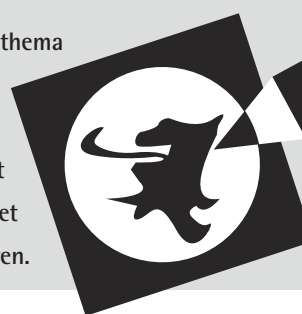


# Under Construction: de effectieve en efficiënte overheid

| Peter Van Humbeeck |

De 'effectiviteit en efficiëntie' van de overheid is een belangrijk thema dat iedereen aanbelangt. Alles wijst erop dat Vlaanderen nog belangrijke vorderingen kan en moet maken. De omstandigheden om dat ook effectief en met succes te doen zijn meer dan ooit aanwezig. Maar dan moeten we het wel goed aanpakken. Met het Pact 2020 zijn we al een eind op weg. Al moet er nog veel gebeuren.



Het thema effectieve en efficiënte overheid is brandend actueel. In de aanloop naar de regionale verkiezingen van 7 juni 2009 is het aantal publicaties en initiatieven erover bijna niet bij te houden. Alleen al de afgelopen drie maanden zijn er minstens negen studiedagen geweest of gepland over het onderwerp<sup>1</sup>. De invalshoek is vaak verschillend, de onderliggende boodschap dezelfde: onze overheden kunnen en moeten beter functioneren.

Het thema effectieve en efficiënte overheid is echter ook ideologisch geladen en beladen met uiteenlopende belangen en bekommernissen. Om de nodige stappen voorwaarts te zetten, zijn vier zaken belangrijk: 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. Laten we beginnen met dat laatste.

## 'Governance' van hervormingen

Om succesvol te zijn, moet een strategie voor een effectieve en efficiënte overheid breed gedragen zijn, binnen de overheid en daarbuiten. Er is een continue dialoog tussen meerdere betrokken actoren nodig 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 leidende ambtenaren zijn. Maatschappelijke stakeholders, wetenschap-

pers, ambtenaren en hun vertegenwoordigers op het terrein moeten mee kunnen nadenken, voorstellen doen en betrokken worden bij de opvolging en evaluatie van de voortgang. Netwerken en fora zijn nodig om lokale kennis en ervaring te delen.

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. Maar bovenal is leiderschap nodig. Terwijl 'management' focust op instrumenten en processen – en ook belangrijk blijft – gaat 'leiderschap' over de capaciteit om de visie en ingesteldheid van mensen te veranderen. Leaders 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. Leaders kunnen individuen zijn, of een groep of een organisatie en kunnen zich op eender welk hiërarchisch niveau bevinden.

### **Gedeelde, positieve visie**

Efficiëntie van de overheid wordt soms in één adem genoemd met afslanking of ontvetting van het overheidsapparaat. Onze overheden zouden kampen met overgewicht. Efficiënt is dan snel synoniem van minder. Zulke eenzijdige focus in het debat helpt de zaak niet vooruit en is ook om twee andere redenen niet verdedigbaar. Ten eerste is de meetap-

paratuur om landen te vergelijken nog onvolledig en onvolmaakt. Zo laten bijvoorbeeld de ambtenarenstatistieken momenteel niet toe correcte vergelijkingen te maken doordat de overheid in verschillende landen verschillend wordt afgelijnd. Ten tweede hebben verschillen tussen landen op het vlak van aantal ambtenaren ook te maken met beleidspreferenties, kwaliteitsverschillen, de mate van outsourcing, schaalearde, de graad van federalisering enz. De discussie over de effectiviteit en de efficiëntie van de overheid kan dus niet gevoerd worden zonder referentie naar maatschappelijke keuzes en naar andere belangrijke maatstaven voor het overheidspresteren.

Tegelijk is een positieve boodschap van belang. Een programma gericht op een betere overheid wordt best 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 blijft belangrijk om dit ook in de praktijk te bewaken. Het risico blijft dat het streven naar efficiëntie gepaard gaat met een terugval in de kwaliteit van de dienstverlening. Personeel en budget zijn goed meetbaar maar concepten zoals een betere overheid of de omvang en kwaliteit van de dienstverlening zijn dat minder.

