

De ingrediënten van ‘evidence-based’ administratieve hervormingen
De recepten voor Copernicus en BBB vergeleken

Jolien Dewaele

*Masterproef tot het behalen van de graad van
Master in Bestuurskunde en Publiek Management*

Academiejaar 2011-2012

Promotor: Professor dr. E. Wayenberg

“Instead of being interested in what’s new, we ought to be interested in what is true.”

(Pfeffer’s Law, 2006)

Woord vooraf

Verschillende bestuurs- en beleidskundige thema's prikkelden mijn smaakpapillen tijdens mijn opleiding Bestuurskunde en Publiek Management. In deze masterproef als sluitstuk van de opleiding hoop ik met een aantal nieuwe smaken een bescheiden bijdrage te kunnen leveren aan de bestuurswetenschap.

Het proces om dit resultaat te bereiken was een voortdurend proeven om tot de juiste smaken te komen. Ik wens via deze weg iedereen oprecht te bedanken die op zijn of haar manier een bijdrage heeft geleverd aan dit proces.

In de eerste plaats wens ik mijn promotor professor Ellen Wayenberg van harte te bedanken voor de spreekwoordelijke duwtjes in de rug die zij me gaf gedurende het ganse proces. Haar feedback en bemoedigende woorden waren een inspiratiebron die mij de moed en durf gaven om nieuwe wegen in te slaan.

Ten tweede gaat mijn dank heel oprecht uit naar de politici, kabinetsmedewerkers, ambtenaren en deskundigen die hun medewerking verleend hebben aan de hand van interviews. De openheid en het enthousiasme waarmee de geïnterviewden over Copernicus en BBB vertelden was een enorme stimulans om voortdurend meer te weten te komen. Ik wil heel bijzonder Marc Van Hemelrijck, Luc Van den Bossche, Kaat Leus, Tom Auwers, Tania Dekens, Peter Samyn, Eric Stroobants, Leo Victor, Johan Degraeve, Eric Portugaels, Dirk Vanderpoorten en Martin Ruebens van harte bedanken voor de tijd die zij hebben vrij gemaakt om mijn vragen zo volledig mogelijk te beantwoorden. Daarnaast wens ik ook de medewerkers achter deze geïnterviewden oprecht te bedanken voor het inplannen van de interviews en het ter beschikking stellen van informatie.

Het onbezorgde studentenleven dat ik heb mogen genieten, heb ik te danken aan mijn ouders. Zij hebben me de kans gegeven deze studies aan te vangen en te voltooien, waarvoor mijn welgemeende dank. Mijn grootouders wil ik ook bedanken omdat ze mij doorheen mijn studiejaren zijn blijven steunen.

Ik wil diegenen die tijd noch moeite gespaard hebben om dit werk meerdere keren na te lezen en ‘de puntjes op de i’ te zetten ook van harte bedanken.

Ten slotte wil ik al wie deel uitmaakt van mijn vriendenkring bedanken. De bewoners van de Rozemarijnstraat 35 bij wie ik de voorbije studiejaren elke dag opnieuw kon thuiskomen verdienen een bijzondere plaats. De schouderklopjes die zij me gaven, in het bijzonder tijdens het schrijven van deze masterproef, waren van onschatbare waarde. Één bewoner wil ik nog speciaal in de bloemetjes zetten: Hannelore. Van bij het begin van mijn studies tot vandaag heb ik onvoorwaardelijk op haar kunnen rekenen. Haar bemoedigende woorden op de meeste onverwachte momenten hebben ervoor gezorgd dat ik ben blijven doorzetten.

Aan allen, een welgemeende dank u wel!

Inhoudsopgave

Woord vooraf	i
Lijst van gebruikte afkortingen	vi
Lijst van figuren	vii
Lijst van tabellen	viii
Abstract	ix
Inleiding	1
Hoofdstuk 1: De ingrediënten van Evidence-based Policy Making	3
1. Inleiding	3
2. ‘Evidence-based policy making’ (EBPM)	3
A. EBPM: conceptualisering	3
B. EBPM als concept in het kader van dit onderzoek	5
3. Administratieve hervormingen	7
A. Conceptualisering van administratieve hervormingen	7
B. Administratieve hervormingen in het kader van dit onderzoek	8
4. Externe (maatschappelijke) druk	17
A. Inleiding	17
B. Theoretische modellen	18
C. Externe (maatschappelijke) druk in het kader van dit onderzoek	21
5. Focus van dit onderzoek en meta-hypothese	24
6. Onderzoeksvragen	24
A. Onderzoeksvraag 1	24
B. Onderzoeksvraag 2	25
Hoofdstuk 2: Methodologie	26
1. Kwalitatief onderzoek	26
A. Documentanalyse	26
B. Semi-gestructureerde diepte-interviews	27

2.	Comparatief onderzoek	29
3.	Kantttekeningen	30
Hoofdstuk 3: Onderzoeksresultaten : ‘evidence-based’ administratieve hervormingen? ..		32
1.	Resultaten documentanalyse	32
A.	Copernicus.....	32
B.	BBB.....	34
C.	Conclusie: het recept voor EBPM achterhaald?.....	35
2.	Feitelijke resultaten met betrekking tot de aanwezigheid van ‘evidence’	37
A.	Copernicus.....	37
B.	BBB.....	41
C.	Conclusie.....	44
3.	Feitelijke resultaten: gebruik van ‘evidence’	44
A.	Copernicus.....	45
B.	BBB.....	46
C.	Conclusie.....	46
4.	Terugkoppeling naar de eerste onderzoeksvraag.....	47
Hoofdstuk 4: Onderzoeksresultaten: verklarende factoren?		49
1.	Resultaten Copernicus	50
2.	Resultaten BBB.....	54
3.	Terugkoppeling naar de tweede onderzoeksvraag.....	56
Hoofdstuk 5: Eindevaluatie van de recepten voor Copernicus en BBB		58
1.	Onderzoeksvragen beantwoord.....	58
A.	Copernicus en BBB: ‘evidence-based’ administratieve hervormingen?.....	58
B.	Verklarende factoren voor het gebruik van de ingrediënten?	59
C.	Metahypothese empirisch getoetst aan de realiteit.....	60
2.	Kritische terugkoppeling naar eigen onderzoeksmodel	61
3.	Nieuwe smaken voor de toekomst?	63

Literatuurlijst.....	64
Bijlagen	69

Lijst van gebruikte afkortingen

AH	Administratieve Hervorming
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BPR	Business Process Re-engineering
CAF	Common Assessment Framework
CEBMa	Centre for Evidence-Based Management
EBPM	Evidence Based Policy Making
FOD	Federale Overheidsdienst
HR	Human Resources
MOVI	Netwerk voor Managementvaardigheden in de Openbare Vlaamse Instellingen
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
MSSD	Most Similar Systems Design
NPC	Nieuwe Politieke Cultuur
SERV	Sociaal Economische Raad Vlaanderen
VOI	Vlaamse Openbare instelling

