



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vlaamse methoden, Nederlandse ambtenaren: analyse van de Vlaamse Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen, voor aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Nederlandse ambtenarenapparaat

Leeuwen, M. van; Toom, R. den; Veen, S.

Citation

Leeuwen, M. van, Toom, R. den, & Veen, S. (2011). Vlaamse methoden, Nederlandse ambtenaren: analyse van de Vlaamse Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen, voor aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Nederlandse ambtenarenapparaat. *Bestuurskundige Berichten*, 26(1), 22-25. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211969>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211969>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Vlaamse methoden, Nederlandse ambtenaren

Analyse van de Vlaamse Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen, voor aanbevelingen ter verbetering van het functioneren van het Nederlandse ambtenarenapparaat.

door Maarten van Leeuwen, Reinhard den Toom & Simon Veen

Jaarlijks vinden er veel hervormingen plaats binnen de Nederlandse overheid. Er wordt gestreefd naar verbetering, wat echter niet altijd lukt. Wil men de kans op slagen van vernieuwingen vergroten, dan is het relevant om buitenlandse hervormingen te analyseren en lering te trekken uit het succes of falen van die pogingen tot verbetering.

Met het oog hierop zal in deze paper gekeken worden naar hervormingen die doorgevoerd zijn in Vlaanderen als gevolg van het project Beter Bestuurlijk Beleid (BBB). Met het project heeft men onder andere getracht een autonoom en flexibeler ambtenarenapparaat te creëren, door het schrappen van bureaucratische lagen moest daarbij de politieke controle behouden blijven. De Vlaamse pogingen zullen in deze paper bestudeerd worden. Op grond van de uitkomsten zullen we aanbevelingen doen voor een beter presterende, ofwel excellente, Nederlandse overheid. Het bovenstaande heeft geleid tot de volgende probleemstelling:

In hoeverre kunnen de Vlaamse 'Beter Bestuurlijk Beleid' hervormingen, op het gebied van intern management, personeelsmanagement en de relatie tussen politiek en bestuur, toegepast worden in Nederland ter verbetering van de efficiëntie, effectiviteit en democratische verantwoording van het ambtenarenapparaat?

Om een antwoord te formuleren zullen we allereerst het theoretisch kader uiteenzetten, vervolgens zullen we kijken naar de institutionele kenmerken van Vlaanderen en drie hervormingen van het BBB project uitwerken. Daarna wordt het succes of falen van deze hervormingen geanalyseerd, tot slot zullen we beredeneren of deze veranderingen wenselijk zijn in Nederland.

Theoretisch Kader

De Vlaamse institutionele kenmerken en hervormingen zullen geanalyseerd worden met behulp van twee theorieën, die daarom allereerst uitgewerkt zullen worden. De theorie van Lynn stelt dat oud en nieuw

nauw met elkaar verbonden zijn in het openbaar bestuur, die verbondenheid is ondermeer toe te schrijven aan padafhankelijkheid. Dit houdt in dat landen, met de invoering van veranderingen, niet ver afwijken van het pad dat ze reeds bewandelen. Hierdoor werken in het verleden gemaakte keuzes door in het heden en beperken ze de huidige hervormingsalternatieven. Dit verklaart waarom hervormingen vaak incrementeel van aard zijn en tevens per land sterk verschillen (Lynn, 2006: 20-22).

Lynn gaat ervan uit dat Publiek Management is opgebouwd uit drie dimensies, de invulling hiervan kan per land verschillen. De eerste dimensie is 'structuren en processen' en omvat de organisatie en werkwijze van de verschillende onderdelen van de overheid en de formele regels waaraan het openbaar bestuur gebonden is. De tweede dimensie van PM is 'craft' en staat voor de wijze waarop de verschillende overheidsonderdelen aangestuurd worden. De derde dimensie bestaat uit geïnstitutionaliseerde waarden, deze bepalen wat als nastrevenswaardig gezien wordt binnen PM in een bepaald land (Lynn, 2006: 24-32).

