-, taal- en loopbaanexamens voor personeelsleden van de federale ministeries, voor personeelsleden van de diensten van gewesten en gemeenschappen en van andere, al dan niet federale, openbare instellingen.

De wervingsexamens worden maandelijks vermeld in de "Examenagenda", een uitgave van het VWS. Het VWS is een staatsdienst met afzonderlijk beheer.

- *Dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies*.³⁰

De dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies verleent steun bij de voorbereiding en de gunning van een overheidsopdracht of een concessie voor openbare werken, verstrekt advies over de wijze waarop een procedure van gunning van een overheidsopdracht of van een concessie voor openbare werken is verlopen of waarop de toekenning van een subsidie of erkenning is gebeurd en verleent tenslotte ook steun bij de verbetering van de organisatie van de diensten waarvoor hij zijn opdrachten uitvoert.

²⁵ <http://mazfp.fgov.be/a/aa/aa019nl.htm>

²⁶ <http://mazfp.fgov.be/e/ea/ea007nl.htm>

²⁷ <http://mazfp.fgov.be/d/da/da002nl.htm>

²⁸ <http://mazfp.fgov.be/f/fa/fa001nl.htm>

²⁹ <http://www.vwspr.fgov.be>

³⁰ <http://mazfp.fgov.be/g/ga/ga001nl.htm>

Dit zijn de diensten die geen rechtspersoonlijkheid bezitten en die onder het hiërarchisch gezag van een lid van de federale regering vallen.

Deze overheidsdiensten kunnen dus beroep doen op de Dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies voor steun en advies in bovenvermelde domeinen, maar zijn daarnaast zelf ook verplicht om trimestrieel en jaarlijks bepaalde inlichtingen te verstrekken i.v.m. deze domeinen.

- *Federaal Aankoopbureau*.³¹

Het Federaal Aankoopbureau heeft als opdracht de aankoop van de benodigdheden en goederen bestemd voor de openbare diensten en de kwaliteitscontrole hiervan. Deze aankopen moeten gebeuren in overeenstemming met de wetgeving op de overheidsopdrachten.

V.3. Opdracht:

Het nieuwe ministerie is een horizontaal departement met een ondersteunende en controlerende rol. Het verleent diensten aan andere ministeries en is tegelijkertijd verantwoordelijk voor de voorbereiding en de uitvoering van het personeelsbeleid van de federale overheid³².

Tabel II: De opdrachten of kerntaken van het Ministerie van Ambtenarenzaken:

1. Het uitvoeren van de coördinatie in het departement en de arbitrage van de beschikbare middelen	Het secretariaat-generaal
2. Op tijd de gewenste personen selecteren voor de vacante betrekkingen in de overheidsdiensten die in volle verandering zijn	Het Vast Wervingssecretariaat (V.W.S.)
3. Door opleiding bijdragen aan de verbetering van de werking van de overheidsdiensten.	Het Opleidingsinstituut voor de Federale Overheid (O.F.O.)
4. Een modern statuut ontwikkelen dat verenigbaar is met de behoeften van een dienst die beter moet functioneren ten dienste van de gebruikers en een controle van het personeelsbestand dat kadert binnen regeringspolitiek.	De Dienst van Algemeen Bestuur (A.D.B.)
5. Een adviesverlenende ondersteuning ter beschikking stellen van de federale overheidsdiensten om hen te helpen bij hun moderniseringsproces	Het Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (A.B.C.)
6. Kwaliteitsvolle en aangepaste werkmiddelen aan de ambtenaren leveren en raad geven aan de overheidsdiensten bij hun aankopen	Het Federaal Aankoopbureau (F.A.B.)
7. Het verlenen van de nodige steun aan de federale departementen op het beheer van hun dossiers inzake overheidsopdrachten	De Dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies (D.O.S.)

Bron: STAES P., LEGRAND J.-J. (1998), *Het handvest van de gebruiker van de openbare diensten*

Om deze opdrachten tot een goed einde te brengen worden volgende hefbomen of krachtlijnen aangegeven als cruciaal:

- verbeteren van de interne communicatie;
- verbeteren van de externe communicatie zowel met de burger als met de andere overheidsdiensten;
- het betrekken van de interne en de externe gebruikers bij het ontwikkelen en het evalueren van het overheidsbeleid wat betreft ambtenarenzaken;
- het verbeteren van het management en het personeelsbeleid;
- het komen tot een aangepaste en doeltreffende regelgeving en dito procedures.

Het Strategisch Plan van het Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken 1998-2000³³ geeft deze opdrachten en de noodzakelijke hefbomen aan. Het Strategisch Plan geeft

³¹ <http://mazfp.fgov.be/c/ca/ca001nl.htm>

³² STAES P., LEGRAND J.-J. (1998), *Het handvest van de gebruiker van de openbare diensten*, Doornik, Labor, p. 126

³³ <http://www.mazfp.fgov.be/a/aa/aa030nl.html>

daarenboven een opsomming van de acties die reeds werden ondernomen in elk van de vijf hefbomen en stelt de prioritaire acties voor de toekomst voor.

Het is de bedoeling dat op geregelde tijdstippen een evaluatie zal worden opgemaakt van de hervormingen en van de reeds uitgevoerde acties. De eerste evaluatie is gepland midden 1999, halfweg de looptijd van het Strategisch Plan.

HERVORMINGEN BUITEN DE FEDERALE ADMINISTRATIES

VI. Hervorming autonome overheidsbedrijven³⁴:

VI.1. Totstandkoming:

Openbare instellingen in België

Vanaf het midden van de vorige eeuw is het centrale openbare bestuur in België steeds meer gefragmenteerd door de oprichting van zogeheten parastatale of verzelfstandigde instellingen. Vooral vanaf 1860 en in nog grotere mate sedert het einde van de Eerste Wereldoorlog werden belangrijke nieuwe overheidstaken op sociaal en economisch gebied toevertrouwd aan speciaal daartoe opgerichte instellingen, die naast de ministeries werden ingericht zodanig dat deze taken goed zichtbaar waren voor het grote publiek. Bovendien waren deze openbare instellingen onderhevig aan soepelere wettelijke en reglementaire bepalingen met betrekking tot het beheer dan deze, eigen aan de staatsadministratie. Zodoende waren deze instellingen beter in staat de nieuwe activiteiten op sociaal, economisch en industrieel vlak slagvaardig en soepel te ontplooien.

Enkele voorbeelden van dergelijke functioneel gedecentraliseerde instellingen zijn de Nationale Bank, de Algemene Spaar- en Lijfrente kas (wet van 16 maart 1865), het Nationaal werk voor Kinderwelzijn (wet van 5 september 1919), Sabena (wet van 26 april 1923), de Nationale maatschappij der Belgische Spoorwegen (wet van 23 juli 1926). Later werd geheel het stelsel van de sociale zekerheid met toepassing van de functionele decentralisatie ingericht.

Beheerscontrole door de Wet van 1954

De toename van het aantal openbare instellingen verontrustte de publieke opinie reeds vanaf de jaren veertig. Omwille van de verscheidenheid van de statuten en toezichtregelingen die betrekking hadden op deze openbare instellingen, vreesde men een uitholling van het staatsgezag en het ontstaan van feitelijk onafhankelijke diensten. "De toegekende zelfstandigheid hield immers in dat de beslissingsbevoegdheid tot verwezenlijking van de toegekende opdrachten en het initiatiefrecht daartoe berustte bij de bestuursorganen van die instellingen en niet bij de regering of de daarvan deel uitmakende ministers.

Het beheer van de betrokken organismen was volledig afgeschieden van dat van de ministeries. Ook bij het beheer van de hun toegewezen gelden genoten zij dus van een ruime zelfstandigheid en er golden eigen budgettaire en boekhoudingregels. De algemene rijksbegroting en de algemene rekening van de staat die aan het parlement werden voorgelegd, vormden dus slechts een gedeelte van het beheer van de federale openbare diensten. Daarbij komt nog dat de minister, waarvan de functioneel gedecentraliseerde dienst afhangt, slechts verantwoordelijk is voor de controle die hij zelf kan uitoefenen en die was allesbehalve strikt georganiseerd"³⁵.

³⁴ Dit deel van de tekst werd geschreven door lic. Koen Verhoest, werkzaam op het Instituut voor de Overheid

³⁵ Cloet, M., Van Hamme E, *De controle op de verzelfstandigde instellingen op federaal, gewest- en gemeenschapsvlak.*, 1996, p. 177

De wet van 16 maart 1954 kan worden beschouwd als een eerste belangrijke stap in het proces van de geleidelijke uitbreiding van de controle waartoe nadien is beslist geworden, hetzij door achtereenvolgende wijzigingen van deze wet het zij door koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van deze wet³⁶. De wet van 1954 poogt een uniform controlestelsel op te leggen aan de instellingen die onder artikel 1 zijn vermeld.

Deze instellingen zijn daarbij onderverdeeld in verschillende categorieën, omdat er bij de inrichting van het controlestelsel moet worden rekening gehouden "met de aard van deze organismen, met de graad van zelfstandigheid waarover zij moeten beschikken, met het economisch, sociaal en cultureel karakter van hun activiteiten en met de noodzakelijkheid andere openbare besturen of private belangen in hun beheer te laten delen"³⁷.

Instellingen ingedeeld in categorie A, zijn technisch zelfstandige besturen met rechtspersoonlijkheid, die onderworpen blijven aan het hiërarchisch gezag van de minister van wie zij afhangen en die een meer beperkt beheers- en financiële autonomie kennen.

De categorie B omvat de grootste en meest heterogene groep van instellingen, die slechts aan het toezicht van de functioneel bevoegde minister zijn onderworpen.

Categorie C omvat de financiële instellingen, die onder de wet van 1954 de grootst mogelijke autonomie kregen.

Onder categorie D heeft men de instellingen verbonden met de sociale zekerheid ondergebracht.

