



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

Ronde Tafel 11 mei 1999 – BRUSSEL

Verslag van de Ronde Tafel

I. VOORMIDDAG

De Heer Emiel BEYENS, Voorzitter – Inleiding door de voorzitter

Professor Aymé FRANCOIS, Promotor – Toelichting bij het onderzoek

DEBAT IN PLENAIRE ZITTING

OMTRENT DE TOELICHTING BIJ HET ONDERZOEK DOOR PROF. A. FRANCOIS

Na de toelichting bij het onderzoek door Aymé François recapituleerde voorzitter Emiel Beyens volgende vier aspecten:

- Gemis aan strategie
- Moeilijke implementatie van moderniseringsinitiatieven
- De rol van het Ministerie van Ambtenarenzaken als een middel voor vernieuwing
- De spanning tussen de maatschappij en de overheidsdiensten

Volgens een deelnemer, zijn twee aspecten van belang. Ten eerste is de legitimiteit belangrijk in die zin dat men moet weten welke overheid men wil. Maar het is in dit kader nog belangrijker te weten welke de rol van de staat is. Ten tweede kan de vraag gesteld worden hoe we de uitoefening van de openbare dienst zien. Wat is het statutaire concept en welke private organisaties kunnen betrokken worden bij de publieke dienstverlening?

Een deelnemer merkt op dat het onderzoek te veel de nadruk legt op de burger als natuurlijke persoon en te weinig de rechtspersonen (voornamelijk ondernemingen) behandelt. Vanuit het perspectief van de onderneming ziet de deelnemer de overheid als dienstverlener (cf. Civil service, service public). Bij de ondernemingen komt de prijs/kwaliteit verhouding aan bod waarbij de prijs de kostprijs van het budgettaire proces is. Daarnaast wordt belang gehecht aan de efficiëntie van het dienstenpakket waarbij de lange antwoordtermijnen en de onzekerheid van beslissingen als negatief ervaren worden. Ook de geringe beschikbaarheid (de overheid kent geen 24-uur

economie) wordt als hinderlijk ervaren. De ondernemingen verwachten een overheid die sneller beslist en meer rechtszekerheid biedt. Daarenboven moet de regulering op basis van dialoog tussen de overheid en de onderneming tot stand komen.

Een deelnemer verwijst in de eerste plaats naar het Europees fenomeen dat de lidstaten aanzet om de aantrekkelijkheid van hun eigen openbaar bestuur te verhogen. De fundamentele vraag is de oorsprong van het bureaucratisch karakter. Tevens is het belangrijk om het managerieel model te beklemtonen waarbij in de eerste plaats de taakverdeling tussen administratie en politiek moet worden herzien en ten tweede meer middelen nodig zijn om te kunnen «managen».

Een deelnemer stelt vragen bij de specifieke ervaringen van de politieke wereld, de syndicale organisaties en de universiteiten. De politieke wereld moet voor meer continuïteit zorgen en meer interesse vertonen voor de problematiek. In dit partocratische land blijkt namelijk dat de partijen geen interesse vertonen voor de goede werking van het overheidsapparaat. De syndicale organisaties zijn belangrijke actoren die een rol kunnen spelen in de investering. Tenslotte zijn de universiteiten er niet om louter theoretisch onderzoek te verrichten zoals dat traditioneel past in de academische cultuur. Er moet ook meer gewerkt aan toegepast onderzoek dat de universiteiten een vocationele rol verleent zoals dit in het buitenland het geval is.

Voor een deelnemer is de bepaling van de noden belangrijk. Dit sluit aan bij de vraag van de deelnemer naar welk soort staat men wil evolueren (een Italiaanse vorm? Een Scandinavische vorm?). Een prioriteit voor de vakbonden is het verduidelijken van het statuut omdat dit momenteel een 'juridische jungle' is die weinig begrijpelijk is.