Aan de hand van deze dimensies kan de aard van het Publiek Management binnen een bepaald land geanalyseerd worden. Tevens geeft het een verklaring voor het falen van hervormingen. Als geprobeerd wordt nieuwe elementen in te brengen, waardoor een dimensie verandert, kan dat botsen met de andere dimensies. Lynn gebruikt hiervoor de term: 'nieuwe wijn in oude flessen' (Lynn, 2006: 165-169).

In de theorie van Van der Meer (2008: 175-177) zijn hervormingen binnen de publieke sector een 'multi-layered phenomenon', hervormingen bestaan uit meerdere dimensies. Drie dimensies zijn voor ons verhaal van belang. Hervormingen op het gebied van personeelsmanagement, hervormingen met betrekking tot intern management procedures en structuren en hervormingen gericht op de verhoudingen tussen politici en ambtenaren.

Institutionele kenmerken Vlaanderen

Op basis van de door Lynn (2006) omschreven dimensies van Publiek Management zullen we een omschrijving geven van de belangrijkste institutionele kenmerken. Vanwege de grote verbondenheid en overlap behandelen we zowel België als Vlaanderen.

Als men kijkt naar structuren en processen, de eerste dimensie van Lynn (2006: 24-26), valt op dat België een rechtstaat is. Het is tevens een federale staat, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten, waaronder Vlaanderen. Verder is België opgedeeld in provincies en gemeenten (Belgische overheid, 2010). Door te kijken naar de uitgaven van de lokale overheden in verhouding tot de totale overheidsbestedingen, kan gesteld worden dat België niet sterk gedecentraliseerd is in vergelijking tot veel andere Europese landen. Tevens hebben de lokale overheden zeer beperkte bestedingsvrijheid. De cijfers komen overeen met Nederland (Bouckaert e.a., 2004: 9-11). In Vlaanderen zijn de gewestelijke en gemeenschappelijke instellingen samengesmolten, daarom hebben ze één Vlaams parlement en één Vlaamse regering. Kenmerkend voor het Vlaamse ambtenarenapparaat is het politieke karakter, politieke benoemingen zijn de belangrijkste weg naar de ambtelijke top (Gyrp, 2008).

Bouckaert e.a. (2004: 7) stellen dat de bestuurlijke opleidingsprogramma's in België gekenmerkt worden door het erkennen van het unieke publieke en politieke karakter van de overheidsadministratie. Dit zal van beslissende invloed zijn voor de 'craft' dimensie van Lynn (2006: 28-29). Als derde dimensie onderscheid Lynn (2006: 29-32) geïnstitutionaliseerde waarden. België heeft een Weberiaanse bureaucratische traditie, wat bepalend is voor de heersende waarden binnen het openbaar bestuur (Bouckaert e.a., 2004: 7).

Beter Bestuurlijk Beleid

De eerste hervorming van het BBB streeft naar flexibilisering van het ambtenarenapparaat ter bevordering van de efficiëntie. Er werd één globale interne arbeidsmarkt (GIA) gecreëerd voor de gehele Vlaamse overheid. Die interne arbeidsmarkt omvat op termijn ongeveer 30.000 leden. Deze hervorming wordt ingeleid met een overgangmaatregel; de verruimde interne arbeidsmarkt (VIA). De VIA houdt in dat personeelsleden gemakkelijk kunnen overstappen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap naar 18 Vlaamse openbare instellingen en 6 wetenschappelijke instellingen (en omgekeerd), met behoud van bepaalde rechten en

financiële voordelen. De GIA speelt in op verschillende personeelstevredenheid onderzoeken bij de Vlaamse overheid, die wezen uit dat het personeel meer kansen op doorstroming wil. Ook voor de overheidsdiensten zelf is het positief dat ze breder kunnen rekruteren onder mensen die al met de Vlaamse overheid vertrouwd zijn (Vlaamse overheid 2010). Daarbij kan de overheid personeel gemakkelijker verplaatsen naar plekken waar het nodig is, hierdoor hoeven er minder nieuwe ambtenaren aangenomen te worden, wat bevorderlijk is voor de efficiëntie. Deze hervorming binnen de interne arbeidsmarkt van de Vlaamse overheid valt onder de dimensie personeelsmanagement zoals omschreven door Van der Meer (2008, 190-191).

