

**Onderzoeksproject AM/01/001**  
**Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit**  
**(2001-2002)**

Beknopte voorstelling van het onderzoek

*Uitvoerders*

INSTITUUT VOOR DE OVERHEID  
Katholieke Universiteit Leuven  
E. Van Evenstraat 2A  
B-3000 Leuven België  
Tel. (32) 16 32 32 70  
Fax (32) 16 32 32 67  
E-mail: [io@soc.kuleuven.ac.be](mailto:io@soc.kuleuven.ac.be)  
Internet: [www.instituutvoordeoverheid.be](http://www.instituutvoordeoverheid.be)

Promotor: Prof. dr Geert Bouckaert  
Projectleiding: dr Koen Verhoest  
Wetenschappelijk medewerkers: Amaury Legrain

*Relevantie*

De overheidssector heeft een dubbele evolutie gekend. Op kwantitatief vlak is het aantal overheidsorganisaties sterk toegenomen en op kwalitatief vlak kent de verzelfstandiging van overheidsdiensten een steeds groter succes als sturingsinstrument. De overheidssector is daardoor een heterogeen geheel geworden dat steeds moeilijker te coördineren is. Daarom is het louter geven van instructies geen garantie meer voor een succesvolle beleidsvoering. Nieuwe coördinatiemechanismen dienen gevonden te worden om richting aan de samenwerking en de interacties tussen alle componenten van de overheid te geven.

Dit onderzoek bouwt verder op een rond deze thematiek reeds gevoerd onderzoek (2000-2001) dat reeds aanleiding gaf tot een publicatie (*Reeks Overheidsmanagement* nr.10). In dat vorig onderzoek wordt een lijst van de meeste gebruikte coördinatie-instrumenten opgesteld. De evolutie van de initiatieven inzake specialisatie en coördinatie binnen vier landen (UK, Zweden, Nederland en Nieuw Zeeland) wordt hierin uiteengezet. Eerder dan het fenomeen coördinatie algemeen te analyseren (macro-niveau) heeft het nieuwe onderzoek zich toegespitst op concrete coördinatie-instrumenten(micro-niveau).

*Doelstellingen*

Het onderzoek had als doel om op de volgende onderzoeksvragen een antwoord te geven:

- Welke coördinatie-instrumenten kunnen worden ingezet om de coördinatie tussen overheidsorganisaties te verbeteren?

- Wanneer kunnen deze specifieke instrumenten ingezet worden? Welke beslissingscriteria kan de overheid hanteren om een keuze tussen verschillende instrumenten te maken ?
- Wat zijn de succes- en faalfactoren van deze instrumenten: Welke factoren kunnen een goede invoering en implementatie van coördinatie-instrumenten beïnvloeden?
- Welke capaciteiten dienen hiertoe ontwikkeld te worden binnen de centrale departementen?

De doelstelling was tot een rapport te komen met een lijst van mogelijke in te voeren coördinatie-instrumenten en met beslissingscriteria (keuze) en succesfactoren (voorbereiding, invoering en werking) per instrument om de federale administratie te helpen bij mogelijke coördinatieproblemen.

