

BBB en deugdelijk bestuur binnen de Vlaamse overheid: een reactie vanuit de SERV

Pieter Kerremans en Peter Van Humbeek

Samenvatting - *Onze overheden kunnen en moeten beter functioneren. Ook in VIA en het Pact 2020 is dat een van de centrale boodschappen. Om echt stappen voorwaarts te zetten, zijn vier zaken belangrijk. Ten eerste de overtuiging dat veranderingen nodig en mogelijk zijn. Onze achterstand tegenover gidslanden is groot, maar de kennis en voorbeelden zijn aanwezig om de nodige sprongen te maken. Ten tweede een gedeelde visie over wat er moet veranderen. In BBB is meer focus nodig op outputs en outcomes in plaats van op inputs; meer aandacht voor software (processen, cultuur, capaciteiten, kennis en informatie) in plaats vooral voor hardware (structuren); en meer ruimte voor een systeembenadering ('whole of government'). Ten derde consensus over de aanpak. Hervorming van de overheid moet worden opgezet als een continu en onomkeerbaar proces met ruimte voor maatwerk. Ten vierde adequate 'governance' van hervormingen. Het gaat dan vooral over aspecten zoals gedragenheid, politici, leiderschap, netwerken en opvolging.*

24

1] INLEIDING

1.1. Actueel onderwerp

Het thema "werking van de overheid" is heel **actueel**. In de aanloop naar de regionale verkiezingen van 7 juni 2009 was het aantal initiatieven erover bijna niet bij te houden. In drie maanden tijd zijn er een stuk of tien studiedagen georganiseerd over het onderwerp, door verschillende instanties¹. De invalshoek is dikwijls verschillend, de onderliggende boodschap dezelfde: onze overheden kunnen en moeten beter functioneren.

Ook in VIA en in het **Pact 2020** is dat een van de centrale boodschappen. Zoals u weet werd dat Pact in januari afgesloten tussen de Vlaamse regering, de Vlaamse administratie, de sociale partners en de verenigde verenigingen. Beter bestuur krijgt in het Pact 2020 heel wat gewicht. Het is een van de vier centrale thema's. Het pact bevat de ambitie om "de effectiviteit en de efficiëntie van de Vlaamse overheid tegen 2020 substantieel te verbeteren zodat de achterstand tegenover de best presterende landen en regio's met een vergelijkbaar welvaartsmodel

wordt weggewerkt". Inhoudelijke speerpunten in het pact zijn effectieve en efficiënte overheden, beter beleid en regelgeving, regulering van nutssectoren, gezonde openbare financiën en sociaal overleg en stakeholderschap.

En in het kader van **Vlaanderen in Actie** werd een tijdelijke Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid opgericht. Die heeft in januari al een tussentijds rapport uitgebracht en zal heel binnenkort haar eindverslag bekend maken met voorstellen. Die voorstellen slaan op heel wat terreinen die ook in het rapport van Jurgen Spanhove en Koen Verhoest ter sprake komen.

1.2. Belangrijk onderwerp

We zien dus duidelijk dat het thema hoger op de politieke en maatschappelijke agenda staat dan 5 jaar geleden. Ik denk dat die toegenomen aandacht geen toeval is. We merken stilaan een breed gedragen overtuiging dat veranderingen nodig en mogelijk zijn.

Veranderingen zijn ten eerste nodig. Op onderdelen werd zeker vooruitgang geboekt de voorbijje

jaren, maar de hervormingen zijn niet op alle vlakken en voor alle instellingen even ver gevorderd of even geslaagd. Dat is wel het minste dat je kan zeggen na het lezen van de studie van Spanhove & Verhoest. De studie is behoorlijk ontluisterend, en schetst een toch wel vrij negatief beeld van de hervormingen die zijn doorgevoerd of om allerlei en soms terechte redenen niet zijn doorgevoerd. Het gevoel dat vooral achter blijft, is dat er nog zeer veel problemen zijn die nog altijd niet zijn opgelost, en dat de BBB-hervormingen weer nieuwe problemen hebben doen ontstaan.

Mee daardoor blijft onze *achterstand* ten opzichte van sommige andere landen en regio's op meerdere terreinen aanzienlijk.