Een deelnemer merkt op dat dé federale overheid niet bestaat omdat de opdracht 'de burger dienen' verschilt van federale dienst tot federale dienst. Er kunnen twee vormen van schizofrenie opgemerkt worden. Een eerste probleem bestaat erin de zending, plicht en opdracht van elkeen te kennen. Het verschil bijvoorbeeld tussen beleidsvoorbereiding (dat in de ministeries verricht wordt) en beleidsuitvoering (dat door de parastatalen gebeurt). Het tweede probleem zijn de verwachtingen die gesteld worden. De afstand met de beleidsvoorbereiding is namelijk heel groot.

Volgens een deelnemer kan het nuttig zijn om een charter op te stellen dat bepaalt wat door de overheid gegarandeerd moet worden. Dit kan ook door uitbesteding aan externe organisaties zoals in Frankrijk bijvoorbeeld het geval is met het beheer van het water. Verwijzend naar het Italiaans staatsmodel stelt de deelnemer dat daar een mutatie van de openbare dienst plaatsvond. De rol van de ambtenaren en de politici werd in vraag gesteld en de sociale dialoog kreeg vorm. Wat betreft het personeelsmanagement moet er werk worden gemaakt van de simplificatie.

Een deelnemer merkt op dat in het partocratisch model een nieuwe verdeling tussen de staat en de civiele maatschappij nodig is. Het zou interessant kunnen zijn om een democratische evaluatie van het overheidsbeleid door te voeren. Daarnaast moet niet enkel gediscussieerd worden over de middelen maar voornamelijk over de finaliteit.

Een deelnemer gaat niet akkoord met de opvatting over de rol van de universiteiten. Volgens hem moet onderzoek verricht worden om de kennis uit te breiden, maar het onderzoek moet van toegepaste aard zijn waardoor het een directe steun is voor de

samenleving. Wat betreft het onderwijs is de richting administratie/openbaar bestuur niet aantrekkelijk voor studenten omdat de overheid als te bureaucratisch gepercipieerd wordt. Het onderwijs van de derde cyclus biedt daarentegen meer perspectieven omdat nieuwe materies aan bod komen waarmee ambtenaren nog niet vertrouwd zijn (bijvoorbeeld opleiding van magistraten). De rol van de intellectuelen is hierin gelegen dat ze een positieve transformatie moeten bewerkstelligen die een steun is voor de maatschappij. Dit betekent dat er een harmonie moet bestaan tussen de theorie en de praktijk.

Op basis van terreinervaring geeft een deelnemer drie opmerkingen over het openbaar bestuur. Ten eerste wordt vastgesteld dat de aandacht voornamelijk gaat naar het belang van de openbare dienst. Men beseft dat de modernisering een antwoord is op de maatschappelijke behoeften. Ten tweede moet de modernisering verzekerd worden aan de basis. Er moet dus vertrokken worden van een bottom-up in plaats van van een top-down benadering. Tenslotte moet de vraag naar de relatie politiek-bestuur beantwoord worden. De administratie moet volgens de deelnemer het beleid voorbereiden en uitvoeren op basis van de beschikbare middelen.

Een deelnemer vindt de Ronde Tafel een uitstekend initiatief omdat het de basis kan vormen voor een zekere continuïteit. Het is niet ten volle juist dat de partijen zich niet interesseren. Het is wel twijfelachtig of de partijen over voldoende kennis beschikken. Het is dan ook nuttig om andere actoren (bijvoorbeeld de vzw's) te betrekken.

Naar aanleiding van de verschillende opmerkingen en interventies heeft een deelnemer drie vragen. Ten eerste vraagt hij zich af hoe het komt dat België geen instrumenten heeft om het beleid te evalueren. Sinds 1970 worden bijvoorbeeld geen evaluaties van de maatregelen inzake de bestrijding van de werkloosheid gemaakt. Een tweede vraag heeft betrekking op de afwezigheid van de legitimiteit in het politieke debat. Tenslotte vraagt de deelnemer zich af wat het mens- en maatschappijbeeld is wanneer blijkt dat de federale overheid voornamelijk een Weberiaanse administratie voor ogen heeft.