De wet van 1954 schrijft voor de verschillende categorieën van instellingen een gedifferentieerd controlestelsel voor, dat vooral gericht is op het financiële en het personeelsbeheer van deze instellingen. De wet van 1954 voorziet bovendien bij de instellingen van categorie B, C en D in een algemeen toezicht twee regeringscommissarissen als gemachtigden van de functioneel bevoegde minister en de minister, bevoegd voor financiën die de beslissingen van de beheersorganen van de instellingen toetsen aan de wet, de statuten en aan de vage notie van het 'algemeen belang' en die hiertoe de mogelijkheid tot opschortend beroep hebben. Ook voorziet de wet in een mogelijkheid tot substitutie waarbij de betrokken minister, wanneer de naleving van de wet of het algemeen belang het eisen, de beheersorganen van deze instellingen verplichten om binnen de door hem gestelde termijn te beraadslagen over iedere door hem bepaalde aangelegenheid en waarbij bij ontstentenis van een beslissing door de beheersorganen van een beslissing ter zake de regering zelf de beslissing nemen in plaats van het beheersorgaan.

In de loop der jaren kwam steeds meer kritiek op de wet van 1954 die betrekking had op onder meer de volgende punten:

- de fragmentering van de controle over verschillende ministers, m.n. de functioneel bevoegde minister, de minister bevoegd voor financiën en de minister bevoegd voor ambtenarenzaken;
- de controle is voornamelijk gericht op een redelijk strakke *a-priori* controle van de 'input', met name personeel en financiën;
- de opportuniteitscontrole in functie van het 'algemeen belang' door de regeringscommissarissen; en

³⁶ Maes, R., Overzicht van het instrumentarium en van de technieken voor het oprichten van de overheidsinstellingen. Institutioneel kader. In: Albrecht, D., De Groof, J.(uitg.). Versnippering van overheidsinstellingen: Noodzaak of onmacht? Handelingen van Bestuursrecht en Bestuurskunde - nr. 1. Provinciebestuur van Antwerpen m.m.v. Kluwer Rechtswetenschappen, 1984, p. 41.

³⁷ Parlementair document, Kamer 1952-1953, Wetsontwerp nr. 317, 25 maart 1952, p.4

- de onvoldoende naleving van de wet, onder meer ten aanzien van de termijnen inzake neerlegging van begrotingen en rekeningen, en het ontbreken van voldoende sanctiemogelijkheden.

Meer en meer werd ook duidelijk dat de bepalingen van de wet van 1954 te strak waren voor overheidsinstellingen met een industrieel of commercieel karakter, die te maken hadden met een steeds sterker wordende concurrentie, onder meer door de eenmaking van de Europese markt.

Vanwege parlementaire zijde werd herhaaldelijk het initiatief genomen om de autonomie van de overheidsbedrijven te verruimen. Maar op initiatief van de uitvoerende macht werd deze autonomie telkenmale opnieuw ingeperkt en gebeurden er frequente wijzigingen aan de wet van 16 maart 1954 om de toezichtprocedures te verstrengen³⁸.

Prestatiegerichte controle door de Wet van 21 maart 1991

De wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven vervangt voor een aantal openbare instellingen met industrieel of commercieel karakter de verlamdende en inputgerichte controleregeling van de wet van 1954 door een a-posteriori controle op de resultaten van deze instellingen ten aanzien van de hen opgelegde opdrachten van openbare dienst³⁹. De bedoeling was de politieke sturing door de politieke organen te verminderen en de autonomie van deze instellingen aanzienlijk te vergroten.

De wet van 21 maart 1991 vormde in eerste instantie vier openbare instellingen om tot 'autonome overheidsbedrijven', maar andere openbare instellingen met industrieel of commercieel karakter kunnen worden toegevoegd. Drie van de genoemde instellingen, met name de Regie voor Telefonie en Telegrafie (RTT- na de hervorming 'Belgacom'), de Regie der posten (na de hervorming 'de Post') en de Regie der Luchtweegen (*nog niet operationeel als autonoom overheidsbedrijf*) vielen voor de hervormingen onder de categorie A van de wet van 1954. Dit betekende dat de zware toezichtregelingen die op deze overheidsbedrijven van toepassing waren, ongeveer identiek waren aan de van toepassing zijnde controle regels voor de gewone administraties, die geen industriële of commerciële opdracht hebben, en dat de functioneel bevoegde minister het beheer uitoefende. De vierde genoemde instelling, de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS), behoorde tot de categorie B.

Het autonome overheidsbedrijf als organisatievorm is een product van de tegenstand die de verkoop van staatsbedrijven aan de privé-sector als budgettaire saneringstechniek met éénmalige opbrengst op het einde van de jaren tachtig opriep⁴⁰. 'Autonome overheidsbedrijven' kennen een duaal juridische regime, gebaseerd op het onderscheid tussen 'taken van openbare dienst' en 'commerciële activiteiten'. De 'overheidsbedrijven' dienen in opdracht van de overheid 'taken van openbare dienst' uit te voeren, zoals omschreven in het beheerscontract tussen het overheidsbedrijf en de overheid. De uitvoering van deze taken valt onder het publiek recht. De autonome overheidsbedrijven zijn vrij om daarnaast ook commerciële activiteiten te ontwikkelen, waarvan de uitvoering onder het privaatsrechtstelsel valt. De politieke sturing ten aanzien van de commerciële activiteiten wordt volledig afgebouwd, in tegenstelling tot de wet van 1954.

³⁸ Hamelinck, L. *De overheidsbedrijven: privatiseren of responsabiliseren?* De Gids op Maatschappelijk Gebied, 1987, 78, nr.10, p. 791

³⁹ Sels, L., *De overheid viert de teugels*, Acco, Leuven, 1995, p. 20

⁴⁰ Pagano G., *Entre la privatisation et la gestion étatique: La Belgique et les entreprises publiques autonomes*. Paper for the XXIInd Conres of the Interational Institute of Administrative Sciences, 1992, p. 4

De doelstellingen die aan de wet van 1991 ten grondslag lagen zijn de volgende⁴¹ :

- aan de burgers de voorzieningen van een aantal universele dienstverleningen waarborgen op een niet-discriminatoire basis, hetgeen niet kan worden gewaarborgd door een volledige privatisering;
- het verruimen van de beheersautonomie van de betrokken instellingen teneinde hun efficiëntie te verhogen, alsmede hun slagkracht en concurrentievermogen op markten die onder druk van de Europese regelgeving gedemonopoliseerd worden (vb. telecommunicatiemarkt);
- de beperking van de financiële tussenkomst door de overheid in het licht van de precare budgettaire situatie van de federale overheid, door middel van een betere transparantie en controle van de financiële transfers tussen de overheid en de betrokken instellingen en door de mogelijkheid van private participaties in de filialen van deze overheidsbedrijven;
- het in overeenstemming brengen met Europese directieven, die de concurrentieverstorende verhouding tussen de overheidsbedrijven en de overheid willen terugdringen.

VI.2. Samenstelling en werkwijze:

Algemene principes

De autonome overheidsbedrijven onderscheiden zich van andere openbare instellingen door de volgende karakteristieken⁴²:

1. De wet van 21 maart 1991 stelt een gemeenschappelijk organisatiemodel in inzake beheersorganen, mogelijkheden inzake filialiseringen, privé-participaties, vertegenwoordiging van gebruikers en consumentenbescherming.
2. De wet van 21 maart 1991 maakt een onderscheid tussen taken van openbare dienst en commerciële activiteiten.
3. Het beheerscontract beschrijft binnen de bepalingen van de wet van 1991 nader de taken van openbare dienst van de autonome overheidsbedrijven.
4. Het algemene toezicht door de overheid door middel van regeringscommissarissen en door middel van substitutie is beperkter van aard dan voorzien in de wet van 1954.
5. De wet van 1991 en de betrokken beheerscontracten voorzien in een ruime mate van beheersautonomie voor de autonome overheidsbedrijven.

Het organisatiemodel

De wet van 1991 stelt twee bestuursorganen in, met name een raad van bestuur en een directiecomité. De raad van bestuur is bevoegd voor de goedkeuring van het beheerscontract, evenals van elke wijziging ervan; het vaststellen van het ondernemingsplan en het algemeen beleid, het toezicht op het directiecomité, inzonderheid wat de uitvoering van het beheerscontract betreft. Hij telt ten hoogste achttien leden, waarvan de gewone leden worden aangesteld voor een termijn van zes jaar die hernieuwbaar is. De voorzitter wordt door de regering benoemd. Het dagelijks bestuur en de vertegenwoordiging wat dat bestuur aangaat, alsmede de uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur en de onderhandeling van het beheerscontract worden opgedragen aan het directiecomité. Het

⁴¹ Pagano G., 1992, a.w., p. 8

⁴² Pagano G., 1992, a.w.

Herbiet, M., *Les entreprises publiques autonomes: un nouveau mode de gestion des entreprises publiques en Belgique*. Paper for the XXIInd congress of the International Institute of Administrative Sciences., 1992

Nuchelmans, D. *La réforme des entreprises publiques en Belgique. Quelques lignes de force. Annales de l'économie publique sociale et coopérative*. Vol. 62, nr. 1/ 1991, p. 33-62, 1991

Bock, I., Debroux, p., e.a., *Le contract de gestion, ses limites et ses potentialités*. Brussel: Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, 1995

wordt voorgezeten door de gedelegeerd-bestuurder die door de regering wordt benoemd voor een hernieuwbare termijn voor zes jaar.