Ik denk dan aan bekende problemen zoals de politiek-ambtelijke verhoudingen die leiden tot wederzijds wantrouwen, dubbel werk en vertragingen in de besluitvorming.

Of aan de verkokering die het moeilijk maakt om op beleidsdomein-overschrijdende problemen zoals globalisering, vergrijzing, armoede, klimaatverandering en energie een afdoende antwoord te geven.

We kunnen ook denken aan aantal bestuurslagen, de efficiëntie van het beleids- en regelgevingsproces, de kwaliteit van de reguleringssimpactanalyses, de politieke en ambtelijke cultuur ten aanzien van inspraak en advies, het werken met een meerjarenbegroting en een outputgerichte begroting, administratieve processen met de burger zoals eenmalige gegevensopvraging en automatische toekenning van rechten ...

We lopen dus op veel vlakken achterop.

Dat terwijl de kwaliteit van de overheid ook vanuit economisch oogpunt alsmaar belangrijker wordt. We hebben met de SERV in 2007 een studie uitgebracht waaruit blijkt dat er een duidelijke link bestaat tussen beter bestuur/betere regelgeving enerzijds en de sociaal-economische prestaties van landen en regio's anderzijds ("*governance matters*"). Beter bestuur en betere regelgeving zijn belangrijke instrumenten zijn om de competitiviteit en economische groei te bevorderen en de aantrekkelijkheid voor investeringen te vergroten. De kwaliteit van de overheid vormt steeds meer een

belangrijke troef om economische activiteiten aan te trekken nu met de invoering van de euro, de stabiliteitsprogramma's en de Europese regels rond staatssteun het macro-economisch en monetaire instrumentarium van individuele landen is verkleind.

Met de recente financieel-economische crisis, het overheidstekort en de voorspelde kosten van de vergrijzing wordt de druk op de overheid om effectiever en efficiënter te werken alleen maar groter. Want elk inefficiënt beleid en elk inefficiënt gebruik van overheidsmiddelen drukt – via belastingen of via onnodig hoge kosten en lasten voor bedrijven, burgers en organisaties – op de economie en vermindert de mogelijkheden om het hoofd te bieden aan belangrijke uitdagingen.

Naast beleidsmatige en sociaal-economische factoren zijn er ook veranderingen op *technologisch en sociaal-cultureel* vlak die de druk op de overheid vergroten om effectiever en efficiënter te gaan werken. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de nieuwe informatie- en communicatietechnologie, het stijgende opleidingsniveau van de bevolking en de groeiende tendens tot individualisering waardoor de bevolking veeleisender wordt en kritischer aankijkt tegen de overheid. De tolerantie van de bevolking voor administratieve lasten en de papierwinkel die overheden soms veroorzaken is duidelijk gedaald de afgelopen jaren doordat men weet wat er via egov toepassingen mogelijk is. De hardwerkende Vlaming stelt zich in stijgende mate vragen bij wat er met zijn of haar belastingsgeld gebeurt en verwacht van de overheid dan ook dat die verantwoording aflegt over wat ze presteert met de middelen die ze ter beschikking heeft.

Veranderingen zijn niet alleen nodig. Ze zijn ook **mogelijk**. De uitdaging is groot, maar de ervaring in andere landen en de goede voorbeelden en praktijken die er her en der in Vlaanderen al zijn, tonen dat betekenisvolle resultaten weldegelijk kunnen.

Om er één aspect uit te pikken: ik denk het vlak van consultatie bijvoorbeeld, aan het gebruik van witboeken en conceptnota's om in een vroeg fase al inspraak te organiseren, of het gebruik van open internetconsultaties bij de opmaak van regelgeving. Dat is deze legislatuur al regelmatig gebeurd

in bijvoorbeeld onderwijs en leefmilieu, met goede resultaten.

Vlaanderen beschikt bovendien over internationaal gewaardeerde academici en wetenschappelijke instituten, over een gespecialiseerd steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek en over heel wat deskundigheid bij adviesraden en binnen de overheid zelf. Het komt erop aan om die beschikbare kennis ook daadwerkelijk te benutten.