Professor Geert BOUCKAERT, Promotor – Toelichting bij de onderzoeksvragen

Geert Bouckaert vraagt zich af welk administratief model moet worden nagestreefd. Om dit te kunnen beantwoorden moet worden gereflecteerd over vragen die in drie clusters kunnen worden ondergebracht

Ten eerste zijn er de toestands- en omgevingsvariabelen. Er wordt vastgesteld dat de perceptie en tolerantie van de burger ten aanzien van de overheid onder druk staat. Daarom is het onder andere belangrijk om de leereffecten tussen de verschillende bestuurslagen (federaal, gemeenschappen en gewesten, gemeenten en de Europese Unie) in rekening te brengen.

Ten tweede is het van belang de veranderingscapaciteit in kaart te brengen. Daarbij kan een cyclus van zes fasen onderscheiden worden:

- Het ontstaan van nieuwe ideeën
- Het besluitvormingsproces voor hervorming en modernisering
- De start en de initiële implementatie
- De omzetting van innovatie in courante praktijk
- Coördinatie met andere initiatieven
- Evaluatie van veranderingsprocessen

Tenslotte dient van gedachten te worden gewisseld over de beleids- en beheerscyclus.

DEBAT OMTRENT DE ONDERZOEKSVRAGEN IN TWEE WERKGROEPEN

II. NAMIDDAG

De Heer Jacques WAUTREQUIN, Voorzitter – Reflexie over de verlenging van het onderzoek

Professoren Ria JANVIER en Anne DRUMAUX, Verslaggevers – Voorstelling van de rapporten van de werkgroepen

VERSLAG VAN PROF. RIA JANVIER (EERSTE WERKGROEP)

Ria Janvier heeft het debat van de eerste werkgroep gestructureerd in drie thema's die aangevuld worden met 10 hefbomen.

Noden/behoeften

- Diversiteit
- Beslissing dichterbij de burger brengen
- Politici moeten de meerwaarde kennen

Praktisch komt dit erop neer dat de behoeften moeten worden gededuceerd door middel van de parlementaire democratie en de administratie die de informatiestroom beheert.

Vereenvoudiging van de regelgeving

Het a-priori karakter is omslachtig en tijdrovend. Daarom is het beter dat een evolutie van een inputgericht model naar een outputgericht model plaatsvindt. Daarenboven moet gebruik worden gemaakt van de constructieve bijdrage van de Raad van State.

□ Verhouding kabinet-administratie

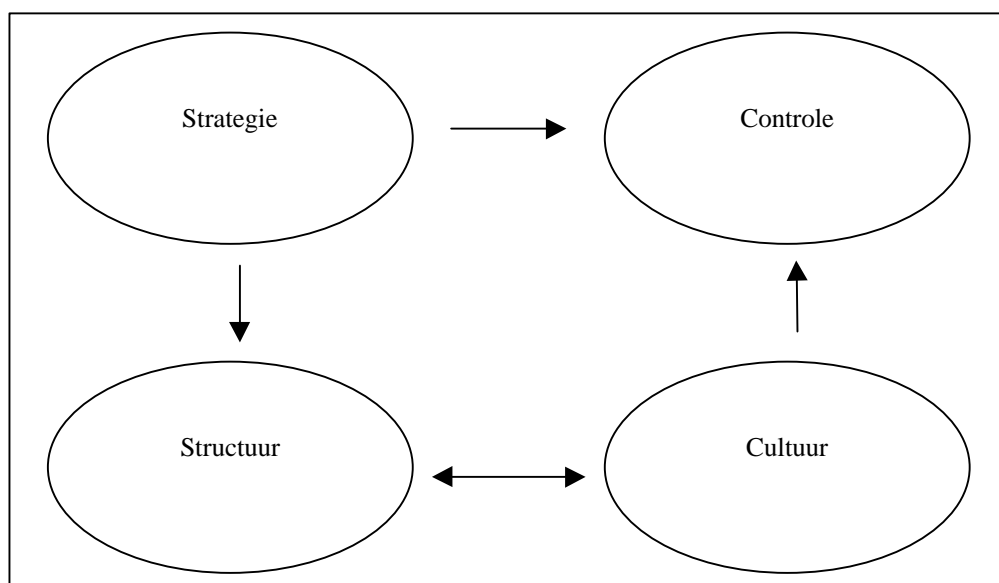
- Verschillende standpunten
- De administratie heeft maar één klant: de burger
- De Minister vormt de leiding van de administratie
- In welke mate is de administratie betrokken bij de beleidsvoorbereiding?
- Wie draagt verantwoordelijkheid?
- Situationele gebondenheid
- Continuïteit wordt gegarandeerd door de administratie
- Dialoog, vertrouwen en loyaliteit