VI.3. Opdracht:

Taken van openbare dienst en commerciële activiteiten

De wet van 1991 maakt een strikte scheiding tussen taken van openbare dienst en de commerciële activiteiten die een autonoom overheidsbedrijf vervult. De wet definieert, voor ieder autonoom overheidsbedrijf een limitatieve lijst van opdrachten die haar, onder een monopolie, zijn toegewezen en waarvan de nadere omschrijving in taken van openbare dienst en de financiering ervan geregeld zijn in het beheerscontract tussen de overheid en het overheidsbedrijf. Deze taken van openbare dienst omvatten de minimaal uit te voeren opdrachten in het kader van het algemeen belang. Naast deze verplichte taken van openbare dienst staat het autonoom overheidsbedrijf vrij alle commerciële activiteiten, die compatibel zijn met haar statuten te ontwikkelen. Voor deze vrije activiteiten beschikt het overheidsbedrijf over een totale tarifaire autonomie binnen het kader van de wetgeving betreffende controle van de prijzen. Voor deze activiteiten is het overheidsbedrijf bovendien vrijgesteld inzake de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten. Het bedrijf geniet enkel de immuniteit van tenuitvoerlegging voor de goederen die geheel of gedeeltelijk zijn bestemd voor de uitvoering van taken van openbare dienst. Bij wijze van voorbeeld worden hierna de taken van openbare dienst (in monopolie) en de commerciële activiteiten (in concurrentie) van Belgacom weergegeven, zoals omschreven door de wet van 1991⁴³.

Tabel III: Taken van openbaar nut en commerciële activiteiten van Belgacom zoals omschreven in de wet van 1991

OPDRACHTEN OF TAKEN VAN OPENBARE DIENST	COMMERCIEËLE ACTIVITEITEN
<ul style="list-style-type: none"> - De infrastructuur (incl. de vaste verbindingen of gehuurde lijnen); - De installaties toegankelijk voor het publiek op openbaar terrein en bestemd voor telecommunicatie - Telefoondiensten, telegrafie, telex, mobilfoon en 'radio-messagerie' 	<ul style="list-style-type: none"> - Eindapparatuur (telefax, telex, modems, belangrijke privé-centrales, videotex, mobilfoon,...) - Telekopiedienst, teletex, elektronische brievenbus, elektronische betaling, tele-alarm...

Het beheerscontract en haar inhoud

De bijzondere regels en voorwaarden waaronder een autonoom overheidsbedrijf de opdrachten van openbare dienst vervult die het door de wet van 1991 zijn toevertrouwd, worden vastgelegd in een beheerscontract tussen de overheid, vertegenwoordigd door de bevoegde minister, en het betrokken overheidsbedrijf, vertegenwoordigd door het directiecomité.

Door het beheerscontract verbindt het autonoom overheidsbedrijf zich ertoe om duidelijk omschreven taken van openbaar nut te vervullen en een aantal vooropgestelde doelstellingen te bereiken binnen een vooraf bepaalde tijdsperiode. Anderzijds verbindt de staat zich tot het verlenen van de nodige autonomie op het vlak van het productbeleid, tarieven, investeringen en het personeelsbeleid en tot het verlenen van financiële middelen ter compensatie van deze taken van openbaar nut.

De inhoud van het beheerscontract is omschreven in volgende tabel.

⁴³ Pagano G., 1992, *a.w.*, p. 13

Tabel IV: Items in het beheerscontract tussen autonoom overheidsbedrijf en de staat zoals bepaald in de wet van 1991

Verplichte items in het beheerscontract	Additionele items in voorkomend geval
<ul style="list-style-type: none"> - De precieze taken van openbare diensten alsmede de doelstellingen en prestatie-indicatoren die hierbij te bereiken zijn; - Grondregels inzake tarifiëring van de prestaties geleverd in het kader van de taken van openbaar nut; - Gedrageregels ten aanzien van de gebruikers van de prestaties van openbare dienst - De vaststelling, berekening, en betalingsmodaliteiten van eventuele toelagen ten laste van de overheid aan het overheidsbedrijf die voortvloeien uit de uitvoering van de taken van openbare dienst - Eventuele financiële compensaties door het overheidsbedrijf aan de overheid voor monopolierechten - Sancties bij niet-naleving door een partij van haar verbintenissen uit hoofde van het beheerscontract. 	<ul style="list-style-type: none"> - aangelegenheden van strategisch economisch belang, waarvoor tussenkomst door de overheid in de beslissingen dienaangaande noodzakelijk is - doelstellingen betreffende financiële structuur van het overheidsbedrijf, alsmede regels inzake bestemming van de nettowinst; - de verplichte bestanddelen van het ondernemingsplan - het bedrag van de onroerende verrichtingen die onderworpen zijn aan de voorafgaande machtiging van de minister

Tabel 5 geeft weer welke beheerscontracten reeds zijn gesloten tussen de staat en de autonome overheidsbedrijven en welke de bijhorende documenten zijn.

Tabel V: Gesloten beheerscontracten

	CONTRACTEN	GEASSOCIEERDE DOCUMENTEN
De Post	<ul style="list-style-type: none"> - 1992-1996 - 1997-2001 	<ul style="list-style-type: none"> - ondernemingsplan bestaande uit een vijfjaarlijks strategisch plan en jaarlijks operationeel plan
Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen	<ul style="list-style-type: none"> - 1992-1996 - 1997-2001 	<ul style="list-style-type: none"> - Ondernemingsplan 1993-1996; strategisch plan 'Doelstelling 2005' (1996-2005); - transport plan - 10-jaarlijks investeringsplan
Belgacom	<ul style="list-style-type: none"> - 1992-1996 - 1997 - 1998-2002 	<ul style="list-style-type: none"> - ondernemingsplan
De regie der Luchtwegen	<ul style="list-style-type: none"> - het eerste contract is nog steeds niet getekend omwille van politieke en technische redenen (vb. bestemming van taksen) 	

Toezicht door de overheid

Het administratief toezicht op de autonome overheidsbedrijven wijkt op verschillende punten af van de vroegere regeling door de wet van 1954. Slechts één regeringscommissaris oefent controle uit; deze waakt over de naleving van de wet, het organiek statuut van het overheidsbedrijf en het beheerscontract en kan hierbij opschortend beroep aantekenen tegen beslissingen van het overheidsbedrijf bij de functioneel bevoegde minister. Het opportuniteitstoezicht gebaseerd op de notie van het 'algemene belang' als grond voor opschortend beroep valt weg. De mogelijkheid tot substitutie valt weg. De minister kan enkel het bevoegde bestuursorgaan verplichten om, binnen de door hem gestelde termijn te beraadslagen over iedere door hem bepaalde aangelegenheid; bij ontstentenis van beslissing door dat orgaan kan hij zelf geen beslissing meer nemen. De controle op de financiële toestand, de jaarrekeningen en de daarin weergegeven verrichtingen gebeurt door

een college van commissarissen, bestaande uit twee leden van het Rekenhof en twee bedrijfsrevisoren. Onder de wet van 1954 gebeurde deze controle door één bedrijfsrevisor.

Beheersautonomie op financieel, personeel en organisatorisch vlak

De wet van 1991 gunt de autonome overheidsbedrijven een ruime beheersautonomie. Het management dient echter te voldoen aan de criteria van gelijkheid, continuïteit en veranderlijkheid van de dienstverlening.

Autonomie op het vlak van financieel management

De autonome overheidsbedrijven mogen vrij transacties voeren op kapitaalmarkten, uitgezonderd wat betreft transacties in vreemde munten waarvoor specifieke regels gelden. Participaties in andere private of publieke ondernemingen zijn toegelaten. Het principe van continuïteit impliceert dat de autonome overheidsbedrijven niet in falend kunnen worden gesteld door externe schuldeisers. De autonome overheidsbedrijven kunnen fondsen van het ene jaar naar het andere overzetten, en mogen eigen inkomsten en reserveringen hebben. Ze kunnen verder vrij beslissen over de allocatie van fondsen over personeelskosten, werkingskosten of investeringen. Ze zijn wel verplicht een kostenanalytische boekhouding te houden teneinde de kostenstaten en gehanteerde tarieven te onderbouwen met financiële gegevens.

Autonomie op het vlak van personeelsmanagement

De personeelsstatuten van de betrokken instellingen worden niet langer opgelegd door de federale regering. De raad van bestuur van ieder autonoom overheidsbedrijf beslist over de statuten, hierbij rekening houdend met een bindend advies van het 'Paritair Comité, in dewelke de vakbonden en het topmanagement vertegenwoordigd zijn. Enkele algemene regels moeten hierbij in acht worden genomen, zoals regels inzake de primautiteit van statutaire tewerkstelling, pensioenen en salarissen. De decentralisatie van het personeelsmanagement naar de autonome overheidsbedrijven komt tot uiting in de decentralisatie van de arbeidsverhoudingen: het overkoepelend paritair comité, het zgn. 'Comité Overheidsbedrijven', heeft de bevoegdheid gekregen om, specifiek voor de overheidsbedrijven, collectieve overeenkomsten af te sluiten inzake personeels- en syndicaal statuut die bindend zijn voor alle autonome overheidsbedrijven. De nieuwe statuten van 'De Post' en Belgacom zijn geïmplementeerd in 1994. De belangrijkste innovaties zijn de vereenvoudiging van de graden- en beloningsstructuur, personeelsevaluatie, de afschaffing van de werkzekerheid, betere mobiliteit en training en een zesjarig mandaat voor leden van de raad van bestuur en de individuele leden van het directiecomité.

Autonomie in organisatiemanagement

Op het vlak van de inrichting van de eigen organisatie hebben de autonome overheidsbedrijven een ruime mate aan autonomie. Ze mogen dochterondernemingen oprichten, in dewelke participaties van private aandeelhouders mogelijk zijn. Verschillende autonome overheidsbedrijven introduceren business units en voeren interne contracten in. De autonome overheidsbedrijven kunnen hun status wijzigen in een naamloze vennootschap naar publiek recht bij beslissing van de raad van bestuur, goed te keuren door de federale regering. Belgacom is omgevormd tot een NV naar publiek recht.

DEEL II: Inductieve case

INLEIDING

De oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken⁴⁴ als afzonderlijke entiteit door het KB van 19 september 1994⁴⁵ werd uitgekozen als case om te analyseren via de inductieve methode. De impact van deze hervorming op de organisatie van het openbaar ambt is relatief groot en inhoudelijk interessant. Het betreft een structurele hervorming waarbij alle diensten die opdrachten uitoefenen i.v.m. ambtenarenzaken en logistiek werden samengebracht, met de bedoeling de doeltreffendheid van het openbaar ambt te verhogen.