1.3. Succesfactoren

Om echt stappen voorwaarts te zetten, is kennis alleen over wat werkt en wat niet werkt niet genoeg. Om succesvol te zijn, zijn vier zaken belangrijk: de overtuiging dat veranderingen nodig en mogelijk zijn, een gedeelde visie over wat er moet veranderen, een consensus over de aanpak en een goede 'governance' van het geheel. Ik wil daar in de rest van mijn presentatie op inzoomen.

26

2] OVERTUIGING DAT VERANDERINGEN NODIG EN MOGELIJK ZIJN

Over het eerste heb ik het al gehad. Ik denk dat ook in Vlaanderen de overtuiging is gegroeid dat een goed functionerende overheid heel belangrijk is, en dat we nog een lange weg af te leggen hebben.

3] GEDEELDE VISIE OVER WAT ER MOET VERANDEREN

Een tweede aspect is een gedeelde visie over wat er moet veranderen. Ik denk dat we hierbij wat langer moeten stil blijven staan. Want ik zie hier toch wel een paar belangrijke beperkingen en tekortkomingen van de BBB-operatie. Het rapport van Spanhove en Verhoest stipt die ook aan, maar naar mijn smaak onvoldoende expliciet. Ik beperk me tot drie belangrijke: de interne oriëntatie, de focus op structuren en de ambtelijke scope. De overloop ze een voor een, en ga daarbij wellicht af en toe wat provoceren met het oog op de discussies van straks. Dat is ook wat van mij wordt verwacht.

3.1. Interne oriëntatie

Een beetje buitenstaander als ik, krijgt bij het lezen van de studie snel de indruk dat de overheid vooral heel veel met zichzelf bezig is. Ik vrees dat ook

voor burgers, bedrijven en organisaties de BBB-discussies in grote mate een ver van hun bed zaak zijn. De BBB-discussie is dikwijls een technische en overheidsinterne discussie onder leidend ambtenaren en politici. Voor een deel is dat normaal, maar voor een deel is het helemaal niet normaal dat er weinig oog is voor of inbreng vanuit de klant, de burger, het bedrijfsleven, de organisaties die in contact komen met de Vlaamse overheid of met het beleid en de wetgeving van de Vlaamse overheid.

De vraag "Waarom doen we het?" "Waarom hervormen we?" is volgens mij te veel naar de achtergrond verdwenen. Middelen lijken soms doelen op zich te zijn geworden. Wat ik mis in BBB en ook in het rapport, zijn outputgerichte maatstaven voor het presteren van de overheid. Het is niet voldoende om de hervormingen die zijn doorgevoerd te toetsen aan de BBB-principes en BBB-structuren die werden vooropgesteld. De toetssteen moet zijn of de overheid effectiever en efficiënter werkt en een kwaliteitsvolle dienstverlening levert.

In het rapport komt deze problematiek zijdelings ter sprake wanneer men het heeft over onvoldoende geëxpliciteerde verbanden tussen beleidseffecten, organisatiedoelstellingen en middelen, over de noodzaak aan integratie van de drie cycli en aan outputgerichte begrotingen en over het feit dat monitoring en evaluatie van beleidseffecten ontbreekt.

Maar het punt gaat verder dan dat. De vraag is of we doelen en instrumenten niet veel meer moeten vastleggen op niveau van wat willen we bereiken, van outputs en outcomes, in plaats op niveau van inputs zoals taken en structuren en discussies over wie wat moet doen. Dat heeft twee voordelen: het legt ten eerste vast wat werkelijk belangrijk is en laat ten tweede meer flexibiliteit en maatwerk toe over de manier waarop we die doelen bereiken.

Ik geef een voorbeeld. We kunnen lang discussiëren over de afslanking van kabinetten, over de één-op-één-relatie tussen beleidsdomeinen en ministers, of over de rol van het CAG voor beleidsdomeinoverschrijdende beleidscoördinatie. Maar wie ligt daar wakker van, buiten het boudewijngebouw, het consciencegebouw en het ferrarisge-

bouw om er een paar te noemen? Zouden we niet beter discussiëren over wat we daarmee willen bereiken? Hoe willen we dat goede beleidsmaatregelen of goede regelgeving eruit ziet? Leggen we niet beter zulke kwaliteitscriteria vast en vervolgens de instrumenten om die te bewaken?