□ Hefbomen

1. strategie formuleren
2. collegialiteit
3. onvoldoende valorisering van het middenmanagement
4. vorming
5. interne communicatie
6. aangepaste rechtspositie van de ambtenaren
7. prestatie-meetsystemen
8. budgettaire instrumenten
9. permanente motivering van de ambtenaar (psychologisch)
10. meer horizontaal samenwerken: notie van het ministerie is voorbijgestreefd

VERSLAG VAN PROF. ANNE DRUMEAUX (TWEDE WERKGROEP)

De lijst met vragen was volgens de tweede werkgroep te ambitieus. Anne Drumeaux heeft een structuur willen creëren door volgend schema te hanteren.



De relatie tussen de strategie en de controle wordt gekenmerkt door een breuklijn waarbij de strategie bepaald wordt op politiek niveau en de controle op operationeel

niveau (dit heeft betrekking op vraag 3). De externe pijl richting controle houdt verband met de informatiestroom (opiniepeilingen en de kwaliteitsbarometer). De structuur heeft betrekking op vraag 12, maar wordt als te theoretisch gezien. Tenslotte kan vraag 15 en 16 gezien worden in de verhouding tussen strategie en controle.

DÉBAT IN PLENAIRE ZITTING : VRAGEN EN BEDENKINGEN

Twee experimenten zijn opvallend volgens een deelnemer: enerzijds de technische voorbereiding op de invoering van de Euro en anderzijds de oplossing van de millenniumbug. Hier vinden we een aantal elementen die ontbraken bij heel wat andere maatregelen voor modernisering van de administratie, namelijk: een begeleidingsstructuur met een evenwicht tussen vertegenwoordigers van de politiek en van de administratie wat een meer efficiënte sturing van de werkzaamheden betekende, noodzakelijke aanpassingen en een permanente politieke steun. Dit ontbrak duidelijk bij vele andere moderniseringsinitiatieven zoals de Radioscopie.

Volgens een deelnemer zou het interessant zijn een initiatief als deze Ronde Tafel te laten voortbestaan gezien het door zijn heterogene samenstelling de belangrijkste actoren binnen de publieke sector toelaat mekaar te ontmoeten, beter te leren kennen en de confrontatie aan te gaan van hun visies omtrent de problemen waarmee de administratie kampt.

Een deelnemer benadrukt dat de administratie onvermijdelijk moet investeren in onderzoek en meer bepaald in de ontwikkeling van management. Reeds in het verleden vonden dergelijke experimenten plaats zonder evenwel voortgezet te worden bij gebrek aan politieke steun. De vraag die gesteld dient te worden is dan ook of de administratie de ontwikkeling van managementcapaciteiten als noodzakelijk beschouwt en of zij wenst te investeren in onderzoek.