Lijst van figuren

Figuur 1: Organisatiestructuur federale overheid na Copernicus.....	11
Figuur 2: Organisatiestructuur Vlaamse overheid voor BBB.....	16
Figuur 3: Organisatiestructuur Vlaamse overheid na BBB.....	16
Figuur 4: A model of Public Management Reform (Pollitt & Bouckaert, 2000).....	20
Figuur 5: Eigen onderzoeksmodel.....	23
Figuur 6: ‘Chance events’ als factoren van externe (maatschappelijke) druk– Copernicus	51
Figuur 7: ‘Chance events’ als factoren van externe (maatschappelijke) druk – BBB.....	55

Lijst van tabellen

Tabel 1: Different types of external pressure (Lindquist, 2001).....	21
Tabel 2: Schematische voorstelling m.b.t. het al dan niet gebruik van ‘evidence’.....	27
Tabel 3: Verklarende factoren voor het al dan niet gebruik van ‘evidence’.....	28
Tabel 4: Typologie van actoren tijdens de beleidsvoorbereiding (Brans).....	29
Tabel 5: Al dan niet gebruik van ‘evidence’ (Copernicus).....	33
Tabel 6: Al dan niet gebruik van ‘evidence’ (BBB)	34
Tabel 7: Schematische voorstelling aanwezigheid ‘evidence’ voortvloeiend uit documentanalyse.....	36
Tabel 8: Resultaten over het gebruik van ‘evidence’ voortvloeiend uit de interviews (Copernicus).....	37
Tabel 9: Resultaten over het gebruik van ‘evidence’ voortvloeiend uit de interviews (BBB).....	41
Tabel 10: Feitelijke resultaten aanwezigheid ‘evidence’ tijdens Copernicus en BBB.....	44
Tabel 11: Invloed van de verschillende soorten ‘evidence’ op de beleidsvoering.....	46
Tabel 12: Factoren van externe druk afgeleid uit interviews (Copernicus).....	50
Tabel 13: Factoren van externe druk afgeleid uit interviews (BBB).....	54
Tabel 14: Verklarende waarde van de weerhouden factoren	56
Tabel 15: Aanwezige ingrediënten voor Copernicus en BBB.....	58
Tabel 16: Gebruik van ingrediënten in recepten	58
Tabel 17: Intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk tijdens Copernicus en BBB	59

De beleidsvoering vanuit een ‘evidence-based’ perspectief is de jongste decennia aan een opmars bezig. De vraag waar de beleidsvoerders de mosterd halen, treedt daarbij steeds prominenter op de voorgrond. In deze masterproef bekijken we twee administratieve hervormingen, namelijk Copernicus en Beter Bestuurlijk Beleid respectievelijk op federaal en Vlaams niveau. We trachten na te gaan waar de beleidsvoerders de nodig informatie halen tijdens de beleidsvoorbereidende fase om aan beleidsvoering te doen. Gezien het beperkte karakter van deze masterproef beperken we ons zowel in tijd als naar inhoud. Wat het tijdselement betreft beperken we ons tot de beleidsvoorbereidende fase, naar inhoud toe bestuderen we enkel het aspect van de structuurhervorming. In eerste instantie gaan we na of Copernicus en BBB ‘evidence-based’ administratieve hervormingen zijn. Onderzoek naar het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen en gebruik van beleidsevaluatie maakt het mogelijk te bepalen of beide hervormingen al dan niet evidence-based waren. Zowel tijdens de beleidsvoorbereidende fase voor de structuurhervormingen van Copernicus en BBB blijken diverse bronnen van ‘evidence’ aangewend. Beide hervormingen vonden plaats in een context van specifieke gebeurtenissen, in de tijdsgeest van nieuwe managementideeën en met nieuwe partijen in de regering. Deze componenten van externe (maatschappelijke) druk bleken slechts gedeeltelijk een verklaring te zijn voor ‘evidence-based’ administratieve hervormingen.

Deze resultaten vloeien voort uit kwalitatieve onderzoeksmethoden, waarbij we ons enerzijds op documentanalyse baseerden en anderzijds op semi-gestructureerde diepte-interviews met kabinetsmedewerkers, ambtenaren, deskundigen en initiators van de hervormingen. Verder onderzoek moet het mogelijk maken ‘evidence-based’ policy-making (EBPM) beter te begrijpen en verklarende factoren voor het leergedrag van beleidsvoerders te ontleden.

During the last years we remark an increasing interest for ‘Evidence-based Policy-making’ (EBPM). From this perspective the main question is where policy makers find the inspiration to ‘make policy’. In this article we examine two important administrative reforms in Belgium at the end of the nineties called ‘Copernicus’ and ‘Beter Bestuurlijk Beleid (BBB)’. We try to determine where policymakers get the information while preparing policy-making. Due the limited space in this thesis, we have to define very precisely our investigation in time and content. By examining the use of scientific research, consultation of experts or evaluation of

policy-making we can conclude whether an administrative reform is ‘evidence-based’ or is not. During the phase of preparation of policy-making in Copernicus and BBB the use of different sources of ‘evidence’ is confirmed. The context of both reforms is characterized by specific events, new management ideas and new parties in the government. Those elements of external (societal) pressure only partly appear an explanation for the ‘evidence-based’ character of the reforms.

We obtain those results through quality research methods. On the one hand analyzed documents and on the other hand we conducted interviews with cabinet workers, clerks, experts and the initiators of the administrative reforms. To specify our information we used semi-structured depth-interviews. Further research should make it possible to understand EBPM better and to find out missing explanatory factors.

Inleiding

“What matters is what works.” Onder deze slogan ging Tony Blairs Labour Government na de verkiezingsoverwinning van 1997 van start. De slogan wees erop dat de beleidsvoering gebaseerd op ideologische ideeën plaats zou moeten ruimen voor ‘evidence-based’ beleidsvoering (Nutley, 2007:10). Ook bij ons was er eind jaren ’90 heel wat beweging in de publieke sector. Zowel het federale als het Vlaamse overheidslandschap werden hevig door elkaar geschud door twee administratieve hervormingen respectievelijk Copernicus en Beter Bestuurlijk Beleid (BBB).