Dat is voor een groot stuk wat er gebeurt in het systeem van RIA of reguleringsimpactanalyse. Daarin is op basis van internationale standaarden vastgelegd aan welke kwaliteitskenmerken een goede beleidsbeslissing moet voldoen: er moet een goede probleemanalyse zijn. Een duidelijke doelstelling. Er moeten opties of alternatieven bekeken worden om die doelstelling te bereiken. Die alternatieven moeten vergeleken worden door hun effecten op verschillende vlakken in kaart te brengen en te vergelijken, d.w.z. de effecten voor de overheid maar vooral de bedoelde en onbedoelde effecten voor burgers, bedrijven, organisaties en het leefmilieu. De beslissing om een bepaalde optie te kiezen moet onderbouwd zijn, en er alle betrokken partijen moeten op een transparante manier geconsulteerd zijn doorheen elk van die stappen en finaal voordat de beslissing werd genomen. Niet alleen de relevante stakeholders, maar met het oog op coördinatie van beleid moeten ook andere beleidsdomeinen betrokken worden en een inbreng kunnen doen. En tot slot moet er voor dat beslissingen worden genomen ook worden nagedacht over de latere uitvoering, handhaving en evaluatie.

Mij lijkt het belangrijker voor de kwaliteit van de beleidsbeslissingen en voor de effectiviteit en efficiëntie van de overheid in de praktijk dat: Één: kabinetsmedewerkers en beleidsambtenaren doordrongen geraken van deze zaken en verplicht worden om RIA's van goede kwaliteit af te leveren waarin met het oog op de politieke besluitvorming verslag wordt uitgebracht aan de Minister, de regering en het parlement over de over de stappen die zijn gebeurd en de afwegingen die moeten gebeuren. En dat slechte RIA's ook worden gesanc-tioneerd.

Twee: dat we voor de manier waarop de kwaliteitsnormen worden gehaald maatwerk toelaten. Is het aangewezen dat beleidsdomeinoverschrijdende beleidscoördinatie altijd door het CAG gebeurt? Nee. Is het aangewezen dat consultatie van stakeholders altijd via strategische adviesraden ge-

beurt? Nee. Is het aangewezen dat de beleidsvoor-bereiding altijd zou gebeuren door de departementen en niet door de agentschappen? Nee.

Dikwijls zijn afhankelijk van het dossier andere werkvormen meer geschikt. Op het vlak van beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie kunnen we bijvoorbeeld denken aan gedeelde informatie-systemen, impacttoetsen, ad hoc projectgroepen, uitwisseling van ambtenaren, 'cross-agency teams' ... Coördinatie hoeft dus niet altijd via CAG en beleidsraad te gebeuren. Uit onderzoek blijkt trouwens dat hiërarchische vormen van coördinatie dikwijls eerder belemmerend werken dan stimulerend, en dat vooral netwerken goede coördinatie-instrumenten zijn.

Laat het dus aan de beleidsraden, leidend ambte-naren, afdelingshoofden en beleidsmedewerkers over om min of meer ad hoc de meest aangewezen aanpak te kiezen, en zorg ervoor dat ze op het resultaat worden beoordeeld.

Mijn **eerste boodschap** is dus dat er veel meer aandacht nodig is in de BBB-discussies voor output en outcome. Er moet meer sturing komen op output en outcome in plaats van op inputs, taken en procedures. Luc Huyse schreef in dat verband in zijn boekje Gullivers probleem: "het vastleggen van wat besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn, is de kerntaak van de beroeps-politici, niet het eigenmachtig beslissen in elk beleidsdossier". Tot op zeker hoogte geldt dit denk ik ook voor BBB binnen de overheid zelf.

3.2. De focus op structuren

Spanhove en Verhoest hebben overschot van gelijk als ze in hun rapport schrijven dat de BBB-hervorming tot nu toe heel sterk een structurele hervorming was. Het ging en gaat nog steeds vooral:

- over structuren en organen zoals beleidsdomeinen en agentschappen, beleidsraden, managementcomités, het CAG, het SG-forum, en strategische adviesraden;
- over rolafbakeningen tussen de verschillende entiteiten zoals beleidsdomeinen, agentschappen, kabinetten, managementondersteunende diensten;

- over documenten voor sturing, beheersing en verantwoording zoals beheersovereenkomsten, managementovereenkomsten en charters, enzovoort.