### *Methodologie*

Het onderzoek werd in vijf fasen ingedeeld

- Fase 1: theoretische analyse. Deze analyse had als doel het herwerken enerzijds van het theoretisch kader voor coördinatie (hiërarchie, markt en netwerk) en anderzijds het herwerken van het door het vorige onderzoek gevonden lijst van coördinatie-instrumenten. Een eerste draft van beslissingscriteria en succesfactoren werd opgesteld op basis van de verwante theorieën.
- Fase 2: empirisch onderzoek. Deze fase had als doel concrete ervaringen van buitenlandse overheden te analyseren in verband met de keuze van coördinatie-instrumenten en hun invoering. Deze fase werd uit twee delen samengesteld. De eerste betrof de algemene analyse van de evolutie van de coördinatie binnen de publieke sector van de onderzochte landen. Deze analyse werd uitgevoerd als aanvulling op het vorige onderzoek. Er werden in dit onderzoek een nieuwe landanalyse bijgevoegd: Frankrijk.  
Op basis van die algemene analyses werden drie à vijf cases per land gekozen. De cases hadden betrekking op verschillende coördinatie-instrumenten. Op basis van de analyse van die cases werden beslissingscriteria en succesfactoren opgesteld.
- Fase 3: ontwerpfasen. Bij deze fase werden de resultaten van de twee eerste fasen qua beslissingscriteria en succesfactoren samengevoegd om tot bruikbare fiches te komen.
- Fase 4: toetsingfase. Aan de hand van drie cases uit de federale administratie (horizontale FOD's, politiek-ambtelijke relaties en coördinatie tussen ministeries en sociale parastatalen) werden verschillende beslissingscriteria en succesfactoren getest met betrekking tot hun bruikbaarheid voor de federale overheid. Bij de toetsingfase werd het coördinatieproblematiek binnen de federale overheidssector geanalyseerd en in kaart gebracht op dezelfde manier dan voor de buitenlandse cases in fase 2;
- Fase 5: eindrapportering. Opstellen van het eindrapport.

### *Geanalyseerde landen*

Verenigd Koninkrijk, Nederland, Nieuw-Zeeland, Zweden, Frankrijk, België (federaal niveau)

## 1. Resultaten

Het onderzoek heeft aanleiding gegeven tot drie concrete output : het publiceren van het onderzoeksrapport, het schrijven van een tijdschriftartikel en een studiedag.

### *Het onderzoeksrapport*

**Verhoest K., Legrain A. & G. Bouckaert (2003). *Over samenwerking en afstemming. Instrument voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector.* Gent: Academia Press, 360p.**

Het onderzoeksrapport werd in vier delen samengesteld. Het eerste deel geeft een korte uitleg over de theoretische basis waarop het onderzoek gebaseerd is, o.a. de hiërarchie-markt-netwerk theorie. Deze theorie stelt dat er drie manieren bestaan om organisaties te coördineren : de hiërarchische weg via een unieke bevelstructuur, de markt via de wet van vraag en aanbod en de prijsmechanismen en het netwerk via de samenwerking en de vrijwilligheid van de organisaties. De te onderzoeken instrumenten werden gerangschikt aan de hand van deze theorie (hiërarchische instrumenten, marktinstrumenten en netwerkinstrumenten) en aan de hand van een tweede indelingsregel, o.a. managementinstrumenten vs. structurele instrumenten.

In het tweede deel werden de evoluties van de interne coördinatie van twee overheidssectoren tussen 1980 en 2000 uiteengezet, grafisch in kaart gebracht en met elkaar vergeleken. De twee overheden zijn die van Frankrijk en die van België (federaal niveau). De analyse deelde de overheidssector in drie niveau's in : het politieke niveau, het niveau van de ministeries en het niveau van de verzelfstandigde organisaties. Telkens voor perioden van vijf jaren werd de coördinatie binnen en tussen de drie niveau's besproken. Het deel eindigt met een vergelijking tussen beide landen.

Het derde deel geeft de resultaten inzake de coördinatie-instrumenten. Ten eerst werden de beslissingscriteria besproken : het gaat om criteria die een belangrijke invloed zouden kunnen spelen in het beslissingsproces omtrent de keuze van een coördinatie-instrument. De beslissingscriteria werden in vier categorieën ingedeeld:

- De criteria die de keuze tussen hiërarchische, marktgerichte en netwerkgerichte coördinatie-instrumenten beïnvloeden;
- De criteria die de keuze tussen hiërarchische coördinatie-instrumenten beïnvloeden;
- De criteria die de keuze tussen marktgerichte coördinatie-instrumenten beïnvloeden;
- De criteria die de keuze tussen netwerkgerichte coördinatie-instrumenten beïnvloeden;

Vervolgens heeft de onderzoeksploeg succesfactoren opgesteld per coördinatie-instrument. Het gaat om belangrijke aandachtspunten waarmee beleidsvoerders rekening

moeten houden tijdens de voorbereiding, de invoering en de werking van een welbepaalde coördinatie-instrumenten. Bij de succesfactoren heeft het onderzoeksgroep gepoogd om altijd de volgende elementen door te geven:

- De gewenste taakverdeling;
- De gewenste taak en capaciteiten van de centrale administratie;
- De te ontwikkelen capaciteiten bij de betrokken personen en werknemers;
- De gewenste inhoud van bepaalde initiatieven.