We trachten in deze masterproef een antwoord te formuleren op de vraag waar de beleidsvoerders de mosterd haalden in voorbereiding tot de grootschalige administratieve hervormingen. We nemen een kijkje in de interne keuken en trachten de ingrediënten voor evidence-based administratieve hervormingen te benoemen. Zijn het wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen, beleidsevaluaties of een combinatie van voornoemde ingrediënten die het recept vervolledigen? Eens we de ingrediënten achterhaald hebben, gaan we een stap verder door verklarende factoren voor al dan niet ‘evidende-based’ administratieve hervormingen te onderzoeken. Verschillende theoretische modellen wijzen op het belang van de maatschappelijke context waarin hervormingen in de publieke sector plaatsvinden. De basisassumptie van Pollitt & Bouckaert is dat de elite beslissingen neemt tijdens een hervorming. Een aantal machtsblokken beïnvloeden de ‘decision-making’ van die elite. Lindquist (2001:15) definieert verschillende types van externe druk die veranderingen in beleidsnetwerken kunnen beïnvloeden.

In dit onderzoek wensen we via kwalitatieve onderzoeksmethoden het concept ‘evidence-based policy-making’ toelichten vanuit wetenschappelijke literatuur. Ten tweede gaan we via een comparatieve casestudie na in welke mate de administratieve hervormingen al dan niet ‘evidence-based’ zijn. Daarnaast wensen we inzichten te verwerven in de verklarende factoren voor een al dan niet ‘evidence-based’ administratieve hervorming.

In dit onderzoek kiezen we voor een vergelijking tussen een administratieve hervorming op federaal niveau en Vlaams niveau, respectievelijk Copernicus en BBB. We onderzoeken aan

de hand van een eigen model op basis van het raamwerk uit literatuurstudie of Copernicus en BBB dan niet ‘evidence-based’ zijn en of hun gelijkende contextfactoren daartoe een verklaring kunnen zijn. De kwalitatieve onderzoeksmethoden bestaan enerzijds uit documentanalyse waarbij we regeerakkoorden, begeleidende nota’s en verslagen analyseren en anderzijds uit semi-gestructureerde diepte-interviews met kabinetsmedewerkers, initiators van de hervormingen, ambtenaren en deskundigen. Dit onderzoek bestaat dus uit een beschrijvend deel waarin we het al dan niet ‘evidence-based’ karakter van de administratieve hervormingen analyseren. Daarnaast bestaat het onderzoek ook uit een toetsend karakter, waarbij we onze bevindingen voorleggen aan betrokkenen bij de hervormingen. Ten slotte heeft dit onderzoek een vergelijkend karakter, gezien we twee cases onderzoeken.

In het eerste hoofdstuk laten we de lezer aan de hand van literatuurstudie kennis maken met bestaand onderzoek rond ‘evidence-based policymaking’. Het tweede hoofdstuk bevat een toelichting over de methodologie van dit onderzoek. De hoofdstukken drie en vier geven de onderzoeksresultaten weer op de respectievelijke onderzoeksvragen één en twee. In hoofdstuk vijf eindigen we met de eindconclusie en enkele slotbeschouwingen.

Hoofdstuk 1: De ingrediënten van Evidence-based Policy Making

1. Inleiding

In dit eerste deel trachten we aan de hand van literatuurstudie de ingrediënten van ‘evidence based’ administratieve hervormingen te verzamelen, waarin we dieper ingaan op de begrippen ‘evidence-based policy making’ (EBPM), administratieve hervormingen en externe (maatschappelijke) druk. Een duiding van deze concepten stelt ons toe in staat de focus van dit onderzoek af te bakenen.

2. ‘Evidence-based policy making’ (EBPM)

A. EBPM: conceptualisering

Sutcliffe & Court (2005: iii) definiëren EBPM als volgt: *a discourse or set of methods which informs the policy process, rather than aiming to directly affect the eventually goals of the policy. It advocates a more rational, rigorous and systematic approach. The pursuit of EBP is based on the premise that policy decisions should be better informed and should include rational analysis. This is because policy which is based on systematic evidence is seen to produce better outcomes. The approach has also come to incorporate evidence-based practices.* De aandachtige lezer zal zeker al opgemerkt hebben dat deze definitie geen soelaas biedt voor wie op zoek is naar de diepere betekenis van ‘evidence’. We opteren er daarom voor de term EBPM te ontleden. In wat volgt bespreken we mogelijke invullingen voor ‘evidence’. Daarna gaan we dieper in op mogelijke invalshoeken voor het daadwerkelijke gebruik van ‘evidence’. Ten slotte bekijken we wat policy-making inhoudt. Door de term op deze manier te ontleden bieden we een volledig beeld over de betekenis van EBPM.

Uit wat volgt, zal blijken dat het begrip ‘**evidence**’ een brede waaier aan definities en interpretaties dekt. Het CEBMa duidt op vier bronnen die men als ‘evidence’ aanschouwt: (1) *the best available scientific evidence*, (2) *managerial expertise and judgement*, (3) *organizational facts* and (4) *characteristics and stakeholders’ values and concerns*. De Wree (2010) daarentegen heeft het over een bewezen werkzaam beleid en voegt daaraan toe dat wetenschappelijk onderzoek aantoont dat genomen maatregelen werken. Burssens (2007) legt de lat evenwel nog wat hoger en stelt dat we slechts van ‘evidence’ mogen spreken indien het

gaat over hoogstaand wetenschappelijk onderzoek. Head (2010: 82) is het duidelijk eens met Burssens en definieert 'evidence' als *rigorous research*. Ook Hall (2010: 138) treedt Burssens en De Wree bij en heeft het over *the empirical findings of properly documented studies that follow the scientific method and which test the validity of specific hypotheses and theories*. Een enge definitie hoeft niet noodzakelijkerwijs te impliceren dat 'evidence' een vertaling is voor wetenschappelijk onderzoek. Verlet en De Vos bijvoorbeeld (2010: 60) stellen expliciet dat 'evidence' niet zomaar gelijk is aan wetenschappelijk onderzoek, maar wel aan beleidsanalyse; een begrip dat ze als volgt definiëren: *kennis die een handelende actor moet ondersteunen en informeren*.