Hun analyse is dat die onvoldoende zijn uitgebouwd of suboptimaal functioneren.

Maar de vraag is of die focus op structuren wel de juiste is. De focus in BBB ligt heel sterk op de 'hardware', of goed zichtbare bestuurlijke componenten. Er is weinig aandacht voor de 'software' om die goed te laten draaien. Dat wil zeggen voor zaken zoals processen, cultuur, capaciteiten, vaardigheden, kennis en informatie voor zaken als agendasetting, strategievorming, beleidsonderbouwing implementatie van beleid en beleidsevaluatie.

Het rapport van Spanhove en Verhoest geeft voor het aspect cultuur aan dat er op dat vlak nog wel wat werk is. Maar ook hier zou de boodschap ruimer moeten gaan. Het punt is dat de software in veel gevallen belangrijker is dan de hardware.

28

Ik geef een sprekend voorbeeld: de strategische adviesraden. Voor de effectiviteit, efficiëntie en klantgerichtheid van het beleid en de regelgeving zijn transparantie en participatie van stakeholders belangrijk. Uit benchmarkonderzoek blijkt dat onze achterstand op dit punt al vele jaren aanzienlijk is. We hebben geen echt consultatiebeleid en we hebben weinig waarborgen in het beleids- en regelgevingsproces.

Om dit probleem op te lossen, heeft men in het kader BBB strategische adviesraden opgericht en bestaande raden hervormd, en hun bevoegdheden omschreven. Met andere woorden hardware. Structuren. Er was op dat vlak inderdaad iets nodig, maar de belangrijkste problemen zitten niet in de structuren maar in de procedures en politiek-ambtelijke cultuur. Bijvoorbeeld in het feit dat consultatie en advies te laat gebeuren, op een moment dat de beslissingen de facto al zijn genomen. In het feit dat er geen degelijke planning is van de regelgevingsagenda waardoor adviesraden doorgaans per verassing en op korte tijd om advies worden gevraagd.

En strategische adviesraden zijn niet in alle gevallen de beste manier om stakeholders te consulteren. Er zijn veel andere manieren. Strategische adviesraden zouden zich moeten kunnen

bezig houden met maatschappelijke advisering over strategische onderwerpen en niet met allereerste kleine dossiers en technische advisering over operationele beslissingen. Daarvoor zijn andere consultatiemechanismen beter geschikt. BBB is door de focus op structuren nooit met zulke zaken bezig geweest.

Mijn **tweede boodschap** is dus dat er veel meer aandacht nodig is in de BBB-discussies voor software, voor processen, cultuur, capaciteiten, kennis en informatie omdat die in veel gevallen belangrijker zijn dan de discussies over de hardware, de structuren.

3.3. De ambtelijke scope

Het BBB-proces speelt zich vooral of zelfs uitsluitend af op het administratieve niveau van de beleidsdomeinen en agentschappen, met slechts een paar verwijzingen naar het politieke niveau zoals in de discussie over de rol van de kabinetten. Dat was ook de opdracht. Maar voor het verbeteren van het functioneren van de overheid is dat niet voldoende.

Het functioneren van de overheid moet worden gezien als een systeem met meerdere actoren en instanties, processen en procedures, die bovendien onderling gelinkt zijn. Men spreekt dan van een "whole of government"-benadering.

Zo'n systeembenadering heeft twee implicaties. Ten eerste dat ook andere niveaus in de analyse moeten worden betrokken, en ten tweede dat het effect van hervormingen op één niveau altijd suboptimaal is. Voor het verbeteren van het functioneren van de overheid zijn alle niveaus belangrijk en zijn er ook op systeem- en politiek niveau hervormingen wenselijk.

Als we bijvoorbeeld goede RIA's willen, zijn maatregelen op niveau van de administratie alleen niet genoeg maar hebben ook politici, parlement en stakeholders daarin een belangrijke verantwoordelijkheid en moet er ook op niveau van cultuur, capaciteiten, procedures en processen zaken veranderen.