De tweede hervorming van BBB spitte zich toe op het verhogen van de autonomie van overheidsmanagers. Hun positie werd verstevigd door ze onder andere "een sterkere rol te laten spelen bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid, hen bovendien een meer prominente rol toe te kennen bij het betrekken van de burger bij het concipiëren, uitvoeren en evalueren van de dienstverlening, en hen voor die rollen ook te responsabiliseren" (Dewael en Van Grembergen, 2003: 6). Dit houdt in dat overheidsmanagers meer invloed krijgen op gevoerd beleid. Managers kregen daarbij de verantwoordelijkheid over de resultaten van hun organisaties. Doordat legitimiteit onder andere door het presenteren van resultaten wordt gecreëerd, kunnen Vlaamse managers nu van grote invloed op de legitimiteit van een bepaald beleid zijn (Dewael en Van Grembergen, 2003: 7). Hiernaast kregen overheidsmanagers de verantwoordelijkheid over de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie voor hun beleidsterrein (Dewael en Van Grembergen, 2003: 14). De versterkte rol van de overheidsmanagers valt goed te plaatsen onder de interne management dimensie van Van der Meer (2008: 178). Deze dimensie richt zich voornamelijk op management procedures en structuren in lijn met New Public Management.

De derde hervorming is de herstructurering van het openbaar bestuur, een belangrijk doel hiervan was versteviging van de democratische controle over het ambtenarenapparaat. Minder bureaucratische lagen tussen de politiek en beleidsuitvoering zou betere controle betekenen. Vlaanderen had voor het BBB project één ministerie, onderverdeeld in zeven departementen. Tevens waren er een aantal Vlaamse Openbare Instellingen (VOI), die losstonden van het ministerie en een hoge autonomie hadden. Tijdens de hervorming is >

de oude structuur veranderd. Er zijn dertien beleidsdomeinen opgericht, elk heeft één ministerie. In plaats van de VOI zijn verzelfstandigde agentschappen gekomen die aansluiten op een bepaald beleidsdomein en de beleidsbepalingen van de minister uitvoeren. Elk ministerie heeft een beleidsraad en een departement, alle beleidsdomeinen zijn op dezelfde wijze opgebouwd (Vlaamse overheid, 2010). Door de hervorming ontstaat er een één-op-één-relatie met beleidsverantwoordelijken, dit staat garant voor transparantie en politieke verantwoording (Verlet, 2008: 12). Deze aanpassing van de structuur valt binnen de door Van der Meer (2008: 187) omschreven dimensie gericht op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

De hervormingen geanalyseerd

De drie omschreven hervormingen zijn ongeveer vier jaar in werking. Het succes of falen van de hervormingen zullen we in kaart brengen, tevens zal er een mogelijke verklaring voor worden gegeven op basis van de theorie van Lynn.

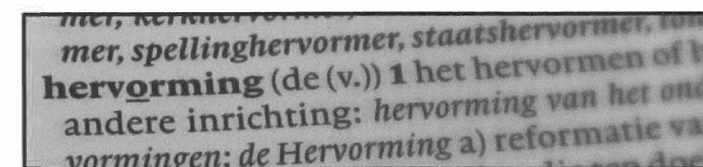
Allereerst de hervorming gericht op een flexibeler ambtenarenapparaat. Om de verruimde interne arbeidsmarkt voor Vlaams overheids personeel op termijn te veranderen in een globale interne arbeidsmarkt, is het van belang dat er een eenduidige rechtspositieregeling bestaat voor het Vlaamse overheids personeel. Een stap naar de creatie hiervan was de goedkeuring van het Raamstatuut in 2006, waarin voor alle ambtenaren dezelfde arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd (Vlaamse overheid 2010). Ondanks de goedkeuring van dit raamstatuut ontbreekt er nog altijd eenduidigheid in de rechtspositieregeling (Verlet 2008, 12). Hierdoor is er van een globale interne arbeidsmarkt met ruime interne mobiliteitsmogelijkheden, zoals voorgeschreven in BBB, vooralsnog weinig sprake. Deskundigheid en capaciteiten blijven grotendeels verankerd op hun oorspronkelijke departement of agentschap, waardoor een efficiëntieverbetering achterblijft (Spanhove en Verhoest 2008, 60).