Nutley (2007: 33) stelde het **gebruik van 'evidence'** in vraag. Dit gebruik van 'evidence' brengt ons meteen tot de tweede component van EBPM, waarin we nagaan wat het nu betekent om beleidsvoering te baseren op 'evidence'. *Does using research mean examining research in making a decision – even if the evidence scanned is ultimately rejected as unhelpful?* (Nutley, 2007: 34). We willen hiermee aantonen dat EBPM meer inhoudt dan een afbakening van het begrip 'evidence'. Opnieuw zijn de meningen erg verdeeld. Zo legt Head de nadruk op 'evidence' als **informatiebron**: (2010: 80) *varieties of evidence can inform policy rather than constitute a systematic foundation for the policy process*. Hall en Jennings treden Head bij en stellen kortweg dat *the use of evidence is to inform government policy and practice* (2010: 138). Deze invalshoek belicht een 'conceptual use of evidence' en impliceert het volgende: *a more wide-ranging definition in which research can have an impact on the knowledge, understanding and attitudes of policy makers and practitioners to an issue or playing a more general 'consciousness-raising' role* (Nutley, 2007: 36). Niet iedereen is het met deze opvatting eens. Hieronder citeren we auteurs die een stap verder gaan wanneer ze het hebben over het gebruik van 'evidence'. In tegenstelling tot wat we hierboven als conceptueel gebruik formuleerden, getuigen volgende inzichten van een instrumenteel gebruik van 'evidence'. Deze laatste stroming omschrijft Nutley (2007: 36) als volgt: *Instrumental use of research refers to the direct impact of research on policy and practice decisions. It identifies the influence of a specific piece of research in making a specific decision or in defining the solution to a specific problem, and represents a widely held view of what research use means*. De auteurs die deze instrumentele invalshoek beschouwen gaan er vanuit dat 'evidence' de beleidsvoering **beïnvloedt**. Naast 'evidence' als informatiebron houdt Nutley (2007: 34) de piste waarbij 'evidence' de beleidsvoering beïnvloedt ook open: *research can alter knowledge and understanding, and the use of research may be as much about shaping attitudes and ways of thinking as having a direct influence on decision making*.

Head (2010: 84) toont aan dat het gebruik van ‘evidence’ meervoudig kan zijn en duidt op de mogelijkheid dat ‘evidence’ als **grondslag** voor de beleidsvoering dient: *achieving cumulative knowledge, as a basis for iterative policy learning in a democratic policy-making process which takes close account of research and evaluation findings*. Rousseau (2006: 256) stelt het volgende: *Evidence based management derives principles from research evidence and translates them into practices that solve organizational problems*. Ook Devroe (2011) heeft het over de idee wetenschappelijke onderzoeken te vertalen naar concrete beleidsvoering. Nutley (2007: 34) heeft het in volgende definitie ook over een directe vertaling van ‘evidence’ naar beleidsvoering: *The most common image of research use is of an instrumental process that involves the direct application of research to policy and practice decisions*.

Kort samengevat hebben we uit onze literatuurstudie drie verschillende visies op het gebruik van ‘evidence’ gedistilleerd, namelijk ‘evidence’ als informatiebron, ‘evidence’ als invloed op de beleidsvoering en ‘evidence’ als grondslag voor de beleidsvoering.

We eindigen dit conceptuele luik met de derde component van EBPM, namelijk policy-making. Wat deze component betreft, kunnen we het kort houden. Een zuivere vertaling van dit begrip naar het Nederlands volstaat, namelijk beleidsvoering. Beleidsvoering verwijst naar het proces waarbij beleid tot stand komt en we onderscheiden daarin verschillende fasen. Vanuit bestuurkundig oogpunt verwijzen we naar volgende fasen: agendasetting, beleidsformulering, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en ten slotte beleidsevaluatie. Een meer diepgaande bespreking van deze fasen komt later aan bod. Ter volledigheid merken we op dat naast de term policy-making soms ook de term ‘decision-making’ terug te vinden is. De keuze voor policy-making is een bewuste keuze gezien deze term het proces van beleidsvoering betekent, een afbakening in het kader van dit onderzoek volgt verder in deze masterproef.

B. EBPM als concept in het kader van dit onderzoek

Er heerst in het wetenschappelijke veld heel wat onenigheid over de invulling van EBPM. De bovenstaande literatuurstudie leidde tot verrassende en boeiende inzichten. In wat volgt duiden we de drie componenten zoals ook hierboven besproken van EBPM zoals we die in ons verder onderzoek zullen hanteren. We gaan dus opnieuw dieper in op (1) ‘evidence’ (2) het gebruik van ‘evidence’ en (3) policy-making.

Wat de eerste component betreft, bakenen we ‘evidence’ als volgt af: **wetenschappelijk onderzoek, overleg met deskundigen en beleidsevaluatie**. Vanuit onze eigen perceptie

verwijzen we voor wat wetenschappelijk onderzoek betreft naar zowel academische instanties (universiteiten en hogescholen) als onderzoeksinstituten die volgens een welbepaalde methodologie onderzoek verrichten. Overleg met deskundigen refereert naar overleg met die actoren die in een bepaald domein over een graad van expertise of deskundigheid beschikken. Onder de term beleidsevaluatie begrijpen we dat beleidsvoerders leren uit vroegere beleidsvoering door die vroegere beleidsprocessen volgens een welbepaalde methodologie te evalueren.

Een tweede component geeft aan wat we nu precies bedoelen met het gebruik van 'evidence'. We duiden aan wat het betekent als beleidsvoering gebaseerd is op 'evidence'. We kiezen voor volgende invalshoek: het gebruik duidt op het feit dat beleidsvoerders zich laten **beïnvloeden** door wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en/of overleg met deskundigen. We grijpen daarvoor terug naar de definitie van Nutley waarbij de invloed van 'evidence' bijdraagt tot het nemen van beleidsbeslissingen. Deze keuze sluit aan bij wat Nutley als het instrumentele gebruik van 'evidence' beschouwt. We merken op dat de verschillende invalshoeken om naar het gebruik van 'evidence' te kijken ook in actuele werken nog steeds op bijval kunnen rekenen, Glennerster (2012) bijvoorbeeld refereert ook naar onder meer een instrumentele invalshoek in zijn bespreking van het gebruik van 'evidence'. Ten slotte lichten we derde component met betrekking tot de policy-making of beleidsvoering toe. We hanteren de meest gangbare beschrijving binnen het bestuurskundige veld, zoals hierboven aangegeven en leggen bovendien de focus op het beleidsvoorbereidend werk, namelijk agendasetting, beleidsformulering en de beleidsbepaling. Verder in deze masterproef gebruiken we de term beleidsvoorbereiding, we duiden er nu al op dat we met deze laatste term op de drie voornoemde fasen van beleidsvoering doelen. We willen daarmee geen afbreuk doen aan het belang van de beleidsuitvoering en beleidsevaluatie van beide hervormingsoperaties. De beleidsuitvoering van zowel BBB als Copernicus is voor sommige aspecten nu nog steeds lopende. We bakenen daarom ook de beleidsvoorbereiding af in tijd door ons te beperken in de tijd. Voor BBB beschouwen we de beleidsvoorbereiding tot de eerste helft tijdens legislatuur 1999-2004. We concentreren ons op de eerste drie jaren waarin het kaderdecreet van BBB tot stand is gekomen, 1999 tot 2002 dus. Vanaf 2002 werden veranderingsmanagers per beleidsdomein ingesteld om uitvoering te geven aan het kaderdecreet, we beschouwen dit niet meer als beleidsvoorbereiding. Voor Copernicus geldt de legislatuur 1999-2003. We beschouwen de legislatuur 2003-2007 onder de regering van Verhofstadt II als beleidsuitvoering.

