

2020: Vlaanderen wint prestigieuze prijs effectieve en efficiënte overheid

Peter Van Humbeeck
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)
pvhumbeeck@serv.be

Vlaanderen won vorige dinsdag, 24 november 2020, de IPPG-prijs voor effectieve en efficiënte overheid. Deze prestigieuze prijs wordt sinds 2015 elk jaar uitgereikt door het Intergovernmental Panel for Public Governance (IPPG). Reden genoeg om samen met Yasmine Top, de Vlaamse leidend ambtenaar die de prijs in ontvangst mocht nemen, terug te kijken op het kanteljaar 2010.

We ontmoeten Yasmine Top in haar thuisstad Mechelen. Plaats van afspraak is een van de vele satellietkantoren van de Vlaamse overheid. Vandaar hebben we een prachtig uitzicht over de groene binnenhaven langs het vroegere spoorwegstation, nu een multimodaal knooppunt. Die satellietkantoren werden vanaf 2012 in gebruik genomen om ambtenaren toe te laten dichterbij huis te werken. Dat heeft de combinatie arbeid en gezin vergemakkelijkt en de tevredenheid en motivatie vergroot. Moderne communicatietechnologieën zorgen voor de contacten met collega's die in andere kantoren of thuis werken en voor een volledige elektronische dienstverlening aan de burger. Een voorbeeld dus van een van de vele kleine maatregelen die hebben geleid tot een meer effectieve en efficiënte Vlaamse overheid.

Vlaanderen heeft lang een minder goede reputatie gehad op het vlak van de kwaliteit van de overheid. Wanneer is de kentering er precies gekomen?

De kiemen werden al veel eerder gelegd, maar de regionale verkiezingen van 7 juni 2009 zijn een echt keerpunt geweest. Dat was al voelbaar de maanden daarvoor. Toen was het thema effectieve en efficiënte overheid brandend actueel. Alleen al in de drie maanden voor 7 juni werden er daarover een stuk of tien studiedagen georganiseerd, door verschillende instanties¹. De invalshoek was vaak verschillend, maar de onderliggende boodschap was dezelfde: de overheid kan en moet beter functioneren.

Waarom hervormen?

Hoe verklaart u die toegenomen aandacht voor het thema toen? Waarom was de context in 2009 rijp voor verandering?

Er was een groeiende 'sense of urgency' dat veranderingen dringend nodig waren. Op onderdelen was voordien zeker vooruitgang geboekt, maar de hervormingen waren niet op alle vlakken en voor alle instellingen even ver gevorderd of even geslaagd. Onze achterstand ten opzichte van sommige andere landen en regio's bleef op meerdere terreinen aanzienlijk. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de politiek-ambtelijke verhoudingen, het aantal bestuurslagen, de kwaliteit van reguleringssimpactanalyses, beleidsevaluatie, meerjarenbegrotingen, eenmalige gegevensopvraging, automatische toekenning van rechten enzovoort. Het klinkt anno 2020 heel vreemd, maar bijvoorbeeld raadpleging van adviesraden en stakeholders gebeurde toen pas nadat de beslissingen op regeringsniveau al waren genomen. De verkokerde manier waarop we in Vlaanderen omgingen met nieuwe of complexe problemen zoals globalisering, vergrijzing, armoede, klimaatverandering en energie moest duidelijk ook veranderen. We liepen op veel vlakken achterop. En dat terwijl de kwaliteit van de overheid en van het beleid een steeds belangrijkere troef werd om economische activiteiten aan te trekken. U mag niet vergeten dat toen met Europa, de invoering van de euro en de stabiliteitsprogramma's het macro-economisch en monetaire instrumentarium van individuele landen om de economie te stimuleren sterk was verminderd. Met de financieel-economische crisis van 2008-2010 en de voorspelde kosten van de vergrijzing werd de druk op de overheid om effectiever en efficiënter te werken alleen maar groter. Elk inefficiënt beleid en elk inefficiënt gebruik van overheidsmiddelen drukt immers - 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. Er was bovendien de overtuiging dat veranderingen niet alleen dringend nodig, maar ook mogelijk waren. De

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).

ervaring in andere landen en de goede voorbeelden die er her en der in Vlaanderen al waren, zoals bijvoorbeeld het gebruik van conceptnota's om vroeger in het beleidsproces te consulteren, toonden aan dat betekenisvolle resultaten weldegelijk mogelijk waren. Vlaanderen beschikte bovendien toen al over internationaal gewaardeerde academici en wetenschappelijke instituten en over heel wat deskundigheid bij adviesraden en binnen de overheid zelf. Het kwam erop aan om die beschikbare kennis ook daadwerkelijk te benutten.