Een deelnemer stelt voor, omwille van de aanwezigheid op deze Ronde Tafel van de belangrijkste actoren binnen de publieke sector, om dit initiatief niet te beperken tot het niveau van een eenmalige theoretische reflexie maar dit ook in de toekomst verder te zetten. Hiertoe zou het nuttig zijn een memorandum van enkele pagina's op te stellen waarin het onderzoek en de conclusies van de Ronde Tafel voorgesteld zouden worden waarna dit naar de belangrijkste vertegenwoordigers van de politieke wereld zou kunnen gestuurd worden opdat hun steun en de voortzetting van het onderzoek zouden gegarandeerd zijn evenals de organisatie van evenementen als deze.

Professor Geert BOUCKAERT, Promotor – Conclusies

Geert Bouckaert toont in zijn conclusie aan dat er geen standaardoplossing voor een probleem als de modernisering van de federale administratie bestaat.

Hij geeft enerzijds de doelstellingen van de dag weer en anderzijds een toekomstvisie:

Doelstellingen van de dag:

- het samenbrengen van deze heterogene groep om van gedachten te wisselen; dit initiatief kan eventueel verdergezet worden en dienen als permanent klankbord voor de grote onderzoeksopdrachten
- het valideren van nieuwe problematieken
- het opdoen van nieuwe ideeën waarbij zeven klemtonen aan bod kwamen:
 1. een vertrouwenselement tussen de verschillende partners creëren
 2. de noodzaak van continuïteit
 3. visie en strategie ontwikkelen
 4. vereenvoudiging van procedures
 5. samenwerking en coördinatie verhogen (relatie kabinet-administratie; relatie tussen verschillende bestuurslagen; collegialiteit binnen de federale overheid)
 6. prestaties in rekening nemen: we sturen blind
 7. de complexiteit in acht nemen: dé burger, dé federale administratie en dé politiek bestaan niet

Toekomstvisie :

- operationele analyse: het project op middellange termijn
- lange termijnvisie: het thema op de agenda houden en investeren in de overheid (niet alleen financieel maar ook met politieke aandacht)

BIJLAGE: *Indicatieve vragenlijst voor de discussies in de werkgroepen*

1. Hoe kan de overheid de verwachtingen van de burgers beter leren kennen en beantwoorden?
2. Op welke manier kan men de wetgeving en de reglementering verbeteren met het oog op een verhoogde doelmatigheid?
3. Welke nieuwe bevoegdheidsafbakening kan er worden uitgewerkt tussen de Minister en zijn kabinet enerzijds en de hoge administratie anderzijds?
4. Hoe komt het dat het leereffect tussen de verschillende bestuurslagen en tussen verschillende landen eerder beperkt is?
5. Waarom worden wij zo weinig beïnvloed door de andere (buitenlandse) ervaringen?
6. Hoe kan men het draagvlak voor het ontstaan van nieuwe ideeën verbreden?
7. Hoe kan de administratie zich organiseren zodat ideeën zich effectiever laten implementeren?
8. Hoe kunnen experimenten en pilootprojecten inzake verandering worden aangemoedigd?
9. Hoe kunnen we veranderingsprocessen onomkeerbaar maken?
10. Op welke manier kan zowel interne als externe communicatie veranderingsprocessen versterken?
11. Hoe kan de auditfunctie gewicht krijgen om veranderingsprocessen te ondersteunen?
12. Wie ondersteunt de lijnadministraties bij de ontwikkeling van methodologie, bij het ter beschikking stellen van handboeken, training en helpdeskfunctie en bij het concreet en operationeel ondersteunen van administraties bij de praktische invoering van een algemeen initiatief?
13. Is er behoefte aan coördinatie van veranderingsprocessen?
14. Gebeurt er voldoende evaluatie van veranderingsprocessen?
15. Hoe kan men voldoende capaciteit voor beleidsvoorbereiding ontwikkelen?
16. Hoe kan men voldoende capaciteit voor implementatie van beleid ontwikkelen?
17. Hoe kan men voldoende capaciteit voor evaluatie van beleid ontwikkelen?