Het falen van deze hervorming kan worden verklaard door wat Lynn 'nieuwe wijn in oude flessen' noemt (Lynn, 2006: 165-169). Meer mobiliteit van het overheids personeel is een verandering in de werking van de interne arbeidsmarkt. Dit botst met de historisch gegroeide structuur van de Vlaamse overheid. Er is altijd een duidelijke verdeling geweest van personeel, met bijbehorende deskundigheid en capaciteiten, over de verschillende overheidsorganisaties. Daarnaast

heeft elke organisatie een eigen rechtspositieregeling voor werknemers. Dit blijkt moeilijk te veranderen. De historisch gegroeide structuur, waarin organisaties strikt gescheiden zijn, staat een globale interne arbeidsmarkt in de weg. De GIA (nieuwe wijn) aard niet in de overheidsstructuur (oude flessen).

Er is weinig literatuur beschikbaar over het falen of slagen van de tweede hervorming; het versterken van de rol van overheidsmanagers. Wel schrijven Spanhove en Verhoest (2008: 32) in een artikel over de mogelijke voor- en nadelen van ex-post controle in plaats van ex-ante controle. Als voordelen noemen ze het verduidelijken van de taakverdeling en het stimuleren van denken op lange termijn. Hier staat echter tegenover dat er een kans bestaat op ambitieeloosheid, starheid en bureaucratie.

Men kan de theorie van Lynn gebruiken om te voorspellen of het versterken van de rol van overheidsmanagers een positief effect zal hebben. Waarschijnlijk zal deze hervorming geen grote kans van slagen hebben. In de uiteenzetting van de institutionele kenmerken van Vlaanderen lieten we al zien dat de Belgische bestuurlijke opleidingsprogramma's gekenmerkt worden door het erkennen van het publieke en politieke karakter van het Belgische bestuur. Uitgaande van de door Lynn (2006) omschreven padafhankelijkheid, zou dit tot gevolg kunnen hebben dat een autonome rol voor overheidsmanagers niet in de Vlaamse bestuursstructuur past.



Wat betreft de derde hervorming stelt Verlet (2008: 12-13) dat de dertien beleidsdomeinen zich steeds duidelijker aftekenen en vast komen te liggen. De gewenste één-op-één-relatie relatie is echter niet tot stand gekomen. De administratieve organisatie (de beleidsdomeinen) en de politieke organisatie (de ministers) zijn niet goed op elkaar afgestemd. Slechts vijf van de dertien beleidsdomeinen hebben één bevoegde minister. Spanhove en Verhoest (2008: 48-50) stellen dat veel agentschappen op hun eigenheid blijven staan. Oorzaak hiervan is dat ze een verleden van autonomie kennen, door de Belgische staatshervormingen zijn ze bij de Vlaamse administratie terecht gekomen en omgevormd tot VOI's, dit is organisch gegroeid en daardoor moeilijk te veranderen.

Een Vlaams institutioneel kenmerk is de traditie van politieke benoemingen onder ambtenaren. Dit kan gezien worden als een poging van de politiek om controle te behouden over het ambtenarenapparaat. In dat opzicht is de Beter Bestuurlijk Beleid verandering van de overheidsstructuur om meer politieke verantwoording te creëren, geen grote afwijking van in het verleden gevoerd beleid. Er is dus sprake van continuïteit, oud en nieuw lopen in elkaar over.

BBB in Nederland

Tot slot zullen we beredeneren of de BBB hervormingen gebruikt kunnen worden ter verbetering van het Nederlandse ambtenarenapparaat. Zoals bij het omschrijven van de institutionele kenmerken is gebleken, lijkt Vlaanderen erg op Nederland. Er is naast een sterk centraal gezag ook sprake van decentralisatie. Bovendien kennen beide landen een grote continuïteit van bureaucratische instituties, waardoor ze weinig flexibel zijn in de omgang met veranderingen. Onder andere door deze institutionele overeenkomsten kunnen Vlaanderen en Nederland goed met elkaar vergeleken worden.