### **Overtuiging dat veranderingen nodig en mogelijk zijn**

De rol van de overheid is in heel wat maatschappelijke domeinen cruciaal voor een kwalitatieve dienstverlening, het benutten van kansen en het oplossen van maatschappelijke

“

Het versterken van de effectiviteit en de efficiëntie van de overheid mag geen intern overheidsproject van leidend ambtenaren zijn

lijke problemen. Om die rol ook in de toekomst te vervullen, moeten overheden evolueren en verbeteren om effectief en efficiënt te zijn en te blijven. Ook de samenleving, omstandigheden en behoeften veranderen immers: burgers worden mondiger en veel-eisender, nieuwe en/of complexe problemen zoals globalisering, vergrijzing, armoede, klimaatverandering vergen nieuwe rollen en benaderingen...

Veranderingen zijn ook dringend nodig. Op onderdelen werd zeker vooruitgang geboekt de voorbije jaren, maar de hervormingen zijn 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 blijft op meerdere terreinen aanzienlijk<sup>2</sup>. Dat terwijl de kwaliteit van de overheid steeds meer een belangrijke troef vormt om economische activiteiten aan te trekken nu het macro-economisch en monetair 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. 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. Voor elke ontoereikende regulering van

“

Verschillen tussen landen op het vlak van aantal ambtenaren hebben ook te maken met beleidspreferenties, kwaliteitsverschillen, de mate van outsourcing, schaafeffecten, de graad van federalisering,...

en toezicht op markten en nutssectoren betalen we vroeg of laat de prijs (cf. de situatie in de financiële sector, de elektriciteitssector...).

Veranderingen 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 wel degelijk kunnen<sup>3</sup>. 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.

### Consensus over de aanpak

Efficiëntieprogramma's van andere landen kopiëren is wellicht niet effectief omdat vaak sprake is van een specifieke historiek en context die grondig kan verschillen van onze situatie. Ze laten wel toe om aandachtspunten af te lijnen om hervormingen succesvol in te leiden en gevoelens van bedreiging en weerstand weg te nemen of te beperken.

Peter Van Humbeeck  
is adviseur bij de SERV



Het belangrijkste punt is 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 moet 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 om een onomkeerbaar proces in gang te zetten om stapsgewijs te moderniseren en de nodige hervormingen door te voeren.

Binnen dat cyclusedenken moeten opvolgen, meten, leren en verbeteren een centrale plaats krijgen. Ook *peer reviews* en *benchmarking* vormen goede aanjagers van verandering. Vlaanderen beschikt vandaag echter 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. Er is ontwikkelwerk nodig om geschikte indicatoren te vinden en de nodige data te verzamelen.

Een andere les is dat een aanpak op maat nodig is. Analyses, doelstellingen en maatregelen moeten verschillen naargelang de soort

“

Analyses, doelstellingen en maatregelen moeten kunnen verschillen naargelang de soort overheid, overheidsdienst of overheidstaak, weliswaar uitgaande van gedeelde visies en principes.

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, moet op ad hoc basis worden beantwoord, beleidsveld per beleidsveld, probleem per probleem, uitgaande van evoluerende maatschappelijke behoeften en realiteiten.

### Pact 2020 als katalysator

Met het Pact 2020 van de Vlaamse regering, de Vlaamse administratie, de sociale partners en de Verenigde Verenigingen is Vlaanderen al een eind op weg om veranderingen in gang te zetten. Effectief en efficiënt bestuur is in het Pact 2020 een van de vier 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"*. Daartoe moeten *"per regeerperiode in overleg met de belangrijkste stakeholders, op alle betrokken niveaus, realistische doelstellingen worden opgesteld voor de te bekomen efficiëntiewinsten en beleidsresultaten, die in gedifferentieerde doelstellingen per beleidsdomein en beleidsniveau vertaald worden"*. Een van de doelstellingen van het pact luidt: *"De overheden realiseren, elk op hun niveau, in*