Het is de bedoeling van deze analyse om de verschillende processen van verandering te onderkennen en te analyseren. Deze processen zijn de volgende: het ontstaan van nieuwe ideeën, het besluitvormingsproces voor hervorming en modernisering, de start en de initiële implementatie, het omzetten van de innovatie in de courante praktijk, de coördinatie met andere initiatieven en tenslotte evaluatie en bijsturing.

Op die manier verkrijgen we een beter inzicht in het verloop van moderniseringsinitiatieven van de ontwikkeling van de ideeën via besluitvorming en implementatie tot evaluatie en bijsturing. Gecombineerd met de deductieve benadering en de inventarisatie van initiatieven zal dit leiden tot een globaal beeld van de - al dan niet aanwezige - dynamiek van modernisering op het niveau van de Belgische federale overheid.

PROCESSEN VAN VERANDERING

I. Ontstaan van nieuwe ideeën:

Het ontstaan van nieuwe ideeën nagaan is niet eenvoudig aangezien er slechts weinig informatie hieromtrent beschikbaar is.

In 1995 stelde Johan Vande Lanotte, Minister van Ambtenarenzaken, dat het nieuwe ministerie de motor moest zijn van het veranderingsproces dat de voorbije jaren in gang was gezet. *“Met de oprichting van het nieuwe ministerie van ambtenarenzaken toont de overheid aan dat het haar menens is met de hervorming van de federale overheidsdiensten. Dit nieuwe ministerie is er niet zomaar gekomen... na vele discussies is gebleken dat er behoefte was aan een ministerie dat de andere overheidsdiensten ondersteunt zowel in de dagelijkse werking als in de invoering op het terrein van een aantal hervormingen.”*⁴⁶

⁴⁴ Verder “het ministerie” genoemd

⁴⁵ 19 september 1994, Koninklijk Besluit houdende oprichting, organisatie en vastlegging van de personeelsformatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 6-10-1994

⁴⁶ Toespraak van de heer Johan Vande Lanotte, Minister van Ambtenarenzaken, n.a.v. de inaugurale zitting van 9/02/1995.

Het was dus geen losstaand initiatief. Het idee om een dergelijk ministerie te creëren was een van de aanbevelingen die gedaan werden na de Radioscopie⁴⁷. Er was evenwel nood aan politieke steun om te komen tot de feitelijke creatie van het ministerie.

De feitelijke creatie van het ministerie gebeurde aan de hand van een reeks Koninklijke Besluiten. De inbreng vanuit de politiek – kabinetten en studiediensten – is duidelijk. Zij hebben het initiatief op gang gebracht. In zijn inaugurale rede verwoordde minister Vande Lanotte het als volgt: *"Het is nu aan de ambtenaren zelf om zich het ingezette veranderingsproces toe te eigenen, er de schouders onder te zetten en voort te doen. Politici kunnen immers alleen maar de voorwaarden ervoor scheppen."*⁴⁸ Het is met andere woorden na de creatie aan de Secretaris-generaal en zijn ambtenaren om ervoor te zorgen dat het ministerie zijn voorziene rol kan spelen.

De Secretaris-generaal van het nieuwe ministerie, Michel Damar, zag het op datzelfde ogenblik als volgt: *"De structuurwijziging die de oprichting van het nieuwe ministerie van Ambtenarenzaken inhoudt is voor mij de weerspiegeling van twee realiteiten: enerzijds de bestendige aandacht die de federale overheid nu sinds bijna 10 jaar besteed aan haar openbaar ambt (...), anderzijds de wil om de geleverde inspanningen verder te zetten door zich te voorzien van een specifieke en aangepaste administratieve entiteit."*⁴⁹

Men is zich dus wel degelijk bewust van het belang van het nieuwe ministerie en van zijn plaats in de algemene context van organisatorische hervormingen bij de federale overheid.

II. Besluitvormingsproces voor hervorming en modernisering:

Het oprichten van een federaal Ministerie van Ambtenarenzaken maakte deel uit van wat algemeen de structurele hervorming van de federale overheidsdiensten werd genoemd.

Tijdsschema besprekingen m.b.t. de structurele hervorming van de federale overheidsdiensten.⁵⁰

- 5 februari 1993: regeringsbeslissing betreffende maatregelen tot kwalitatieve verbetering van de overheidsdiensten, n.a.v. de doorlichting van de personeelsbehoeften van het nationaal openbaar ambt
- 30 juli 1993: regeringsbeslissing (punt IV) betreffende de resultaten van de doorlichting van de overheidsdiensten:
 - vraag om advies over de globale herstructurering van de federale overheidsdiensten overeenkomstig het matrixmodel aan het College van Secretarissen-generaal
 - het CSG kreeg hiervoor logistieke ondersteuning van het Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (ABC)
- 4 november 1993: advies van het CSG is klaar

- december 1993 – januari 1994: dit advies wordt per departement, onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de Minister van Ambtenarenzaken, in een werkgroep

⁴⁷ Voor meer informatie omtrent de radioscopie zie ook de inductieve case in de sectorale analyse 'personeel'.

⁴⁸ Toespraak van de heer Johan Vande Lanotte, Minister van Ambtenarenzaken, n.a.v. de inaugurale zitting van 9/02/1995.

⁴⁹ Toespraak van de heer Michel Damar, Secretaris-generaal van het Ministerie van Ambtenarenzaken, n.a.v. de inaugurale zitting van 9/02/1995

⁵⁰ Herstructurering van de federale overheidsdiensten: De oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken en van het Ministerie van middenstand en Landbouw, Nota aan de ministerraad, 27 mei 1994

besproken, bestaande uit vertegenwoordigers van het College van Secretarissen-generaal, de betrokken administraties, de Eerste Minister, de Vice Eerste Minister en de Minister van Begroting.

⇒ Deze besprekingen leidden tot de ontwerpen van K.B. omtrent:

- de oprichting, organisatie en vastlegging van de eerste personeelsformatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken
- idem voor het Ministerie van Middenstand en landbouw
- in een later stadium idem voor het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

Algemeen dienen de bovenvermelde ontwerpen van K.B. volgende elementen te bevatten:

- de besluiten richten de nieuwe ministeries op, ministeries die een realiteit worden vanaf de dag waarop het besluit in het staatsblad wordt gepubliceerd;
- de besluiten sommen de diensten op die deel zullen uitmaken van de nieuwe ministeries;
- de besluiten bepalen de uiterlijke data waarop de nieuwe ministeries operationeel zullen zijn evenals de wijze waarop de diensten zullen worden overgeheveld naar het nieuwe ministerie;
- de besluiten richten de eerste personeelsformatie van het nieuwe departement op die de verdere uitbouw van het ministerie kan voorbereiden en begeleiden.

Het K.B. van 19 september 1993 richt het Ministerie van Ambtenarenzaken definitief op.

Het gevolgde besluitvormingsproces precies reconstrueren is niet eenvoudig omwille van het beperkt aantal bronnen dat hiertoe beschikbaar is. De sturing en het overleg vonden vooral plaats op regeringsniveau – en dus ook binnen de kabinetten – met de ondersteuning van het CSG en het Adviesbureau ABC.

III. Start en initiële implementatie:

De feitelijke realisatie van het nieuwe ministerie gebeurde aan de hand van een reeks Koninklijke Besluiten die over verschillende jaren gespreid waren

Door middel van het KB van 19 september 1994 werden volgende besturen en diensten toegewezen aan het nieuwe ministerie:

- het Secretariaat-generaal;
- de Dienst van Algemeen Bestuur met inbegrip van het Adviesbureau voor Organisatie (voorheen Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken);
- de Algemene Directie voor Selectie en Vorming (voorheen Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken);
- de Dienst voor Medische Controle (voorheen Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu);
- de Dienst voor Benodigheden (voorheen Ministerie van Verkeer en Infrastructuur);
- het Hoog Comité van Toezicht (voorheen Diensten van de Eerste Minister);
- het Vast Wervingssecretariaat als staatsdienst afzonderlijk beheerd (voorheen Diensten van de Eerste Minister).

Bij de creatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken op 1 januari 1995 bestond het uit het Vast Wervingssecretariaat, de Dienst van Algemeen Bestuur en de Algemene Dienst voor Selectie en Vorming en beschikte het over een Secretariaat-generaal.

Sinds de feitelijke oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken werden een aantal wijzigingen aangebracht. Het Adviesbureau voor Organisatie werd door het KB van 6 april 1995⁵¹ aangehecht bij het Secretariaat-generaal. Hetzelfde KB zag af van het verschuiven van de Regie der Gebouwen naar het nieuwe ministerie.

Het KB van 6 februari 1996⁵² zorgde voor de naamsverandering van de Algemene Directie voor Selectie en Vorming naar Opleidingsinstituut van de Federale Overheid. Wat het Centraal Bureau voor Benodigheden betreft, wordt de bevoegdheid voor de levering van de uitrusting van de gemeentelijke politiekorpsen, van het materiaal voor de civiele bescherming en van het brandweermateriaal overgeheveld naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De andere bevoegdheden zullen ressorteren onder het Ministerie van Ambtenarenzaken onder de naam Federaal Aankoopbureau. De Dienst voor Medische Controle wordt niet overgebracht naar het nieuwe ministerie.

Het personeel van het Hoog Comité van Toezicht werd overgeheveld naar het Ministerie van Justitie i.p.v. naar het Ministerie van Ambtenarenzaken. Binnen het Ministerie van Ambtenarenzaken werd wel een Dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies opgericht. Dit gebeurde door het KB van 10 juli 1997⁵³.

De Secretaris-generaal van het nieuwe Ministerie van Ambtenarenzaken kreeg – tot aan de overdracht van alle diensten die onder het ministerie zouden ressorteren – een voorlopige administratieve cel ter beschikking bestaande uit ambtenaren die gedetacheerd werden vanuit een bij de overdracht naar het nieuwe ministerie betrokken dienst of uit de algemene diensten van het ministerie van herkomst.