Het creëren van een flexibeler ingestelde ambtenaar zal ook in Nederland moeizaam gaan. Hier houden de verschillende overheidsdiensten er eveneens allemaal een eigen, historisch gegroeide, werkwijze op na. Hierdoor is de kans groot dat bij het invoeren van een hervorming gericht op een globale arbeidsmarkt voor de Nederlandse overheid, men tegen dezelfde problemen oploopt als de Vlaamse overheid deed. De oude structuur zal de mobiliteit van overheids personeel tegenhouden. Wat betreft het versterken van de rol van overheidsmanagers, zal het in Nederland waarschijnlijk op zelfde wijze gaan als in Vlaanderen. In Nederland bestaat er geen strikte scheiding tussen de politiek en het

bestuur, er is eerder sprake van een wisselwerking. Als de positie van overheidsmanagers versterkt wordt door ze meer autonomie te geven zal dit kunnen leiden tot tegenstand vanuit zowel politieke als bestuurlijke hoek. Er zullen namelijk veel betrokkenen zijn die niet van een pad willen afslaan dat al lange tijd bewandeld wordt.

Ook in Nederland wordt steeds vaker voorgesteld om het aantal bureaucratische lagen terug te dringen. Kijkend naar de Vlaamse overheidsstructuurveranderingen, ziet men dat er een groot verschil zit tussen aanpassingen op papier en de uitvoering in praktijk. Dit komt door de vergaande geschiedenis van veel organisaties waardoor ze moeilijk veranderen. Dit geldt niet alleen voor Vlaamse organisaties, ook veel Nederlandse overheidsinstanties zijn veelal stevig verankerd. De kans is daardoor groot dat het schrappen van bureaucratische lagen in Nederland minder verandering teweeg zal brengen dan verwacht.

Conclusie

Gesteld kan worden dat het Beter Bestuurlijk Beleid project niet de gewenste uitwerking heeft gehad. Dit komt voornamelijk doordat structuren, processen, waarden en werkwijzen veelal over een lange tijd ontwikkeld en daardoor moeilijk te veranderen zijn. Ook in Nederland is dat het geval. Dus wil men, in het streven naar een excellente Nederlandse overheid, een efficiënter en effectiever ambtenarenapparaat creëren met behoud van democratische verantwoording, dan zorgt het flexibeler inzetten van ambtenaren met meer autonomie en het schrappen van bureaucratische lagen, in theorie voor het gewenste resultaat. Uit de praktijk blijkt echter dat er beter rekening zal moeten worden gehouden met historisch gegroeide structuren en gewoontes dan in Vlaanderen is gedaan. ■

Referenties

- Belgische overheid (2010), http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/.
- Bouckaert, G., W. van Dooren, M. Sterck en S. van der Walle (2004), 'What you see is not necessarily what you get; Een verkenning van de mogelijkheden en moeilijkheden van internationale vergelijkingen van publieke sectoren op basis van indicatoren', Leuven: Instituut voor de overheid.
- Dewael, P. en P. van Grembergen (2003) 'Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid', Brussel: Vlaamse overheid.
- Lynn, L.E. (2006), 'Public Management: Old and New', New York: Routledge.
- Meer, F.M., van der (2008), Public sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: An approach to analysis. In: Mathur, R, dr. (red.), Glimpses of civil service reform, pp. 174-197. Hyderabad: Ifcai books.
- Gyrr, D. (2008) 'Politieke benoemingen', Dertien: magazine voor Vlaams overheids personeel, 15, September 2008.
- Spanhove, J. en K. Verhoest (2008), 'Deugdelijk Bestuur in de Vlaamse Overheid anno 2008: Een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB', Leuven: Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Verlet, D. (2008), 'Good governance, corporate governance, government governance: what's in a name?; Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid', Studiedienst van de Vlaamse regering.
- Vlaamse overheid (2010), <http://www2.vlaanderen.be>.