Weerstand

Hoe is men dan tewerk gegaan? U zegt dat er goede voorbeelden in andere landen waren. Heeft men die gekopieerd?

Efficiëntieprogramma's van andere landen kopiëren is geen goed idee omdat vaak sprake is van een specifieke historiek en context die grondig kan verschillen van de onze. Maar ze lieten wel toe om aandachtspunten af te lijnen om hervormingen succesvol in te leiden en veel gevoelens van bedreiging en weerstand weg te nemen.

Was er dan veel weerstand?

Het thema was zeer geladen. Efficiëntie van de overheid werd vaak in één adem genoemd met afslanking van het overheidsapparaat. Onze overheden kampten met overgewicht werd gezegd. Efficiënt was dan snel synoniem van minder. Die focus is wat eenzijdig en helpt de zaak niet vooruit. Verschillen tussen landen, bijvoorbeeld op het vlak van aantal ambtenaren, hebben immers ook te maken met beleidspreferenties, kwaliteitsverschillen, de mate van outsourcing, schaaleffecten, de graad van federalisering enz. Er is dan snel een consensus gegroeid dat de discussie over de effectiviteit en de efficiëntie van de overheid niet kan gevoerd worden zonder referentie naar maatschappelijke keuzes en naar andere belangrijke maatstaven voor het overheidspresteren. Trouwens, de meetapparatuur om landen te vergelijken was toen nog onvolledig en onvolmaakt. Zo lieten de ambtenarenstatistieken nog niet toe correcte vergelijkingen te maken doordat de overheid in verschillende landen verschillend werd afgelijnd. Nu, begrijp me niet verkeerd. Personeelsaantallen zijn een belangrijk onderdeel van het efficiëntiedebat. Efficiëntie heeft te maken met de verhouding tussen inputs en outputs of effecten. Het efficiëntiedebat kan dan niet voorbij gaan aan de inputfactor personeel. Die discussies werden gevoerd, maar binnen een ruimere context waarbij ook effectiviteit, dienstverlening en kwaliteit werden meegenomen.

Ik denk dat het ook belangrijk was dat men een positieve boodschap heeft gebracht. Het hervormingsprogramma werd niet opgezet als een strijd tegen misbruik en verspilling, maar als een initiatief voor een betere dienstverlening door de vrijgemaakte middelen nuttiger te besteden. Het bleef wel heel belangrijk om dit ook in de praktijk goed te bewaken. Personeel en budget waren immers goed meetbaar maar concepten zoals een betere overheid of de omvang en kwaliteit van de dienstverlening waren dat toen nog veel minder.

De bezorgdheid ging dus vooral over personeel?

Niet alleen daarover. Maar de factor personeel is en blijft hoedanook cruciaal. Een belangrijk gegeven was de vergrijzing die zich vandaag in alle scherpheid laat voelen binnen het ambtelijk apparaat. De hoge natuurlijke uitstroom werd gebruikt als een kans om gericht een aantal herschikkingen door te voeren. Maar er werd ook geprobeerd om de risico's verbonden aan die natuurlijke uitstroom zoals verlies aan knowhow en verminderde beschikbaarheid en kwaliteit van de dienstverlening te beperken. We hebben daarom de voorbije jaren een doordacht instroom-, retentie en mobiliteitsbeleid gevoerd en de personeelsstatuten geëvalueerd en vereenvoudigd. Bepalend was dat via overleg het noodzakelijke draagvlak voor veranderingen werd gecreëerd. Elk succesvol personeelsbeleid steunt immers op informatie, communicatie en overleg met het personeel en zijn vertegenwoordigers.