Ten slotte lichten we de derde component toe: policy-making of beleidsvoering. We lichten de fasen kort aan u toe (Bekkers, 2007:61) De agendasetting duidt op de fase wanneer een probleem op de politieke agenda komt. De beleidsformulering beschouwen we als de fase waarbij de beleidsvoerders nadenken over oplossingen en strategieën om die oplossingen uit te voeren. De beleidsbepaling ten slotte gaat over het mobiliseren van politieke steun voor de gekozen oplossingen, gevolgd door een formele bekrachtiging.

Teneinde een comparatieve analyse te kunnen maken binnen de vooropgestelde lijnen van dit onderzoek is het aangewezen voor beide cases een duidelijke afbakening te maken, waarbij we verwijzen naar het bovenstaande met aandacht voor het beleidsvoorbereidende karakter van beide cases enerzijds en een inhoudelijke beperking tot de structurele aspecten anderzijds.

3. Administratieve hervormingen

A. Conceptualisering van administratieve hervormingen

Van Hooland (2001: 270) wijst er op dat hervormingen in de publieke sector een divers karakter kunnen hebben. In wat volgt belichten we een aantal perspectieven die Van Hooland aanhaalt om naar administratieve hervormingen te kijken.

Uit kritische hoek zou wel eens kunnen klinken dat een administratieve hervorming vaak niet meer is dan een politieke slogan (Van Hooland, 2001: 270). Om deze discussie te vermijden, voegt Van Hooland er bij zijn definitie aan toe dat hij een administratieve hervorming vanuit een formeel oogpunt beschouwt. Dit leidt ons tot volgende omschrijving: *AH omvat dan het geheel van occasioneel, formeel gegeven opdrachten en genomen initiatieven voor (studie en) onderzoek van de organisatie, de werking en het beheer van het geheel of een deel van de diensten van de overheidssector met als doel daarin verbeteringen voor te stellen, de instrumenten aan te wijzen die daartoe nodig zijn en hun optimale aanwending te verzekeren* (Van Hooland, 2001: 270).

Van Hooland wijst daarnaast op institutionele hervormingen, naast de hierboven omschreven formele hervorming. Deze laatste categorie omschrijft hij als volgt: *In wezen betekent institutionele hervorming bestuurlijke verzelfstandiging en decentralisatie, als voorwaarde voor beter bestuur en niet als synoniem* (2001: 271).

B. Administratieve hervormingen in het kader van dit onderzoek

Om administratieve hervormingen te duiden binnen de focus van dit onderzoek, opteren we er voor Copernicus en BBB toe te lichten. We beogen in deze masterproef geen uitgebreide procesanalyse van beide hervormingen, maar achten het toch wenselijk voornoemde hervormingen kort toe te lichten. Deze omschrijving moet ertoe leiden de focus van dit onderzoek naar de lezer toe te verantwoorden.

Copernicushervorming

Volgens Copernicus staat de zon centraal en draait de aarde er om heen. Populair werd hij niet met die stelling. Volgens de copernicushervorming staat de burger centraal, en de federale overheid moet die burger zo goed mogelijk bedienen. Populair werden we niet met deze hervorming (Auwers, 2007: 1).

Na de verkiezingen van 13 juni 1999 bleek het federale overheidslandschap hevig door elkaar geschud. Guy Verhofstadt kwam aan het hoofd van de eerste paarse regering. Al snel daarna kwam het regeerakkoord op tafel en daaruit bleek heel duidelijk de koers die Verhofstadt met zijn regering wilde varen: België zou een modelstaat worden. Die modelstaat zou het resultaat zijn van een heuse hervormingsoperatie. De voorstelling van de nota van deze hervorming aan de pers viel nagenoeg samen met de geboortedatum van de astronoom Copernicus. Nadat de hervorming tot copernicushervorming werd omgedoopt in ‘De Standaard’ namen de andere media namen de terminologie al snel over (Parys, Pelgrims, Hondeghem, Depré & Maesschalk, 2005). Hondeghem wijst op de woelige periode waarin de hervorming tot stand kwam. Ten eerste haalt ze de op- en neergang van de nieuwe politieke cultuur (NPC) in België aan (Hondeghem, 2005). Die op- en neergang van de NPC is een terugkerend element in de burgermanifesten van Guy Verhofstadt. Bovendien stelt Hondeghem dat België getekend is door een aantal gebeurtenissen zoals de Agusta-Dassault affaire, de dioxinecrisis en het Dutroux-schandaal. Daarnaast wijst Hondeghem (2005:20) op de financiële, politieke en sociale druk die tot een modernisering van de publieke sector leidden. Een doorlichting van de publieke sector ook wel radioscopie genoemd in de jaren '90 leidde in die context tot het Handvest van de Gebruiker van de Openbare Dienst. Ten slotte wijst Hondeghem (2005: 22) op de federale besturen die gekenmerkt worden door verwaarlozing. Guy Verhostadt als premier en Luc Van den Bossche als minister van Amtenarenzaken vormen een goed geoliede machine en zetten de hervorming op gang. Het zou een elitegestuurde hervorming met een erg

radicaal karakter worden waarin de structuur, de interne werkprocessen en het HR-beleid ernstig aan de kaak worden gesteld (Hondeghem, 2005: 33).

De inhoud van de hervorming is gebaseerd op vier pijlers (Van Hooland, 2001). We lichten ze hieronder zeer beknopt toe. In de eerste pijler streefden de beleidsvoerders naar een nieuwe visie op HR-gebied. In deze pijler voorzagen men ruimte voor een nieuw instrumentarium¹ enerzijds en een nieuw personeelsbeleid anderzijds. De voornaamste kenmerken van dat nieuwe personeelsbeleid waren een professionalisering van de rekrutering en selectie, een nieuwe federale loopbaan en ten slotte een nieuw evaluatiesysteem.

Een tweede pijler heeft betrekking op een nieuwe managementcultuur. Een aanpassing van het mandaatsysteem met een beperking in tijd van zes jaar gecombineerd met een objectieve selectie van de kandidaten en terugkerende evaluaties moeten een nieuw gezicht geven aan het mandaatsysteem. De beleidsvoerders wensten dit te versterken door daar bovenop een nieuwe visie op controle uit te werken, waarbij de focus verschoof van een controle ex ante naar een controle ex post.