De geanalyseerde instrumenten waren : het strategischer management, het financiële overheids-management, interorganizational learning, de coördinerende functie, de organisationele herindeling, de interne markt, de quasi-markt, de informatie-uitwisseling, het overleg, de gemeenschappelijke sturing en de partnerschapsorganisatie.

De vierde boekdeel sluit het onderzoeksrapport af met algemene aanbevelingen t.o.v. een betere coördinatie binnen de federale overheid. De voornaamste aanbevelingen waren :

- In het buitenland blijkt dat bij verdere specialisatie de coördinerende rol van de horizontale departementen belangrijker wordt. Het zwaartepunt ligt hierbij meestal bij de Eerste Minister en eventueel bij een middenminister.
  1. In een sterk versplinterde overheidssetting is er duidelijk nood aan een sterke horizontale coördinatiecapaciteit.
  2. De Eerste Minister voert een coördinatiebeleid en zorgt voor de ultieme coördinatie van beleid en beheer.
  3. Inzake coördinatie van middelengebruik is het aangewezen dat de functies van financiën, begroting en ambtenarenzaken bij één persoon zijn gecentraliseerd.
  4. De horizontale departementen moeten coördinatie-instrumenten ter beschikking stellen, het gebruik ervan stimuleren, uniformiseren, bewaken en opvolgen. Zo worden de SRA's, KRA's en contracten door de Nieuw-Zeelandse State Service Commission gescreend op onderlinge consistentie en bepaalde vormvereisten. Het Cabinet Office onder de Britse Eerste Minister promoot de Joined-up government netwerken en volgt hun werking op. In Zweden wordt vanuit het ministerie van Financiën de opzet van informatienetwerken gecoördineerd
- Bij vele landen werden er uitvoerende organisaties verzelfstandigd om van het oude hiërarchische model af te stappen. Voor wat het coördinatievraagstuk betreft was de verzelfstandiging golf bedoeld om de druk op de centrale diensten te verkleinen (en hun coördinatiecapaciteiten te versterken) en om de coördinatiemogelijkheden van de verzelfstandigde organisaties te vergroten. Maar organisaties verzelfstandigen is geen voldoende (maar wel noodzakelijke) voorwaarden om nieuwe coördinatiemechanismen zoals de markt of de netwerk in te voeren. De invoering met grondig doorgedacht, gepland en ondersteund worden.
  1. Voor de hiërarchische instrumenten : herindeling van bevoegdheden tussen departementen biedt slechts een tijdelijke oplossing voor coördinatieproblemen, is kostelijk en tijdrovend, en verstoort de continuïteit van het beleid. Beter is zich te richten op beleidscoördinerende

processen. Fusies of splitsingen van departementen zijn slechts aangewezen indien dit aansluit bij blijvende maatschappelijke veranderingen. Bovendien moeten deze hervormingen passen binnen de gekozen basisorganisatie van het beleidsdomein (product, gebruikers, geografisch gebied, proces). Alhoewel werd er ook vastgesteld dat het verlaten van de hiërarchische structuur als dominante coördinatiemodel het gebruik van hiërarchische instrumenten niet uitsluit;

2. Voor de netwerkinstrumenten : netwerken blijken coördinatie-instrumenten met een hoog potentieel te zijn, mede door het voluntaristisch karakter, gebaseerd op vertrouwensrelaties. Anderzijds is er nood aan een zekere systematisering en vaste functieverdeling (bv. coördinerende functie, uniformisering van informatie-uitwisseling) m.b.t. deze netwerken (Vbn. SRA ministers in Nieuw-Zeeland en de Leadership netwerken in Canada). Deze instrumenten dienen centraal ondersteund te worden. Daarom dienen centrale diensten opgericht te worden en hieraan verbonden expertise ontwikkeld te worden;
3. Marktinstrumenten zijn wel nuttig maar in welbepaalde omstandigheden waar er geen marktfalling (externaliteiten, overgedreven competitie, monopolie) kunnen gebeuren.