Betrokkenheid

U sprak daarnet over een consensus die gegroeid was. Wie waren de betrokken partijen in het hervormingsprogramma?

Ik ben blij dat u die vraag stelt, want ook dat was en is een belangrijke succesfactor. Een strategie voor een effectieve en efficiënte overheid moet breed gedragen zijn, binnen de overheid en daarbuiten. Er is een continue dialoog nodig tussen meerdere actoren die kan steunen op feiten, betrouwbare cijfers, benchmarking en evaluaties van eerdere hervormingen. 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. Middenveld, wetenschappers, ambtenaren en hun

vertegenwoordigers op het terrein hebben mee kunnen nadenken, voorstellen kunnen doen en werden betrokken bij de opvolging en evaluatie van de voortgang. We weten dat ook netwerken en fora belangrijk zijn geweest en blijven om lokale kennis en ervaring te delen.

U vermeldt bewust geen politici of heb ik dat gemist?

Politici hadden en hebben een bijzondere rol. Zij moeten hervormingen sturen, ondersteunen en opvolgen zodat strategische keuzes worden gemaakt en middelen worden voorzien. De hervormingen vanaf 2010 zijn pas echt goed op gang gekomen op het moment dat er een echt engagement was op het hoogste politieke niveau. Maar vooral de factor leiderschap is belangrijk geweest. Leiderschap gaat over de capaciteit om de visie en ingesteldheid van mensen te veranderen. Leiders bekomen 'commitment' in plaats van enkel 'compliance'. Ze waren niet noodzakelijk de auteurs of managers van hervormingen, maar diegenen die konden inspireren en overtuigen en hervormingen op de agenda konden houden. Leiders konden individuen zijn, of een groep of een organisatie en zich op eender welk hiërarchisch niveau bevinden.

Hoe hervormen?

U zei dat de ervaringen in landen die verder stonden dan Vlaanderen belangrijk zijn geweest. Welke lessen bedoelde u dan?

Het belangrijkste punt was het inzicht dat verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de overheid geen eenmalige 'hervorming' kan zijn. 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. We moeten ervoor zorgen dat noodzakelijke mechanismen, capaciteit en cultuur aanwezig zijn om permanent te leren en te verbeteren. De uitdaging was dan ook om een onomkeerbaar proces in gang te zetten om stapsgewijs te moderniseren en de nodige hervormingen door te voeren. Vandaar dat men voor een aanpak heeft gekozen van meten, opvolgen, leren en verbeteren. Ook peer reviews en benchmarking waren goede aanjagers van verandering.

Maar dat proces heeft tijd gevegd. We kunnen ons dat vandaag moeilijk voorstellen, maar Vlaanderen beschikte toen over zeer weinig gevalideerde data en indicatoren op basis waarvan de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van het overheidsoptreden kon worden opgevolgd en vergeleken. Een anecdoten in dat verband is dat toen in november 2009 de eerste versie van het OESO-rapport "Government at a Glance" verscheen met ongeveer 80 indicatoren over het presteren van overheden, Vlaanderen er daarvan maar een dertigtal kon invullen. Er was dus heel wat ontwikkelwerk nodig om geschikte indicatoren te vinden en de nodige data te verzamelen.

Een andere les was dat doelstellingen en maatregelen moeten kunnen verschillen naargelang de soort overheid, overheidsdienst of overheidstaak, weliswaar uitgaande van gedeelde visies en principes. 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, heeft men op ad hoc basis beantwoord, beleidsveld per beleidsveld, probleem per probleem, uitgaande van evoluerende maatschappelijke behoeften en realiteiten. Die aanpak heeft gewerkt.

Pact 2020

Ik heb onlangs nog de originele versie gelezen van het Pact 2020 dat in januari 2009 werd afgesloten tussen de Vlaamse regering, de Vlaamse administratie, de sociale partners en de verenigde verenigingen. Ik vond het allemaal heel vaag en weinigzeggend. Maar ik herken nu in dat pact veel van wat u vertelt...