Begin 1998 zijn alle statutaire organieke teksten inzake het departement en het personeel in werking getreden. De administratieve cel werd dan ook opgeheven vanaf 1 januari 1998⁵⁴.

Op dit ogenblik bestaat het Ministerie van Ambtenarenzaken dus uit het Secretariaat-generaal, m.i.v. het Adviesbureau voor Organisatie en Beheer, de Dienst Algemeen Bestuur, het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid, het Vast Wervingssecretariaat, de Dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies en het Federaal Aankoopbureau.

IV. Omzetten van innovatie in courante praktijk:

We kunnen twee aspecten onderscheiden. Enerzijds is er de werking van het nieuwe ministerie als horizontaal departement en anderzijds is er de interne organisatie van het departement ambtenarenzaken zelf.

⁵¹ 6 april 1995, Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 19 september 1994 houdende oprichting, organisatie en vastlegging van de personeelsformatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 25-4-1995

⁵² 6 februari 1996, Koninklijk Besluit houdende sommige bepalingen in verband met de oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 16-2-1996

⁵³ 10 juli 1997, Koninklijk Besluit houdende diverse bepalingen betreffende de reorganisatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 2-9-1997

⁵⁴ 19 december 1997, Koninklijk Besluit houdende opheffing van de voorlopige administratieve cel, opgericht bij het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 9-1-1998

Het Ministerie van Ambtenarenzaken als horizontaal departement:

In de inleiding bij het strategisch plan wordt aan het nieuwe ministerie zowel een ondersteunende als een controlerende rol toegemeten.

- De ondersteunende rol van het nieuwe ministerie:

De opdrachten van de diensten die onder het ministerie ressorteren zijn duidelijk van die aard dat ze de ondersteunende functie van het nieuwe ministerie naar de andere departementen uitmaken:

Het Vastwervingssecretariaat (VWS):

Het VWS organiseert de wervings-, taal- en loopbaanexamens voor personeelsleden van de verschillende federale ministeries

De Dienst algemeen bestuur (DAB):

De DAB stelt wijzigingen voor of ontwerpt nieuwe instrumenten, op eigen initiatief of op vraag van de federale overheid, omtrent de reglementaire situatie van de personeelsleden van de verschillende federale diensten

Het Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (ABC):

Het Adviesbureau ABC verleent advies en doet suggesties op eigen initiatief omtrent hervormingen op het gebied van organisatie, personeelsbeleid en informatisering aan de verschillende ministeries en federale overheidsdiensten.

Het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (OFO):

Het OFO verzorgt de opleiding en integratie van nieuw aangeworven ambtenaren en de permanente opleiding van de ambtenaren in het algemeen.

Het Federaal Aankoopbureau:

Het Federaal Aankoopbureau zorgt voor de aankoop van goederen en benodigdheden voor de federale ministeries.

De Dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies:

De Dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies geeft advies i.v.m. de te volgen procedures bij overheidsopdrachten en verleent eveneens subsidies.

- De controlerende rol van het nieuwe ministerie:

De controlerende rol houdt in dat men toeziet op de manier waarop de federale overheidsdiensten de wettelijke en reglementaire bepalingen en de federale regeringspolitiek toepassen.

De vernieuwing binnenin het ministerie:

Wat betreft de organisatie en de werking van het ministerie zelf werden er in de eerste helft van 1996 een aantal seminaries gehouden voor de ambtenaren van niveau 1 met de bedoeling na te denken over de bestaansredenen van het ministerie, zijn opdrachten en prioritaire actiepunten⁵⁵.

De bevindingen van deze seminaries hebben geleid tot het opstellen van een strategisch plan 1998-2000.

Het Strategisch Plan van het Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken 1998-2000⁵⁶ geeft de noodzakelijke hefboomen aan voor het vervullen van de opdrachten van dit ministerie. Het Strategisch Plan geeft daarenboven een opsomming van de acties die reeds werden ondernomen in elk van de vijf hefboomen en stelt de prioritaire acties voor de toekomst voor.

⁵⁵ Staes P., Vermeulen P., *Strategisch denken in het federaal openbaar ambt. Het strategisch plan van het federaal ministerie van ambtenarenzaken*, Brussel, februari 1998

<http://www.mazfp.fgov.be/a/aa/aa027.nl.htm>

⁵⁶ <http://www.mazfp.fgov.be/a/aa/aa030nl.html>

De volgende noodzakelijke hefboomen of krachtlijnen worden aangegeven als cruciaal:

- verbeteren van de interne communicatie;
- verbeteren van de externe communicatie zowel met de burger als met de andere overheidsdiensten;
- het betrekken van de interne en de externe gebruikers bij het ontwikkelen en het evalueren van het overheidsbeleid wat betreft ambtenarenzaken;
- het verbeteren van het management en het personeelsbeleid;
- het komen tot een aangepaste en doeltreffende regelgeving en dito procedures.

Voor elke krachtlijn wordt aangegeven welke acties er reeds ondernomen zijn en welke acties prioritair zijn in de toekomst. De tabel op de volgende bladzijden somt al deze acties op.

Een aantal van de prioritaire acties worden voorbereid in een werkgroep vooraleer ze zullen worden uitgevoerd. Ook de actieve werkgroepen worden in onderstaande tabel vermeld.

Een eerste stand van zaken van de activiteiten van de verschillende werkgroepen werd gepubliceerd in december 1998⁵⁷.

⁵⁷ VAN AKEN M., "Een strategisch plan om te kunnen evolveren in een betere werkomgeving", in: *FORUM*, december 1998, pp. 40-46

Tabel VII: Strategisch Plan van het federaal Ministerie van Ambtenarenzaken 1998-2000:

Strategische pool	Reeds gebeurd	Prioritaire acties voor de toekomst	Actieve werkgroep (WGT)
Interne communicatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ geïnstitutionaliseerde communicatie tussen de minister, zijn kabinet en het departement ▪ rol informatieambtenaar ▪ samenwerking tussen de informatieambtenaar en de informatiecorrespondenten ▪ "Forum", de nieuwsbrief van het departement ▪ brochure (1996) "Ministerie van Ambtenarenzaken. Bevoegdheden en Organisatie" ▪ OFO: "Who is who" ▪ DAB: copybooksysteem 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ontvangstbrochure ▪ Ontvangst en integratie van nieuwkomers ▪ Invoering participatie-idee ▪ Uitbouwen rol informatieambtenaar ▪ Stimuleren van overleg ▪ Grotere publiciteit voor het protocol tussen departement en kabinet ▪ Verspreiden nieuwe aanwinsten bibliotheken ▪ Organisren-systematiseren archivering ▪ Sport, cultuur en ontspanning 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ WGT Informatie ⇒ WGT Informatie ⇒ WGT Informatie (stuurgroep) ⇒ WGT Bibliotheek ⇒ WGT Archivering ⇒ WGT Cultuur en ontspanning
Externe communicatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verschillende uitgaven: <ul style="list-style-type: none"> - "De administratieve terminologie van de federale overheidsdiensten", boek - Brochures DAB - Tijdschrift ACCENT - Mededelingenblad INFO-NEWS CONTACT - FAB catalogus - VWS: Examenagenda, Jaarverslag, brochures ▪ Toegankelijkheid klantvriendelijkheid: <ul style="list-style-type: none"> - aangepaste telefooncentrale - antwoordapparaat informatieambtenaar - teletekst - internet ▪ Schriftelijk taalgebruik en leesbaarheid en eenvoud van documenten: <ul style="list-style-type: none"> - OFO:Adviesbureau voor de leesbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voortzetten uitgaven in de reeks ambtenarenzaken ▪ Duidelijke aanwezigheid van Ambtenarenzaken op Internet en Fedenet 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ WGT Internet-Fedenet

<p>Betrekken van de gebruikers</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VWS: baanbrekend werk inzake klachtenbeheer en –opvolging ▪ VWS: eveneens voorbeeldfunctie inzake het betrekken van verschillende diensten ▪ DAB: in een aantal dossiers werden de eindgebruikers betrokken bij het uitwerken van de vernieuwingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regelmatig overleg met klanten door vergaderingen tussen het departement en andere federale overheidsdiensten ▪ Oprichten van overlegorganen die de gebruikers groeperen ▪ Openen van een specifiek register voor klachten en voorstellen 	<p>(stuurgroep)</p> <p>⇒ WGT Voorstellen en klachten</p>
<p>Verbeteren management en personeelsbeleid</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wekelijkse briefing met de minister ▪ VWS: specifieke selectiemethodes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbintenis van de SG de DG's en de diensthoofden om het personeel te ontvangen wanneer het dit verlangt ▪ Aansporen ambtenaren om de noodzakelijke opleidingen te volgen ▪ Opzetten van werkgroepen met ambtenaren uit verschillende besturen die zich buigen over concrete projecten ▪ Op het einde van deze kabinetsperiode wordt een evaluatierapport opgesteld van het beleid dat door het departement werd gevoerd in de loop van deze kabinetsperiode ▪ Oprichten werkgroep omtrent voorstellen voor het geven van positieve stimulansen aan die ambtenaren die zich op een buitengewone manier laten gelden 	<p>(stuurgroep)</p> <p>⇒ WGT Valorisatie van de ambtenaren</p>
<p>Aangepaste regelgeving en procedures</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VWS: wetten en besluiten van belang voor het VWS werden gebundeld ▪ DAB: officieuze codificatie van KB's van 1937 en 1939 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oprichten werkgroep i.v.m. de codificatie van het statuut 	<p>⇒ WGT Codificatie van het statuut</p>

V. Coördinatie met andere initiatieven:

Als horizontaal, ondersteunend departement is het Ministerie van Ambtenarenzaken betrokken bij verschillende interdepartementale organen.