De derde pijler omvat een nieuwe manier van werken, met Business Process Re-engineering (BPR) als centraal uitgangspunt. Van Hooland (2005: 344) omschrijft dit als volgt: *objectieven toekennen, kijken hoe deze te realiseren zijn en de processen optimaliseren.*

De vierde pijler ten slotte omvat een nieuwe organisatiestructuur. Deze pijler omvat op zijn beurt drie componenten: (1) een nieuw organogram, (2) een nieuwe samenwerking tussen administratie en politiek en (3) een virtuele matrix. Het nieuwe organogram kent een dubbele toepassing: enerzijds een nieuwe structuur voor de federale overheid in zijn geheel en anderzijds een identiek organogram voor de afzonderlijke departementen, later Federale Overheidsdiensten (FOD) genoemd. Wat de nieuwe samenwerking tussen politiek en administratie betreft, wenste men de structuur binnen de FOD's als dusdanig op te bouwen zodat zij beschikken over een Beleidsraad, aangevuld met een Cel Beleidsvoorbereiding en een Directiecomité. De virtuele matrix ten slotte voorziet in een systeem waarin iedere werknemer aan zijn eigen management binnen de FOD rapporteert. Het escalatiemechanisme² typeert de voornoemde virtuele matrix.

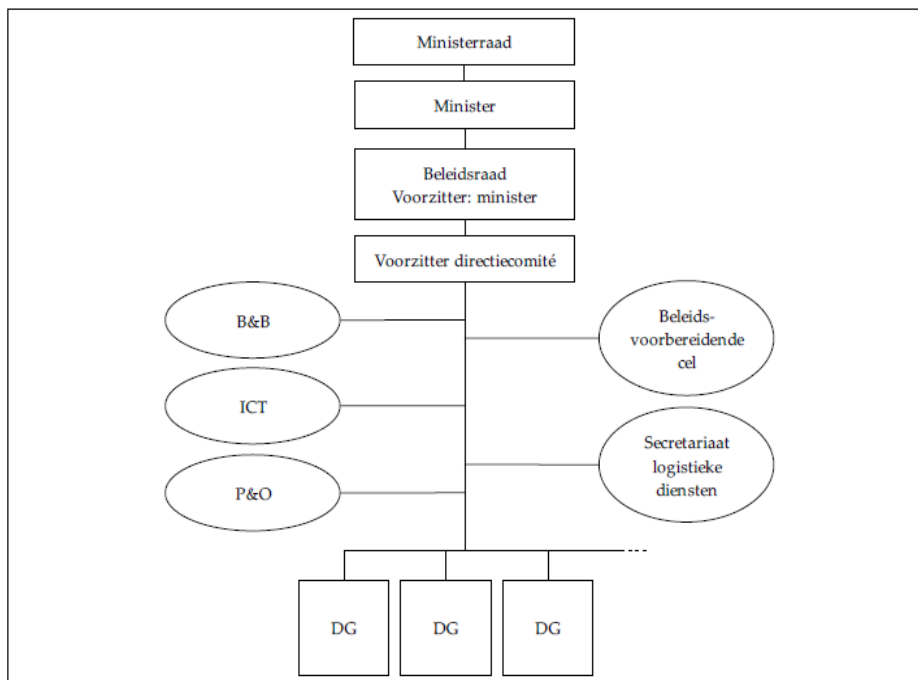
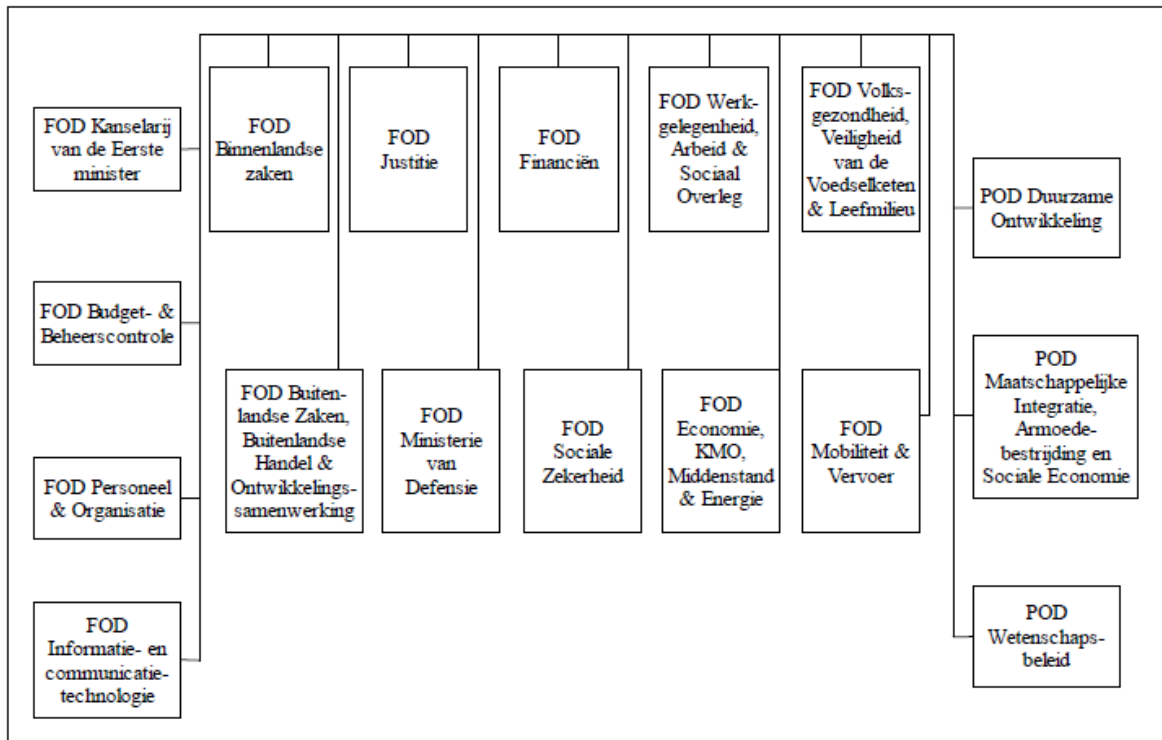
Op federaal niveau kenmerkten de verticale relaties met daaraan gekoppeld de verschillende ministeries de organisatiestructuur. Een ministerie bestond uit verschillende diensten, maar de

¹ Van Hooland (2005:343) wijst op de ondersteuning van een P&O beleid en het leveren van een grotere toegevoegde waarde op een meer efficiënte manier. Om deze doelstelling te bereiken reikt Selor een assessment aan en staan externe bureaus in voor de uitvoering.

² Van Hooland (2005: 362) omschrijft dit mechanisme als de techniek waarbij men eerst tracht oplossingen te zoeken binnen het eigen netwerk, daarna via overleg met de voorzitter van de horizontale FOD, vervolgens overleg tussen voorzitter en minister, om te eindigen met een overleg van de minister in de ministerraad.

samenhang tussen die diensten was niet altijd even duidelijk. De ministeriële kabinetten ondersteunden de ministeries. De onderstaande figuur stelt de situatie na Copernicus voor. Opvallend is dat de relaties niet langer zuiver verticaal zijn, maar verstevigd worden door horizontale relaties. Als we er een organogram van de federale organisatiestructuur bij halen, valt meteen op dat de ministeriële kabinetten niet meer terug te vinden zijn binnen de structuur. Hun afwezigheid zou ons op het eerste zicht kunnen misleiden. Het is namelijk niet zo dat de kabinetten verdwenen zijn, in de praktijk toch zeker niet. De beleidscellen zijn zowel qua werking als qua samenstelling erg gelijklopend met de vroegere ministeriële kabinetten. Hoewel de visuele voorstelling ons doet vermoeden dat er een heuse ommezwaai heeft plaatsgevonden, moeten we de verandering toch met de nodige omzichtigheid benaderen.