Ook bij sociale partners, die soms mee verantwoordelijk zijn voor detaillistische en ingewikkelde regelgeving. Ook op dat punt wijst het Pact 2020

trouwens op de verantwoordelijkheid van het middenveld en de doelgroepen, en wordt bovendien gesteld dat het niet alleen bij de overheid maar ook bij alle maatschappelijke actoren het leer- en aanpassingsvermogen moet worden gestimuleerd, om op alle domeinen een veranderingsgerichte, flexibele houding aan te nemen en open te staan voor veranderingen, nieuwe ideeën en nieuwe realiteiten.

Andere voorbeelden van aspecten waarop veranderingen nodig zijn en die ook ter sprake zouden moeten komen, zijn:

- de frequente verkiezingen (die ervoor zorgen dat de politieke horizon steeds korter wordt en waardoor de snelheid van de besluitvorming primeert op de kwaliteit van de beleidsbeslissingen);
- het functioneren van het parlement (dat om allerlei redenen te zwak staat tegenover de regering en de partijbesturen);
- de politiek-ambtelijke cultuur (zoals de kabinettencultuur, de aankondigingspolitiek, het gesloten beleids- en regelgevingsproces, het wantrouwen tussen ministers en administratie, ...) en
- de taken en werking van de lokale bestuursniveaus (waar er een veelheid aan bestuurslagen is ontstaan dat weinig transparant en efficiënt is).

Mijn **derde boodschap** is dus dat er in de BBB-discussies meer aandacht moet zijn voor een systeembenadering omdat maatregelen op niveau van de departementen, agentschappen en kabinetten alleen niet zullen volstaan en niet zullen werken zoals bedoeld als er ook op andere vlakken geen veranderingen komen.

4] CONSENSUS OVER DE AANPAK

Ik had daarnet vier succesfactoren vermeld. Naast de overtuiging dat veranderingen nodig en mogelijk zijn en een gedeelde visie over wat er moet veranderen, zijn er nog twee andere succesfactoren: een consensus over de aanpak en een goede 'governance' van het geheel. Ik ga daarover korter zijn maar wil toch enkele belangrijke aandachtspunten vermelden.

De eerste zin van het rapport van Spanhove en verhoest is dat Beter Bestuurlijk Beleid een hervormingsproces is dat nog niet beëindigd is. Ik denk dat we moeten afstappen van de idee dat Beter Bestuurlijk Beleid ooit eindigt. Ik bedoel daarmee: de verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid zal geen eenmalige 'hervorming' zijn, maar is een permanente opdracht.

Bij veranderingen van complexe systemen zoals een overheid moet sprake zijn van regelmatige impulsen, afgewisseld door noodzakelijke rustpunten voor implementatie en consolidatie. Dat betekent dat we niet moeten streven naar de 'perfecte' hervorming, maar ervoor moeten zorgen dat noodzakelijke mechanismen, capaciteit en cultuur aanwezig zijn om permanent te leren en te verbeteren. De uitdaging is volgens ons om een onomkeerbaar proces in gang te zetten om stapsgewijs te moderniseren en de nodige hervormingen door te voeren.

Daarbinnen moeten opvolgen, meten, leren en verbeteren een centrale plaats krijgen. Ook peer reviews en benchmarking zijn daarvoor belangrijk. De vaststelling is echter dat we ook op dit punt achterop lopen. Vlaanderen beschikt vandaag over te weinig gevalideerde data en indicatoren op basis waarvan de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van het overheidsoptreden kan worden opgevolgd en vergeleken. Van de meer dan 80 indicatoren in de eind 2009 te verschijnen OESO-publicatie "Government at a Glance" is slechts een beperkt aantal vandaag beschikbaar voor Vlaanderen. Het is duidelijk dat ontwikkelwerk nodig is om geschikte indicatoren te vinden en de nodige data te verzamelen.

Vandaar dat in het Pact 2020 als een van de doelstellingen is opgenomen dat de Vlaamse overheid op korte termijn een set van outputgerichte indicatoren zal uitwerken, die de kwaliteit en kwantiteit, de efficiëntie en de effectiviteit kan opvolgen, evalueren en zo nodig in overleg met de betrokkenen kan bijsturen. Het komt erop aan dit in de komende maanden te doen, en die set van indicatoren vervolgens systematisch bij te houden en erover te rapporteren.