Het College van Secretarissen-generaal (CSG):

Het College van Secretarissen-generaal bestaat (zoals reeds vermeld in punt IV van het eerste deel) uit de Secretarissen-generaal van de verschillende federale ministeries en een vertegenwoordiging van het College van Administrateurs-generaal van de sociale zekerheidsinstellingen. De secretaris van de ministerraad is lid met raadgevende stem. Ook de adjunct-kabinetschef van de Minister van Ambtenarenzaken woont de vergaderingen bij. De inbreng van het Ministerie gebeurt vooral via het Adviesbureau ABC. Het secretariaat van het CSG wordt gedeeltelijk verzorgd door adviseurs van het openbaar ambt van het Adviesbureau ABC. Daarnaast verleent het Adviesbureau ABC ook inhoudelijke ondersteuning.

De Interdepartementale Adviesgroep INTERDEP:

Wat betreft de implementatie van het Handvest van de gebruiker van de openbare diensten verleent het ministerie zijn steun aan de adviesgroep INTERDEP⁵⁸. De interdepartementale adviesgroep INTERDEP, opgericht in 1995, coördineert en volgt de diverse initiatieven in het kader van het Handvest op.

De adviesgroep is samengesteld uit een dertigtal vertegenwoordigers van alle ministeries, parastatalen en één vertegenwoordiger van het ministerie van Ambtenarenzaken. INTERDEP verkrijgt ondersteuning in haar opdrachten van het Adviesbureau ABC.

De Centrale Werkgroep Informatiebeleid (CWI):

De Centrale Werkgroep Informatiebeleid⁵⁹ staat onder leiding van het College van Secretarissen-generaal. Ze heeft zowel een adviesfunctie als een forumfunctie inzake externe communicatie. Ook hier spelen vertegenwoordigers van het ministerie van ambtenarenzaken hun rol.

In de werkgroep zijn afgevaardigden van het College van Informatieambtenaren, de Federale Voorlichtingsdienst, het Belgisch Staatsblad, het OFO en het Adviesbureau ABC vertegenwoordigd.

Los van deze verschillende interdepartementale werkgroepen is het coördinerend aspect uiteraard aanwezig louter omwille van de horizontale ondersteunende functies (confer supra) die het departement dient uit te voeren.

VI. Evaluatie en bijsturing:

Het aspect evaluatie kunnen we opdelen in enerzijds een evaluatie van de oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken zelf en anderzijds de opdrachten die het sindsdien heeft uitgevoerd.

Het heeft van 1994 tot einde 1997 geduurd vooraleer het ministerie in zijn huidige vorm werd gecreëerd. Tijdens deze procedure vonden er bijstellingen plaats wat betreft de overheveling van bepaalde diensten naar het ministerie.

⁵⁸ Zie ook inductieve case thema informatie-communicatie-ICT.

⁵⁹ Zie ook de sectorale analyse rond informatie-communicatie-ICT

Het Ministerie van Ambtenarenzaken in zijn definitieve vorm is echter nog niet het voorwerp geweest van een grondige evaluatie.

Bij het uitvoeren van zijn opdrachten wordt het belang van de evaluatie van het gevoerde beleid (door het Ministerie van Ambtenarenzaken) regelmatig onderstreept.

Zo vermeldt het strategisch plan dat op geregelde tijdstippen het gevoerde beleid in de domeinen werving en opleiding van personeel, personeelsbeheer, management en uitrusting dient geëvalueerd te worden.

Het is de bedoeling dat op geregelde tijdstippen een evaluatie zal worden opgemaakt van de hervormingen en van de reeds uitgevoerde acties. De eerste evaluatie is gepland midden 1999, halfweg de looptijd van het Strategisch Plan. Immers: *“De evaluatie van het gevoerde beleid maakt trouwens deel uit van één van de belangrijkste beleidslijnen van het departement”*⁶⁰.

Er wordt evenwel nog geen melding gemaakt van de wijze waarop geëvalueerd zal worden (wie voert de evaluatie uit, binnen welk tijdsbestek, wat wordt precies geëvalueerd) of van de gevolgen die deze evaluatie kan hebben.

⁶⁰ Staes P., Vermeulen P., *Strategisch denken in het federaal openbaar ambt. Het strategisch plan van het federaal ministerie van ambtenarenzaken*, Brussel, februari 1998

DEEL III: Internationale context

Onderstaande tabel geeft een korte synthese van de Belgische initiatieven en vermeldt een aantal vergelijkbare buitenlandse initiatieven⁶¹.

Tabel VIII: Synthese en vergelijkbare buitenlandse initiatieven:

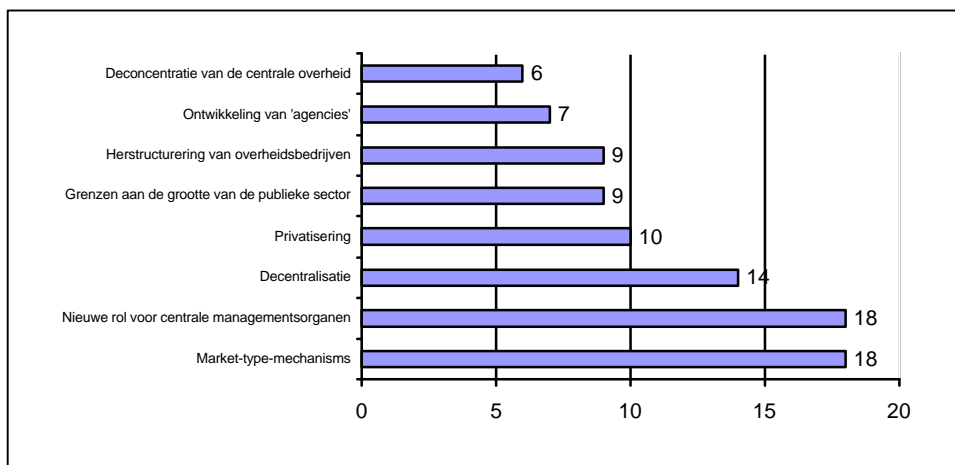
Initiatief	Omschrijving	Buitenlandse initiatieven
Staatssecretariaat voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten	Opgericht eind 1985 met de bedoeling een algemene moderniseringsstrategie voor de federale overheidsdiensten uit te werken	<i>Australië:</i> 1987: creatie Management advisory board; 1989: creatie Management Improvement committee <i>Canada:</i> 1988: creatie Centre canadien de gestion <i>Frankrijk:</i> 1991: Commission du renouveau du service public <i>Portugal:</i> 1991: centralisatie alle vormingsinitiatieven onder Staatssecretaris voor Modernisering; 1992: Commissie voor Kwaliteit en Rationalisering van de overheidsadministratie
Moderniseringscellen	Opgericht vanaf 1987 met de bedoeling de leidinggevende ambtenaren technische bijstand te verlenen bij de verwezenlijking van bovenvermelde modernisering	
Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (ABC)	Heeft als taak advies en bijstand verlenen inzake organisatie en personeelsbeleid en ondersteunt enkele interdepartementale initiatieven	
College van Secretarissen Generaal	Zag zijn rol versterkt in 1993 en treed op als coördinerend orgaan inzake organisatie en personeelsbeleid van de ministeries	
Ministerie van Ambtenarenzaken	Ontstond in 1995 door de samenvoeging van alle diensten die opdrachten uitvoerden i.v.m. ambtenarenzaken en logistiek	<i>Australië:</i> 1987: herstructurering administratie <i>Ierland:</i> 1987: fusie Ministerie van Ambtenarenzaken en Ministerie van Financiën <i>Nieuw Zeeland:</i> 1992: herstructurering Public Service Department <i>Zweden:</i> 1989: reorganisatie en versterking van Ministerie van Openbaar Ambt <i>Verenigd Koninkrijk:</i> 1981: ontmanteling Public Service Department; 1991: creatie Office of Public Service and Science (OPSS) in 1992 wordt dat OPS
Autonome overheidsbedrijven	De wet van 1991 zorgde voor meer beheersautonomie op basis van een beheerscontract en voor een minder strakke toezichtregeling	<i>Australië:</i> 1987: hervorming overheidsbedrijven <i>Zwitserland:</i> 1997: privatisering overheidsbedrijven

Verscheidene landen voerden de laatste jaren herstructureringen door van hun publieke sector en richtten nieuwe organismen bevoegd voor het ontwikkelen en het doorvoeren van moderniseringsprogramma's en initiatieven op. Enkele hiervan zijn opgenomen in bovenstaande tabel en naast de besproken Belgische initiatieven geplaatst.

⁶¹ De opsomming van alle initiatieven die op dit en andere domeinen genomen werden van 1980 tot op heden is te vinden in de verticale analyse (Bijlage 2). Tabel 8 vermeldt slechts een selectie.

Naast het invoeren van MTM en het geven van een nieuwe rol aan centrale managementorganen scoren ook verdere decentralisatie, privatiseringen, het beperken van de omvang van de publieke sector en de herstructurering van overheidsbedrijven hoog wanneer we de verschillende hervormingsinitiatieven bekijken die tussen 1989 en 1992 werden genomen in de

Figuur 1: Hervormingen betreffende de omvang en de structuur van de publieke sector (1989-1992)



Bron: OECD (1993), *Public Managements Developments, Survey 1993*, Paris, OECD

verschillende OESO-landen (Figuur 1). De praktijk van het ontwikkelen van agencies en de deconcentratie van de centrale overheid worden eveneens doorgevoerd, doch minder frequent.

We bekijken bij wijze van illustratie kort enkele van de initiatieven zoals ze werden opgesomd in Tabel 8.

Het Australische 'MAB - Management Advisory Board' en het 'MIAC - Management Improvement Advisory Committee' en het Canadese 'CCMD - Canadian Centre for Management Development' alle opgericht op het einde van de jaren '80 zijn organismen die op het niveau van de centrale overheid belast zijn met de ontwikkelen van modernisering. In Australië verleent MIAC (°1989) dat bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende overheidsdiensten gedetailleerd advies omtrent managementpraktijken aan MAB (°1987) dat dit via de Eerste Minister op het niveau van de regering voorlegt. Zij brengen sinds 1991 ook regelmatig publicaties uit met hun bevindingen. Het is ook het Department of the Prime minister and Cabinet dat technische en andere ondersteuning biedt aan MAB. Het jaar waarin MAB werd opgericht voerde Australië overigens een herstructurering door van de APS (Australian Public Service) die leidde tot een vermindering van het aantal departementen (van 28 naar 18), een evolutie van het personeelsbeleid, een hervorming van de overheidsbedrijven, de Afschaffing van de Public Service Board en de oprichting van de Public Service Commission. De politieke steun voor hervormingen is hier dus geëxpliciteerd in de oprichting van nieuwe organen.