Figuur 1: Organisatiestructuur federale overheid na Copernicus



Bron: Hondeghem, A., Van Dooren, W., Vancoppenolle, D., Verschuere, B. en Op de Beeck, S. (2011). Handboek Bestuurskunde. Brugge: Vanden Broele

Als we de genese van het proces van BBB in kaart trachten te brengen, merken we meteen op dat het proces een lange voorgeschiedenis kent. Tijdens de voorstelling van BBB op 3 maart 2009 vat Stroobants zijn verhaal aan met een verwijzing naar de vijf opeenvolgende staats Hervormingen die in België werden doorgevoerd. Het belang van die staats hervormingen zit hem in de overheveling van bevoegdheden naar gemeenschappen en gewesten waarbij ook personeel en financiële middelen mee overgeheveld werden. De organische groei en een weinig juridisch kader zorgden ervoor dat het Vlaamse overheidslandschap heel wat elementen van chaos vertoonde, waarop we verder in dit luik dieper op in gaan.

Ook Pelgrims (2008) maakt in zijn procesanalyse van BBB een sprong in het verleden, meer bepaald naar de jaren '90 om de context waarin BBB gegroeid is te schetsen. Hij duidt de wortels van BBB al onder de legislatuur van minister Van den Brande (CVP)³. In die periode duidt Pelgrims ook de eerste aanzet van BBB, namelijk de nieuwjaarstoespraak van Eric Stroobants (CVP) op 24 januari 1996. Stroobants had het tijdens die toespraak over de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, later zou deze idee een van de krachtlijnen van BBB vormen. Het was de Nederlandse commissie Wiegel die deze scheiding introduceerde op basis van het NPM-gedachtegoed dat overwaaide vanuit Nieuw-Zeeland, Australië, Canada en het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast wijst Pelgrims op het belang van de impuls die vanuit het Vlaams Parlement kwam. Het Vlaams Parlement drong aan op een kritische evaluatie van de verzelfstandigde diensten. In het regeerprogramma van 1999 onder leiding van minister-president Dewael (VLD) lezen we in het tweede deel over een vernieuwd bestuurlijk beleid met verwijzingen naar NPM en documenten van Bouckaert en Auwers. Het regeerakkoord riep ten slotte op tot verdieping in de bestaande veranderingsprocessen. De regering stond voor drie grote uitdagingen: (1) aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening, (2) eenvoudige regelgeving en procedures (3) competitieve, klantgerichte overheid. In een volgende fase verschenen de projecttrekkers van BBB op het toneel: Leo Victor en Eric Stroobants als bijzondere commissarissen⁴. Als resultaat van hun denkwerk stelden zij een visienota voor waarin het primaat van de politiek domineerde. De volgende stap was de oprichting van een begeleidingscommissie waarin zowel de Vlaamse Regering als deskundigen vertegenwoordigd waren. Pelgrims (2008) wijst er verder nog op dat deze

³ Luc Van den Brande was tussen 1992 en 1999 minister-president van Vlaanderen.

⁴ De bijzondere commissarissen werden door een bijzondere commissie in de regering aangeduid om de opdracht rond BBB uit te werken.

voorbereidende fase⁵ niet zonder slag of stoot verliep. Uit socialistische hoek kwam heel wat kritiek op de hervorming. Norbert Debatselier (SP.A) hield in naam van de socialistische coalitiepartner een ‘toespraak⁶’ waarin hij vier elementen bekritiseert: (1) de omvang van de hervorming, (2) de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, (3) politieke benoemingen en (4) de inbreng van het Vlaams parlement in de hervormingen (Pelgrims, 2008:118). De besluitvorming over BBB tijdens de regering Dewael-Somers⁷ verloopt stap voor stap. In juni 2001 keurde de Vlaamse Regering drie van de dertien departementen goed. Tijdens de voornoemde regering werd de organisatiestructuur ook juridisch verankerd. Om de implementatie van het proces kracht bij te zetten werden veranderingsmanagers aangeduid, later transitieverantwoordelijken genoemd. Ook onder de nieuwe regering Leterme vinden we een aantal indicaties⁸ naar BBB terug, hoewel Pelgrims (2008) vaststelt dat het thema BBB opvallend afwezig is in de partijprogramma’s.

Hondeghem A., Van Dooren W., Vancoppenolle D., Verschuere B. & Op de Beeck S., (2011) beschrijven de hervorming vanuit zes dominante probleemvelden binnen de Vlaamse overheid die tot de hervorming onder de noemer van BBB leidden.

Het eerste probleemveld situeert zich in de relatie tussen politiek en administratie. In deze context laaide de discussie over de megalomanie van de kabinetten vaak hoog op. Tot op vandaag blijft de discussie over de afslanking van de kabinetten actueel. Ten tweede was er een probleem met het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG). De beperkingen waarmee het Ministerie te kampen had, waren een rem op de werking zowel vanuit beleids- als beheersmatig oogpunt. Een derde probleemveld situeren we bij de Vlaamse Openbare Instellingen (VOI’s). Er was doorheen de tijd een wildgroei ontstaan, waardoor het overzicht volledig verloren ging. Die wildgroei aan VOI’s brengt ons meteen tot het vierde probleemveld. Door het grote aanbod aan VOI’s was hun relatie met de politiek zeer moeilijk. Daarnaast was er ook een hevige spanning tussen het MVG en de VOI’s: er heerste een gebrek aan visie en autonomie. Dit spanningsveld definieert de vijfde probleemzone. Ten slotte heerste er een probleem tussen de politiek en de adviesorganen. Het aantal adviesorganen was niet geheel duidelijk. De relatie tussen de politiek en adviesorganen was dus erg moeilijk. Als gevolg van deze probleemvelden, vaak gekenmerkt door

⁵ Met de voorbereidende fase duiden we hier op de aanstelling van de bijzondere commissarissen en hun visienota dat daaruit is voortgevloeid (o.m. primaat van de politiek en oprichting werkgroep).

⁶ Uit interviews die C. Pelgrims afnam, bleek dat de toespraak wel in de kranten is verschenen, maar in realiteit niet heeft plaatsgevonden.

⁷ Toen Dewael federaal verkozen werd, volgde Somers hem op als minister-president, vandaar de dubbele naam.