2020 substantiële efficiëntiewinsten vergelijkbaar met de topregio's die een vergelijkbaar overheidsaanbod realiseren wat hen toelaat de kwaliteit van

*dienstverlening aan burgers en ondernemingen sterk te verbeteren. De Vlaamse overheid werkt op korte termijn een set van outputgerichte indicatoren uit, die de kwaliteit en kwantiteit, de efficiëntie én de relatie tussen alle dimensies van het overheidsingrijpen kan opvolgen, evalueren en zo nodig in overleg met de betrokkenen kan bijsturen".* Eerder vermelde belangrijke aspecten zoals erkenning van het belang van het thema, maatschappelijke betrokkenheid bij het debat, een brede kijk op effectiviteit en efficiëntie, een positieve visie, gedifferentieerd werken en cyclusdenken zijn dus duidelijk aanwezig. 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.

### **Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid**

Het komt er nu op aan een en ander te operationaliseren. Daarvoor zullen de voorstellen van de Commissie voor Efficiënte en Effectieve Overheid een belangrijke aanzet zijn. De Vlaamse regering installeerde deze tijdelijke commissie in het kader van Vlaanderen in Actie met als opdracht om voor het begin van de nieuwe legislatuur voorstellen doen en doorbraken te formuleren. In een tussentijds

“

Voor het verbeteren van het functioneren van de overheid zijn alle niveaus belangrijk en zijn er ook op systeem- en politiek niveau hervormingen wenselijk.

verslag van januari 2009 heeft de commissie 9 domeinen en 24 thema's geselecteerd waarop zij veranderingen of 'doorbraken' noodzakelijk acht. Toch zien we ook

enkele belangrijke leemtes in dat tussentijds verslag die in de finale voorstellen meer uit de verf zouden moeten komen. Ik overloop ze kort.

Het verslag behandelt vooral het administratieve niveau (beleidsdomeinen, agentschappen, lokale besturen). Het verwijst nergens naar de rol en werking van de politiek of het politiek-maatschappelijk systeem. Voor het verbeteren van het functioneren van de overheid zijn alle niveaus belangrijk ("*whole of government*"-benadering) en zijn er ook op systeem- en politiek niveau hervormingen wenselijk. Voorbeelden 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) en de politiek-ambtelijke cultuur (de kabinettencultuur, de aankondigingspolitiek, het gesloten beleids- en regelgevingsproces, de naar binnen gekeerde ambtenarij...).

Het belang van een *open overheid*, d.w.z. van een overheid die volledig transparant werkt en in dialoog met en/of na consultatie van stakeholders doelstellingen bepaalt, beleidsmaat-

gelen ontwerpt en resultaten evalueert, is zo goed als afwezig in het verslag. Het ademt eerder het omgekeerde uit, namelijk dat

“

Een echte doorbraak zou zijn dat overleg, consultatie en advies tijdig gebeuren, en niet pas nadat de beslissingen al zijn genomen.

consultatie, advies en overleg vooral belemmerend en vertragend zijn voor een effectief en efficiënt beleid. Nochtans blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek dat de achterstand van Vlaanderen op dit punt aanzienlijk is. In het Pact 2020 is het engagement opgenomen om *"alle maatschappelijke actoren meer actief bij het beleid te betrekken"* en om *"de informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk te verbeteren, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie te ontwikkelen."* Een echte doorbraak zou zijn dat overleg, consultatie en advies tijdig gebeuren, en niet pas nadat de beslissingen al zijn genomen.