#### *Artikel*

**Verhoest K. & A. Legrain, *Le secteur public en France et en Belgique: de la coordination hiérarchique à la coordination par réseaux* (artikels in afwachting van publicatie).**

Het onderzoek heeft aanleiding gegeven tot het uitsturen van een artikel bij het Franse tijdschrift “*Revue Politiques et Management Public*” met als onderwerp: “*Le secteur public en France et en Belgique: de la coordination hiérarchique à la coordination par réseaux*”. Daarin worden de administratieve hervormingen in Frankrijk en België met elkaar vergeleken vanuit het oogpunt van de interorganisationele coördinatie. De stelling van het artikel is dat beide landen verschoven zijn van een zuiver hiërarchisch model naar een gemixt model van hiërarchie en netwerk.

#### *Studiedag*

Op 19 juni 2002 organiseerde het Instituut voor de Overheid en de POD Wetenschapsbeleid een studiedag in de *International Trade Union House* in Brussel om de onderzoeksresultaten voor te stellen. Het onderwerp van de studiedag betrof de evolutie in verschillende OESO-landen waarbij de hiërarchie als dominant coördinatiemechanisme weggelaten werd en nieuwe vormen van coördinatie zoals markt- en netwerkcoördinatie ingevoerd werden. In de voormiddag gaven buitenlandse en binnenlandse experts voorbeelden van coördinatiestrategieën. In de namiddag reflecteerden topfiguren van de federale administratie over de invloed, de sterkten en de zwakheden van de Copernicushervorming op het vlak van coördinatie. Hierbij werd ingezoomd op drie coördinatieniveaus, met name tussen het politieke en ambtelijke

niveau; tussen de ministeries (FOD's) onderling en tussen de administratie en de verzelfstandigde openbare instellingen.

Hier volgt het programma van de studiedag :

9:00-9:30	Ontvangst en registratie
9:30-9:45	<b>Inleiding door de dagvoorzitter</b> <b>Prof. dr Geert Bouckaert</b> - Instituut voor de Overheid
9:45-10:30	<b>Coördinatie in de publieke sector in Frankrijk, de link tussen "déconcentration" en "interministérialité"</b> <b>Jean-Benoît Albertini</b> , Technische raadgever Ruimtelijke Ordening & Lokale Collectiviteiten, Kabinet van de Franse Premier
10:30-11:15	<b>Coördinatie in de Vlaamse overheid voor en na Beter Bestuurlijk Beleid</b> <b>Jean-Marie Agten</b> , Afdelingshoofd Interdepartementale Beleidsondersteuning, Departement Coördinatie, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
11:15-11:30	Pauze
11:30-12:30	<b>Coördinatie in de publieke sector in internationaal perspectief</b> <b>Dr Koen Verhoest en Amaury Legrain</b> , Onderzoekers aan het Instituut voor de Overheid
12:30-13:40	Lunch
13:40-14:20	<b>Politiek-ambtelijke coördinatie voor en na Copernicus</b> <b>Luc Coene</b> , Voorzitter van het Directiecomité, FOD Kanselarij Vervangen door <b>Tania Dekens</b> , Senior Juridisch Adviseur, FOD Personeel & Organisatie
14:20-15:00	<b>Interdepartementale coördinatie voor en na Copernicus</b> <b>Georges Monard</b> , Voorzitter van het Directiecomité, FOD P&O
15:00-15:15	Pauze
15:15-16:00	<b>Coördinatie tussen kernministeries en hun verzelfstandigde organisaties voor en na Copernicus</b> <b>Frank Van Massenhove</b> , Voorzitter van het Directiecomité, FOD Sociale Zekerheid
16:00-16:30	<b>Afsluitende beschouwingen door de dagvoorzitter</b> <b>Prof. dr Geert Bouckaert</b> - Instituut voor de Overheid