Dat pact 2020 moet u lezen in de tijdgeest van toen. Het debat was geladen. Ideologisch en politiek. Het was de periode van de Belgische besluiteloosheid over verdere stappen in de staatshervorming. De Vlaamse administratie had net een grootscheepse hervorming – Beter Bestuur Beleid – achter de rug, met gemengde successen. Er was weinig informatie. Maar vergis u niet. Het pact 2020 is de katalysator voor veel veranderingen geweest. Effectief en efficiënt bestuur was een van de vier grote thema's in het Pact 2020. Het bevatte de ambitie om de effectiviteit en de efficiëntie van de Vlaamse overheid tegen 2020 substantieel te verbeteren en de achterstand tegenover de best presterende landen en regio's met een vergelijkbaar welvaartsmodel weg te werken. Er werd afgesproken om per regeerperiode en in overleg met de belangrijkste stakeholders doelstellingen op te stellen voor te behalen efficiëntiewinsten en beleidsresultaten, en om die in gedifferentieerde doelstellingen per beleidsdomein en beleidsniveau te vertalen. De erkenning van het belang van het thema, de notie van brede maatschappelijke betrokkenheid bij het debat, een brede interpretatie van de begrippen effectiviteit en efficiëntie, de positieve visie, maatwerk en cyclusedenken waren allemaal duidelijk aanwezig.

Hoe werd een en ander concreet geoperationaliseerd?

Daarvoor zijn de voorstellen van de Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid belangrijk geweest. De Vlaamse regering installeerde deze commissie in het kader van Vlaanderen in Actie. Ze had als opdracht om voor de verkiezingen van 2009 doorbraken te formuleren. In een tussentijds verslag van januari 2009 selecteerde de commissie 9 domeinen en 24 thema's waarop zij veranderingen of 'doorbraken' noodzakelijk achtte. Het finale verslag bevatte nog veel meer voorstellen. Het heeft samen met het Pact 2020 in belangrijke mate het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 vorm gegeven, en vervolgens geleid tot het hervormingsprogramma waarvan we nu de vruchten plukken.

Zijn er punten die men destijds verkeerd inschatte?

Achteraf kritiek geven met de kennis die we vandaag hebben is natuurlijk gemakkelijk. Maar een punt dat ik misschien kan vermelden is beleidscoördinatie. Om maatschappelijke uitdagingen effectief en efficiënt op te lossen redeneren we vandaag vanuit maatschappelijke vraagstukken en niet langer vanuit klassieke indelingen van de overheidsorganisatie. Dat gebeurde toen niet. Beleidscoördinatie gebeurde destijds ook overwegend te geformaliseerd en te laat, vaak slechts op politiek niveau in wat men toen - het bestaat al lang niet meer - interkabinettenwerkgroepen noemde. De Commissie stelde voor om beleidscoördinatie langs hiërarchische lijnen te versterken, met het college van administrateur-generaals (CAG) als het hoogste ambtelijk orgaan voor coördinatie over beleidsdomeinen heen. We weten nu dat coördinatie via netwerken vanuit de professionaliteit van de inhoudelijke medewerkers sneller tot resultaten leidt.

Om even samen te vatten, wat zijn volgens u in 2010 de belangrijkste succesfactoren geweest?

De omstandigheden om vooruitgang te boeken en dat ook effectief en met succes te doen waren toen meer dan ooit tevoren aanwezig. Om te staan waar we nu in 2020 staan, zijn vier zaken belangrijk geweest denk ik: een positieve visie op effectiviteit en efficiëntie, een breed gedragen overtuiging dat veranderingen nodig en mogelijk zijn, een consensus over de aanpak en een goede 'governance' van het geheel, dat wil zeggen betrokkenheid, leiderschap en dergelijke. Het Pact 2020 en Vlaanderen in Actie boden bovendien een uitgelezen kans om het debat te kaderen binnen een breder toekomstverhaal.

Ik dank u voor dit gesprek, en proficiat met de IPPG-prijs!

Yasmine Top is een fictief personage. Elke gelijkenis met een bestaande persoon is toeval.