*Coördinatie van beleid.* Maatschappelijke uitdagingen effectief en efficiënt oplossen vergt in toenemende mate een overheid die vanuit maatschappelijke vraagstukken redeneert en niet vanuit klassieke indelingen van de overheidsorganisatie. Ook lokale besturen verwachten dat zij veel meer geïntegreerd worden aangestuurd. De vaststelling vandaag is echter dat beleidscoördinatie overwegend te geformaliseerd en te laat gebeurt, vaak slechts op politiek niveau in interkabinettenwerkgroepen. In dat licht kunnen vraagtekens worden gezet bij de voorstellen van de Commissie om beleidscoördinatie langs hiërarchische lijnen te versterken, met het college van administrateur-generaals (CAG) als het hoogste ambtelijk orgaan voor coördinatie

over beleidsdomeinen heen. Onderzoek leert dat coördinatie via netwerken vanuit de professionaliteit van de inhoudelijke mede-

werkers sneller tot resultaten leidt.

*Omvang van de overheid.* De Commissie is het debat over de omvang van de overheid uit de weg gegaan. Nochtans zijn personeelsaantallen en werkingskosten een belangrijk onderdeel van het efficiëntiedebat. Efficiëntie heeft immers te maken met de verhouding tussen inputs en outputs of effecten. Het efficiëntiedebat kan dan niet voorbij gaan aan de inputfactor budget of personeel. Die discussies moeten worden gevoerd, binnen een ruimere context waarbij ook effectiviteit, dienstverlening en kwaliteit worden meegenomen. De factor personeel is en blijft hoe dan ook cruciaal. Een belangrijk gegeven is dat de toenemende vergrijzing zich ook laat voelen binnen het ambtelijk apparaat. De hoge natuurlijke uitstroom die daarmee gepaard zal gaan, wordt vaak gezien als een kans om gericht een aantal herschikkingen door te voeren. Maar de vergrijzing houdt ook risico's in van verlies aan knowhow en verminderde beschikbaarheid en kwaliteit van de dienstverlening. De vraag is dan ook of en hoe die groep ambtenaren vervangen zal worden. Dat is niet alleen een kwestie van willen vervangen, maar ook van kunnen vervangen. Naast de huidige crisis met massaontslagen is er immers het langetermijnproces van toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Dit zal de overheid verplichten tot het voeren van doordacht instroom-, retentie en mobiliteitsbeleid en tot het evalu-

eren en vereenvoudigen van de personeelsstatuten. Centraal in dit alles is dat het noodzakelijke draagvlak voor veranderingen wordt gecreëerd. Daarvoor is overleg noodzakelijk. Elk succesvol personeelsbeleid steunt op informatie, communicatie en overleg met het personeel en zijn vertegenwoordigers.

### Besluit

De effectiviteit en efficiëntie van de overheid is een belangrijk thema dat iedereen aanbelangt. Alles wijst erop dat Vlaanderen nog belangrijke vorderingen kan en moet maken. De omstandigheden om dat ook effectief en met succes te doen zijn meer dan ooit aanwezig. Maar dan moeten we het wel goed aan-

pakken. Met het Pact 2020 zijn we al een eind op weg om een brede maatschappelijke, politieke en ambtelijke consensus te bereiken over de aanpak, de prioriteiten en te nemen acties. Het Pact 2020 en Vlaanderen in Actie bieden bovendien een uitgelezen kans om het debat te kaderen binnen een breder toekomstverhaal. Al moet er nog veel gebeuren. Het begin van een nieuwe legislatuur, midden 2009, vormt een belangrijk referentiepunt omdat op dat moment de strategie politiek en budgettair verankerd kan worden. Het betekent dat de komende weken en maanden nog een hele reeks voorbereidende stappen moet worden gezet. Het 'geblaat' is er alvast. En dat is belangrijk. Nu nog de wol...

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).

2 Bv. op het vlak van de politiek-ambtelijke en interbestuurlijke verhoudingen, het aantal bestuurslagen, de mechanismen voor beleidscoördinatie, de kwaliteit van reguleringimpactanalyses, de efficiëntie van het beleids- en regelgevingsproces, transparantie en de cultuur t.a.v. inspraak en advies, outputgerichte begroting, eenmalige gegevensopvraging, automatische toekenning van rechten enzovoort.

3 Neem op het vlak van consultatie - bij wijze van illustratie - 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.