In Canada werd in 1988 de Canadian Centre for Management Development opgericht met als doel de opleiding en de vorming inzake overheidsmanagement te promoten. In dit kader verricht het CCMD onderzoek inzake modernisering van dit management en bieden zij een brede waaier van cursussen aan op het niveau van de federale overheid. Ook Canada voerde een herstructurering van zijn publieke sector door.

Zowel in Australië als in Canada werden programma's van administratieve modernisering opgezet, respectievelijk APS 2000 en Public Service 2000 waarin de Public Service Commissions van beide landen (in Australië een statutair orgaan en in Canada een agencies) net als MAB-MIAC en CCMD een belangrijke rol te spelen hebben.

De hervormingen in de Ierse administraties hebben hetzelfde kenmerk, namelijk het opzetten van een hervormingsprogramma volgens een bepaalde strategische visie waarvan de organisatorische moderniseringsinitiatieven afhangen. In 1987 werd het Ierse Department of the Public Service gefusioneerd met het Department of Finance om zo te komen tot de integratie van de verschillende managements- en beleidsdomeinen. Vertegenwoordigers van dit nieuwe Ministerie aangevuld met vertegenwoordiger van de private sector en van het Department of the Taoiseach werkten in de in 1989 opgerichte Efficiency Audit Group aan een doorlichting van de verschillende overheidsdepartementen wat uiteindelijk zou leiden tot de introductie van het Strategic Management Initiative in 1994. In 1996 werd binnen het Department of Finance nog het Centre for Management and Organisation Development opgericht dat de departementen moet bijstaan met doelgericht advies inzake ICT, HRM en organisatie.

Een herstructurering van de publieke sector vinden we ook terug in Nieuw Zeeland waar departementen werden hervormd/samen gevoegd enerzijds en anderzijds crown entities of crown agencies werden gecreëerd in sectoren zoals gezondheidszorg, wetenschap, huisvesting en transport.

In Zweden werd in 1989 een herstructurering en een versterking van de rol van het Ministry of Public Administration doorgevoerd waarbij diens rol als leider van de administratieve hervorming en het belang van results-oriented management werd benadrukt.

Het Verenigd Koninkrijk ontmantelde in 1981 haar Civil Service Department en verdeelde de bevoegdheden over de HM Treasury en een nieuw opgericht Management and Personnel Office binnen het Cabinet Office. Binnen dit laatste werd in 1992 het Office of Public Service and Science (OPSS) gecreëerd dat in 1995 het Office of Public Service (OPS) werd na het afstoten van de bevoegdheden inzake wetenschappen. In 1988 werd het fameuze Next Steps gelanceerd dat de creatie van executive agencies, geleid door chief executives verantwoordelijk tegenover de ministers die de prestatiedoelstellingen vastleggen, promootte. OPS is verantwoordelijk voor beleidsadvies, de implementatie van Next Steps en de opvolging en verdere ontwikkeling van het Citizen's Charter en samen met de Treasury voor het management van de openbare sector in het algemeen.

In Frankrijk worden de hervormingen inzake personeel en organisatie geleid door het Ministry for the Public Service and Administrative Reform, meer bepaald door het DG for Administration and the Public Service. Plannen op lange en middellange termijn worden opgesteld door de General Planning Commission. In 1991 werd het Committee for the renewal of the State opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van de administratie, van de vakbonden en experts dat zich bezighoudt met de belangrijkste problemen en thema's van modernisering en wordt voorgezeten door de Minister for the Public Service. Frankrijk kende een reeks programma's en plannen voor modernisering van het overheidsapparaat.

Heel wat landen voerden dus een reorganisatie door van hun publieke sector. Verschillende organismen zagen het licht die ondersteunende functies dienen te vervullen inzake het ontwikkelen, het begeleiden en het implementeren van modernisering. Hiertoe wordt in de meeste gevallen gegrepen naar een breed opgezet plan of programma met daarachter een strategische visie en zo duidelijk mogelijk gedefinieerde doelstellingen die dienen nagestreefd te worden.

Algemene conclusie

Deze tekst toont aan dat er op het gebied van organisatie reeds enkele hervormingen zijn doorgevoerd de laatste jaren. De belangrijkste hervormingen werden vrij uitgebreid besproken in deel een. Er is dus geen tekort aan initiatieven. We overlopen de behandelde hervormingen.

Het is de verdienste van het *Staatssecretariaat voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten* een eerste algemene moderniseringsstrategie te hebben ontwikkeld voor alle federale overheidsdiensten en hierbij zowel de organisatie van de openbare dienst als het gebruik van informatietechnologieën en van menselijk potentieel te betrekken. De opvolging van dit initiatief gebeurde evenwel niet systematisch en verspreid over verschillende diensten en structuren. Alle doelstellingen die het Staatssecretariaat had opgesomd werden dan ook niet gehaald.

Een doelstelling die werd verwezenlijkt was de oprichting van de zogeheten *moderniseringscellen*. Deze cellen waren verantwoordelijk voor het verlenen van allerlei vormen van technische bijstand aan de leidinggevende ambtenaren bij de invoering van nieuwe beheersinstrumenten zoals ze waren uitgetekend mede onder impuls van het Staatssecretariaat. De moderniseringscellen werden in vele diensten opgericht en functioneerden tot op het ogenblik dat zij opnieuw "uitdoofden". Het belang van vorming werd onderkend en samen met de ADSV ontwikkeld. Hetzelfde gebeurde met de evaluatie.

Het *Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (ABC)* heeft een ondersteunende functie naar de verschillende federale administraties inzake de modernisering van deze diensten op gebied van organisatie en personeelsbeleid en verleent daarnaast ook zijn medewerking aan een aantal interdepartementale initiatieven. Het adviesbureau staat dus mee in voor de ontwikkeling en vooral voor de implementatie van hervormingsinitiatieven. Het behoort tot het Ministerie van Ambtenarenzaken en bestaat dan ook louter uit ambtenaren van dit ministerie.

Het *College van Secretarissen-generaal* werpt zich - vooral sinds de versteviging van zijn rol in 1993 - op als een belangrijke actor in het domein van de interdepartementaal door te voeren hervormingen zowel op het gebied van de nieuwe beheersinstrumenten, van de organisatie als van de relatie met burgers. Het publiceerde reeds rapporten die de intenties van het College hieromtrent formuleerden. Het College beschikt door zijn geprivilegieerde verhouding met de regering en door zijn uitgesproken interdepartementaal karakter over enkele belangrijke troeven om deze intenties ook te kunnen verwezenlijken.

Door de samenvoeging van een aantal reeds bestaande organismen in een nieuw *Ministerie van Ambtenarenzaken* ontstond er een horizontaal ministerie met uiteenlopende opdrachten, uitgevoerd door verschillende diensten die allemaal een rol vervullen binnen de modernisering van de federale overheidsdiensten. De coördinatie van dit alles is noodzakelijk doch niet eenvoudig. De vraag stelt zich dan ook waar deze coördinatie best gebeurt en of de huidige constructie van het Ministerie ideaal is.

Wanneer we een van de beschreven initiatieven – de oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken - op inductieve wijze benaderen blijkt dat het vrij moeilijk is om inzicht te krijgen in de gebruikte procedures voor besluitvorming en implementatie van het initiatief. Het blijkt voornamelijk een zaak te zijn van de "politieke machten" en slechts in beperkte mate van de administratie of van andere actoren. Een andere vaststelling is dat er vrijwel geen evaluatie of terugkoppeling en bijsturing heeft plaatsgevonden.

De initiatieven die tot op heden werden gelanceerd leunen in bepaalde mate aan bij de ontwikkelingen die we opmerken in andere landen. Voor het welslagen van moderniseringsbewegingen is er evenwel nood aan een strategische visie die de nodige politieke steun achter zich krijgt. Hervormingsbewegingen mogen immers niet verworden tot louter bezuinigingspolitiek. Daarnaast moet er ook gestreefd worden naar een efficiënte en kwaliteitsvolle dienstverlening die aan bepaalde prestatie maatstaven voldoet.

Toekomstige organisatorische hervormingen en evaluaties van reeds doorgevoerde initiatieven kaderen dan binnen een geïntegreerd programma van hervorming en modernisering.

In België zijn verschillende diensten betrokken bij de ontwikkeling van modernisering en hervorming: het College van Secretarissen-generaal en de Ministers die met het college onderhandelen, het Ministerie van Ambtenarenzaken (OFO, ABD en ABC) en in zekere mate ook het Ministerie van Financiën. Men dient dan ook te komen tot een optimale coördinatie en verdeling van verantwoordelijkheden zodat een strategie van hervormingen kan ontwikkeld, uitgevoerd, geëvalueerd en eventueel bijgestuurd worden.