Niet alleen voor de Vlaamse overheid als geheel, maar ook op niveau van departementen, afdeling en agentschappen. Want doelstellingen, maatregelen en indicatoren moeten kunnen verschillen naargelang de soort overheid, overheidsdienst of overheidstaak. Het potentieel aan effectiviteits- en efficiëntiewinsten kan immers sterk verschillen tussen departementen, agentschappen en bestuurslagen. Ook de vraag welke opdrachten en dienstverlening de overheid wil realiseren, onder welke vorm en door welk bestuursniveau, moet op ad hoc basis worden beantwoord, beleidsveld per beleidsveld, probleem per probleem, en niet in abstracto zoals bij het vroeger gevoerde kerntaakdebat het geval was.

5] 'GOVERNANCE' VAN HERVORMINGEN

30

Tot slot het belangrijke governanceluik. De 'governance' van de hervormingen omvat zaken als aansturing, mensen en middelen, project- en risicomangement enzovoort. Ik wil hier verwijzen naar recent OESO-onderzoek waaruit blijkt dat in de praktijk vijf zaken bijzonder belangrijk zijn voor succesvolle hervormingen van overheden. Vijf zaken die denk ik tot dusver niet of te weinig aanwezig waren in de BBB-operatie.

Ten eerste *brede gedragenheid*. Om succesvol te zijn, moet een hervormingsstrategie breed gedragen zijn, binnen de overheid en daarbuiten. De taken en het functioneren van de overheid zijn immers niet louter een zaak van de overheid alleen. Effectiviteit gaat over impact in de maatschappij. Daarover moet er maatschappelijk debat zijn. Efficiëntie gaat over optimaal benutten van schaarse middelen. Het versterken van de effectiviteit en de efficiëntie van de overheid mag dan ook geen intern overheidsproject van leidend ambtenaren zijn zoals in BBB soms wel eens het geval was. Maatschappelijke stakeholders, wetenschappers, ambtenaren en hun vertegenwoordigers op het terrein moeten mee kunnen nadenken, voorstellen doen en betrokken worden bij de opvolging en evaluatie van de voortgang.

Ten tweede *sturing en steun van politici*. Politici hebben een bijzondere rol. Zij moeten hervormingen sturen, ondersteunen en opvolgen zodat strategische keuzes worden gemaakt en middelen

worden voorzien. De vereiste hervormingen hebben pas kans op slagen als er een echt engagement is op het hoogste politieke niveau. Ook dit was in het verleden wel eens een knelpunt.

Ten derde *leiderschap*. En daarmee bedoelt de OESO iets anders dan management. 'Management' focust op instrumenten en processen en blijft belangrijk, maar 'leiderschap' gaat over de capaciteit om de visie en ingesteldheid van mensen te veranderen. Leiders bekomen 'commitment' in plaats van enkel 'compliance'. Ze zijn niet noodzakelijk de auteurs of managers van hervormingen, maar diegenen die kunnen inspireren en overtuigen en hervormingen op de agenda houden. Leiders kunnen volgens de OESO individuen zijn, of een groep of een organisatie en kunnen zich op eender welk hiërarchisch niveau bevinden. In BBB zien we weinig commitment, en soms zelfs weinig compliance.