BIBLIOGRAFIE

DEEL I: Hervormingen binnen de federale administraties:

Boeken en tijdschriftartikels:

- Bouckaert G., Auwers T. (1999), *De Modernisering van de Vlaamse Overheid*, Brugge, Die Keure
- DAMAR M. (1996), "Contexte juridique et économique des entreprises publiques autonomes", in : *EIPASCOPE*, n°1, pp. 5-11
- DECLERC A., EMAGNA M. (1997), "Le changement de culture de l'Administration publique en Belgique (1980-1997) ", in : *Revue Internationale des Sciences Administratives*, pp. 77-102
- DELOOF E. (1993), "Naar goede afspraken tussen politieke macht en administratie", in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, nr. 6, pp. 147-149
- FRANCEUS F. (1998), "Het federaal openbaar ambt in 1997", in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, nr. 4, pp. 244-252
- FRANCEUS F. (1997), "Het federaal openbaar ambt in 1996", in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, nr. 3, pp. 162-170
- FRANCEUS F. (1996), "Het federaal openbaar ambt in 1995", in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, nr. 4, pp. 197-206
- FRANCEUS F. (1995), "Het federaal openbaar ambt in 1994", in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, nr. 6, pp.242-247
- FRANCOIS A. (1987), "La Modernisation de l'Administration de l'Etat en Belgique", in : *Revue Internationale des Sciences Administratives* , pp. 355-364
- HONDEGHEM, A. (1994), "Van topambtenaar naar overheidsmanager : ontwikkelingen in de federale ministeries en parastatalen in België", in : Bouckaert G., HONDEGHEM A., MAES R. (red.), *De overheidsmanager*, Leuven, ACCO, pp. 175-204
- LEGRAND J-J. (1990), "L'approche belge de la modernisation des administrations publiques: les cellules de modernisation comme outil stratégique de changement", in : *Administration Publique*, T 2-3, pp. 169-188
- MAJERSDORF Ph., DIERICKX G. (1992), "De onweerstaanbare charme van ministeriële kabinetten", in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, nr. 8, pp. 547-557
- STAES P., LEGRAND J-J. (1998), *Het handvest van de gebruiker van de openbare diensten*, Doornik, Labor
- VAN AKEN M., "Een strategisch plan om te kunnen evolueren in een betere werkomgeving", in: *FORUM*, december 1998, pp. 40-46

Revue Accent:

- ABC: une main d'appui, juin 1996, n°4, pp. 6-8
- ABC: Radioscopie d'ABC, mars 1994, n°2, pp. 12-13

Overheidspublicaties:

- Ministerie van Ambtenarenzaken (1998), *Strategisch Plan van het Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken 1998-2000*
- FLAHAUT A. (1998), *La Fonction Publique en l'An 2000, Les défis incontournables, Les réformes Indispensables*
- College van Secretarissen-generaal (1997), *Een administratie op weg naar de Integrale Kwaliteit*, Brussel, CSG (ACTOR II)

- College van Secretarissen-generaal (1995), *Het College van Secretarissen-generaal, Een actor van de administratieve vernieuwing in het Federale Openbaar Ambt*, Brussel, CSG (ACTOR I)
- ADSV (1987), *Beheersinstrumenten ter beschikking van openbare diensten*, Brussel, Staatssecretariaat voor modernisering en informatisering van de openbare diensten
- Staatssecretariaat voor modernisering en informatisering van de openbare diensten (1986), *Strategische prioritaire acties voor de modernisering van de openbare diensten*, Brussel, INBEL
- Staes P., Vermeulen P., *Strategisch denken in het federaal openbaar ambt. Het strategisch plan van het federaal ministerie van ambtenarenzaken*, Brussel, februari 1998

Wetteksten en –ontwerpen, parlementaire handelingen, omzendbrieven, documenten van de administratie, toespraken:

Adviesbureau voor Organisatie en Beheer:

- 1 augustus 1990, Koninklijk Besluit tot vaststelling van de opdrachten van de adviseurs van het openbaar ambt, BS 1-9-1990
- 7 december 1990, Koninklijk Besluit betreffende de adviseurs van Openbaar Ambt, BS 10-1-1990
- 26 september 1991, Koninklijk Besluit tot oprichting en organisatie van een Adviesbureau voor informatica, BS 28-12-1991
- 4 april 1995, Koninklijk Besluit houdende de oprichting van het Adviesbureau voor organisatie en beheer en houdende diverse bepalingen betreffende het Korps van adviseurs van het Openbaar Ambt, BS 25-4-1995

College van Secretarissen-generaal:

- 6 september 1993, Koninklijk Besluit betreffende het College van Secretarissen-generaal, BS 2-10-1993

Ministerie van Ambtenarenzaken:

- Toespraak van de heer Michel Damar, Secretaris-generaal van het Ministerie van Ambtenarenzaken, naar aanleiding van de inaugurale zitting van 9 februari 1995
- Toespraak van de heer Johan Vande Lanotte, Minister van Ambtenarenzaken, naar aanleiding van de inaugurale zitting van 9 februari 1995
- Ministerraad vergadering van 3 juni 1994
- Nota aan de ministerraad, Herstructurering van de federale overheidsdiensten, 27 mei 1994
- 19 september 1994, Koninklijk Besluit houdende oprichting, organisatie en vastlegging van de personeelsformatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 6-10-1994
- 6 april 1995, Koninklijk Besluit tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 19 september 1994 houdende oprichting, organisatie en vastlegging van de personeelsformatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 25-4-1995
- 6 februari 1996, Koninklijk Besluit houdende sommige bepalingen in verband met de oprichting van het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 16-2-1996
- 10 juli 1997, Koninklijk Besluit houdende diverse bepalingen betreffende de reorganisatie van het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 2-9-1997
- 19 december 1997, Koninklijk Besluit houdende opheffing van de voorlopige administratieve cel, opgericht bij het Ministerie van Ambtenarenzaken, BS 9-1-1998

DEEL II: Hervormingen buiten de federale administraties:

Wetten en Besluiten

- Loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques du 21 mars 1991. Moniteur Belge: 27 mars 1991

Contracten

- Contrat de Gestion entre l'Etat et La Poste 1992-1997
- Deuxième Contrat de Gestion entre l'Etat et La Poste 1992-1997
- Contrat de Gestion 1997-2001 entre l'Etat et le SNCB
- Contrat de Gestion entre l'Etat Belge et la Régie des Télégraphes et des Téléphones, 1992-1997

Boeken en artikels

- Bock, I., Debroux, P, e.a. (1995) Le contrat de gestion, ses limites et ses potentialités. Brussel: DWTC.
- Brynaert, K. (1992) De eerste beheerscontracten met de autonome overheidsbedrijven: een analyse, *Gids op maatschappelijk Gebied*, 83, nr. 10.
- Brynaert, K. (1994) De autonome overheidsbedrijven: enkele tendenzen na twee jaar werking, *Gids op maatschappelijk Gebied*, 85, nr.10.
- Cadiat, J.M. (1986) Les organismes para-étatiques et leur controle. *Documentatieblad*. December 1986, nr. 12.
- Cloet, M., Van Hamme E. (1996) De controle op de verzelfstandigde instellingen op federaal, gewest- en gemeenschapsvlak. In
- Drumaux A. (1994) "Management contracts and the regulation of public enterprises". *International Review of Administrative Science*, 60 (1), pp. 103-115.
- Drumaux A. (1996). *Observatoire des Entreprises Publiques Belges*. Université Libre de Bruxelles, SSTC, Bruxelles.
- Gevers P. (ed.) (1997) *Verzelfstandiging, flexibilisering and arbeidsverhoudingen*, Antwerpen/Brugge: Die Keure.
- Hamelinck, L. (1987). *De overheidsbedrijven: privatiseren of responsabiliseren?* De Gids op Maatschappelijk Gebied, 78, nr.10
- Janssens L. (1994), De manager in een autonoom overheidsbedrijf. In: Bouckaert, G., Hondeghem, A., Maes R. (eds.), *De overheidsmanager*, Leuven: Acco, p.265-78
- Hamelinck, L. (1987). *De overheidsbedrijven: privatiseren of responsabiliseren?* De Gids op Maatschappelijk Gebied, 78, nr.10
- *Les entreprises publiques autonomes. La nouvelle loi du 21 mars 1991*. Actes de la Journée d'études organisée à l'Université Libre de Bruxelles, Le 23 Octobre 1991 par le Centre de Droit Public de la Faculté de Droit et la Maîtrise en Management public de l'Ecole de Commerce Solvay (1992). Bruxelles: Bruylant.
- Maes, R. (1984) Overzicht van het instrumentarium en van de technieken voor het oprichten van de overheidsinstellingen. Institutioneel kader. In: Albrecht, D., De Groof, J. (uitg.). *Versnippering van overheidsinstellingen: Noodzaak of onmacht? Handelingen van Bestuursrecht en Bestuurskunde* - nr. 1. Provinciebestuur van Antwerpen m.m.v. Kluwer Rechtswetenschappen, p. 41.
- Nuchelmans, D., Pagano, G. (1991) Les entreprises publiques autonomes. *CRISP*, nr. 1321-1322
- Nuchelmans D. (1991) La réforme des Entreprises Publiques en Belgique. Quelques linge de force. In: *Annales de l'économie publique sociale et coopérative*, Vol. 62 (1): pp. 33-62
- *Responsabilisering van de sociale parastatalen en de Vlaamse Instellingen van Openbare dienst* Acts of a colloquim held on 8 november 1995 in Brussels. 1995. Brussels
- Sels, L. (1995), *De overheid viert de teugels* , Acco, Leuven.
- Pagano G. (1992). *Entre la privatisation et la gestion étatique: La Belgique et les entreprises publiques autonomes*. Paper for the XXIIInd Conres of the Interational Institute of Administrative Sciences, 1992.

- Queck R., Van der Mensbrugge F.R. (1994) *Réglementation des missions de service public, contrat de gestion et service universel*. Paper for the Round Table of the International Institute of Administrative Science 1994 at Helsinki.
- Verhoest K., De Corte J. (1998): *Public sector performance contracting in Belgium and Flanders*. Paper voorgesteld op het EGPAcongres, Parijs, 14-17 september 1998.
- Verhoest K., De Corte J. (1998): *Verzelfstandiging en contracten in België en Vlaanderen*. Paper voorgesteld op de studiedag 'Een zelfstandige Overheid' van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB), Utrecht, 25 september 1998.

DEEL III: Internationale context:

- OECD (1997), *Issues and Developments in Public Management, Survey 1996-1997*, Paris, OECD
- OECD (1995), *Public management Developments, Update 1995*, Paris OECD
- OECD (1993), *Public Management Developments, Survey 1993*, Paris, OECD