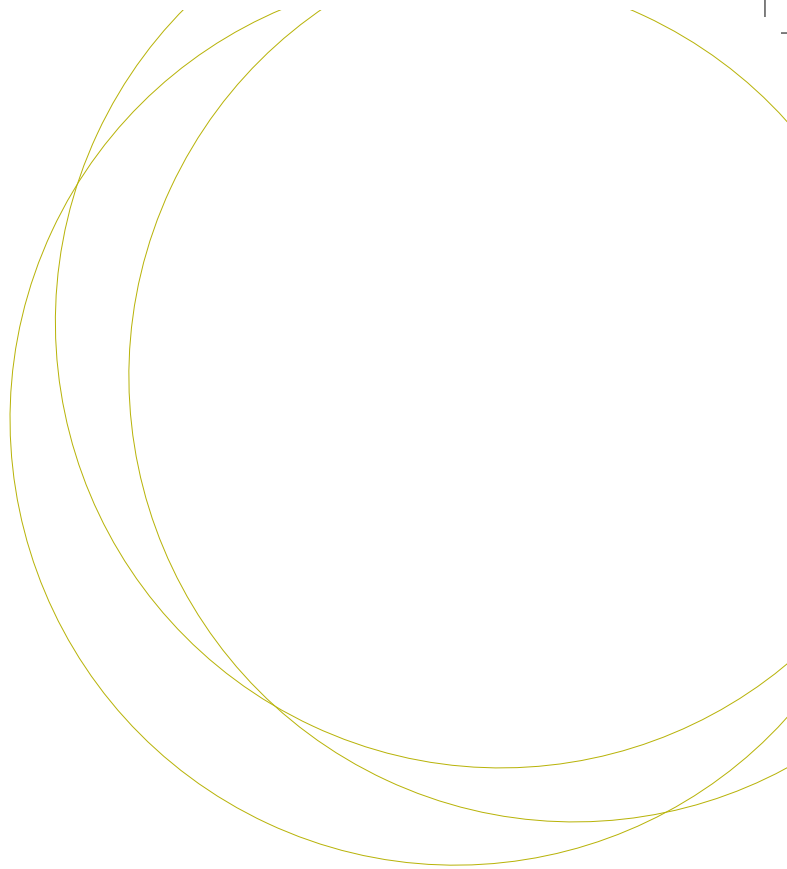
Ten vierde *netwerken*. Netwerken om kennis te delen en te leren. Het komt er volgens de OESO niet alleen op aan om zoals in BBB op centraal niveau principes, doelstellingen en maatregelen vast te leggen, maar ook en vooral om ervoor te zorgen dat er ook lokaal geïnnoveerd kan worden en dat informatie en ervaringen kan worden uitgewisseld. Die netwerken kunnen maar moeten zich niet overwegend binnen de overheid zelf bevinden. Ze kunnen ook linken of leden hebben van buitenaf, van stakeholders of de wetenschap bijvoorbeeld. We hebben trouwens al een paar van zulke netwerken, zoals het interne netwerk van wetgevingscellen of het VEP, het Vlaams Evaluatie Platform.

Ten vijfde *opvolging en communicatie*. Hervormingen bij de overheid duren vaak lang en resultaat zien duurt vaak nog langer. In zo'n situatie is het belangrijk om het momentum en de politieke en ambtelijke steun voor hervormingen te behouden. Het is dan nodig om een goede strategie te hebben voor het monitoren en rapporteren van de voortgang en om werk te maken van audit en projectevaluatie.

6] TOT SLOT

Ik vat tot slot nog even de vier succesfactoren die ik heb overlopen samen. Ten eerste overtuiging dat

veranderingen nodig en mogelijk zijn. 'Governance matters', onze achterstand blijft groot, maar de kennis en voorbeelden zijn aanwezig om de nodige stappen of sprongen te maken. Ten tweede een gedeelde visie over wat er moet veranderen. In de BBB-discussies is o.i. meer focus nodig op outputs en outcomes; meer aandacht voor software; en voor een systeembenadering ('whole of government'). Ten derde consensus over de aanpak. Hervormen van de overheid kent geen 'einde', maar moet worden opgezet als een continu en onomkeerbaar proces met ruimte voor maatwerk. Ten vierde is de 'governance' van hervormingen heel belangrijk. Het gaat dan vooral over aspecten zoals gedragenheid, politici, leiderschap, netwerken en opvolging.



EINDNOOT

1 Door het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën (6 maart), de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (24 maart), het Instituut voor de Overheid (1 april), het universitaire Rethinking Belgium initiatief (30 april), de Vlaamse administratie (4 mei), het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie (7 mei), het netwerk voor management in de Vlaamse overheid (MOVI, 13 mei), het politologenetmaal (28 en 29 mei) en de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (5 juni).

Pieter Kerremans (pkerremans@serv.be) is Administrateur-Generaal van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

Peter Van Humbeek (pvhumbeek@serv.be) is attaché bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).