⁸ De structuur kwam bijvoorbeeld opnieuw op de onderhandelingstafel.

spanningsvelden vanuit de organisatiestructuur, werd de Vlaamse administratie door BBB hervormd. In hoofdzaak berust deze hervorming op twee grote principes: een nieuwe organisatiestructuur enerzijds en een nieuwe personeelsbeleid anderzijds.

De nieuwe organisatiestructuur bleek nodig om tegemoet te komen aan de transparantie van de Vlaamse structuur. In de loop der jaren was de transparantie stukje bij beetje verloren gegaan door een voortdurend toenemend aantal instellingen binnen die Vlaamse structuur. Op een gegeven moment kon men door de bomen het bos niet meer zien.

Met een nieuw personeelsbeleid trachtte men die transparantere organisatie nog te verstevigen. Nieuwe statuten, een nieuwe visie op belonen, de aanpassing van de interne arbeidsmarkt en een nieuwe werkwijze van de Vlaamse administratie moesten vorm geven aan een nieuwe visie op het HR-beleid binnen de Vlaamse administratie.

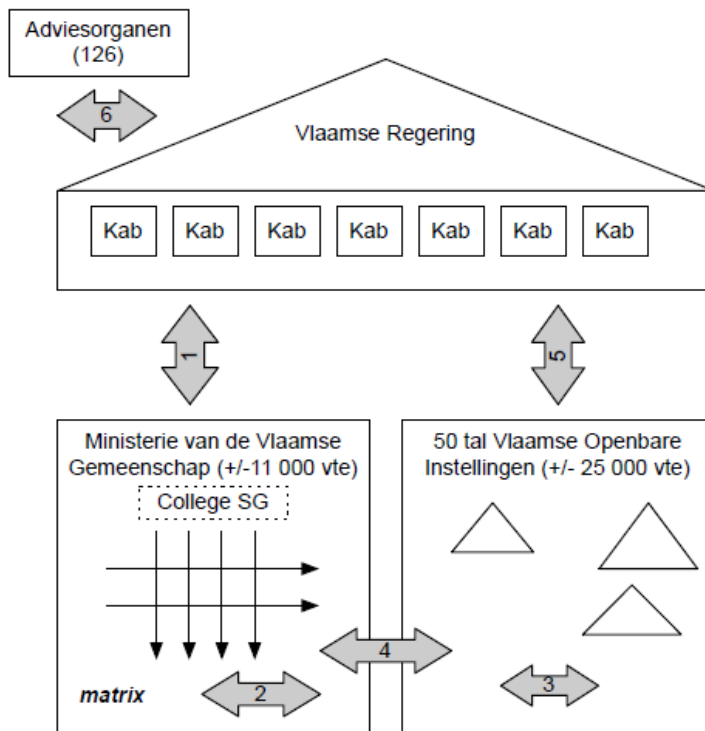
Ten slotte geven we nog mee dat de hele hervorming berustte op twee basisprincipes, beter bekend als de krachtlijnen achter BBB. Van bij het begin stelden de bijzondere commissarissen het primaat van de politiek voorop: *het primaat van de politiek houdt in dat de wetgevende macht voorrang heeft op uitvoerende macht, de minister voorrang heeft op de ambtenaar/manager, en het algemeen belang voorrang heeft op het particuliere belang* (Hondeghem A. et alii, 2011: 160). Een tweede principe of krachtlijn formuleerden de bijzondere commissarissen als volgt: de principes van deugdelijk bestuur. Deugdelijk bestuur definiëren Spanhove en Verhoest (2008: 8) als volgt *de nood aan onderlinge samenhang tussen het sturen, beheersen en toezicht houden van overheidsorganisaties. Deze processen moeten gericht zijn op de efficiënte en effectieve realisatie van de beleidsdoelstellingen, met een open communicatie en voldoende verantwoording ten opzichte van de belanghebbenden.* Aanvullend bij deze twee basispremises wijst Stroobants tijdens de presentatie van BBB in 2009 nog op een aantal elementen, die we hier ter volledigheid kort schetsen. Transparantie en eenduidigheid is het eerste aanvullende element, dat duidt op de 1-op-1-relatie en homogene beleidsdomeinen. Het scherp stellen van kerntaken is een volgend element dat een antwoord geeft op de vraag wie zich waarmee moet bezighouden (cfr. scheiding beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering). Deze elementen impliceren een nieuwe organisatie en taakverdeling waarbij afslanking van de kabinetten en beleidsafstemming onmiskenbaar een belangrijke rol spelen en met daaraan gekoppeld een nieuwe cultuur. Stroobants besluit dat de hoofdlijnen van BBB zoals hier aangegeven een antwoord geven op de elementen die afgeleid konden worden uit de kritische evaluatie die we terug vinden in de resoluties van het parlement.

De krijtlijnen voor de organisatieverandering van de Vlaamse overheid vinden we terug in het Leuven-akkoord. In dat akkoord domineren de visies van minister-president Dewael en minister van Ambtenaren zaken Sauwens (Pelgrims: 2008). Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) was de basis van de Vlaamse organisatiestructuur. Het MVG bestond uit zes departementen, een college van secretarissen-generaal, ongeveer vijftig Vlaamse Openbare Instellingen (VOI) en ten slotte 126 adviesraden. De organisatiestructuur op Vlaams niveau ziet er vandaag toch ietwat anders uit. Het MVG ligt niet langer aan de basis van de Vlaamse administratie, maar is vervangen door dertien homogene beleidsdomeinen. Pelgrims (2008) wijst erop dat de idee van de matrixstructuur al dateert van 1983, maar dat deze omwille van politieke redenen niet werd geïmplementeerd. Daarnaast is het aantal adviesraden zichtbaar teruggeschroefd. De algemeen geldende regel is dat aan elk beleidsdomein één adviesraad gekoppeld is. Opnieuw stellen we de situatie ‘voor’ en ‘na’ voor door figuren. De figuur die de situatie voor de hervorming voorstelt, duidt meteen ook de zes probleemvelden aan waarover we het hiervoor reeds hadden.

Ter volledigheid vermelden we hier nog dat het onderste luik van figuur 5 in een notendop de belangrijkste elementen voortvloeiend uit de krachtlijnen van BBB voorstelt. De idee van scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering bijvoorbeeld vinden we onder andere terug in de persoon van de minister. De minister beschikt over de nodige middelen om te kunnen sturen en opvolgen. De beleidsraad is het forum op debatten te voeren met leidende ambtenaren. Het departement is het instrument bij uitstek voor de samenwerking tussen minister en medewerkers voor het uitstippelen van het beleid. De eenduidigheid als krachtlijn keert terug in de idee dat er per beleidsdomein één strategische adviesraad (SAR) is.

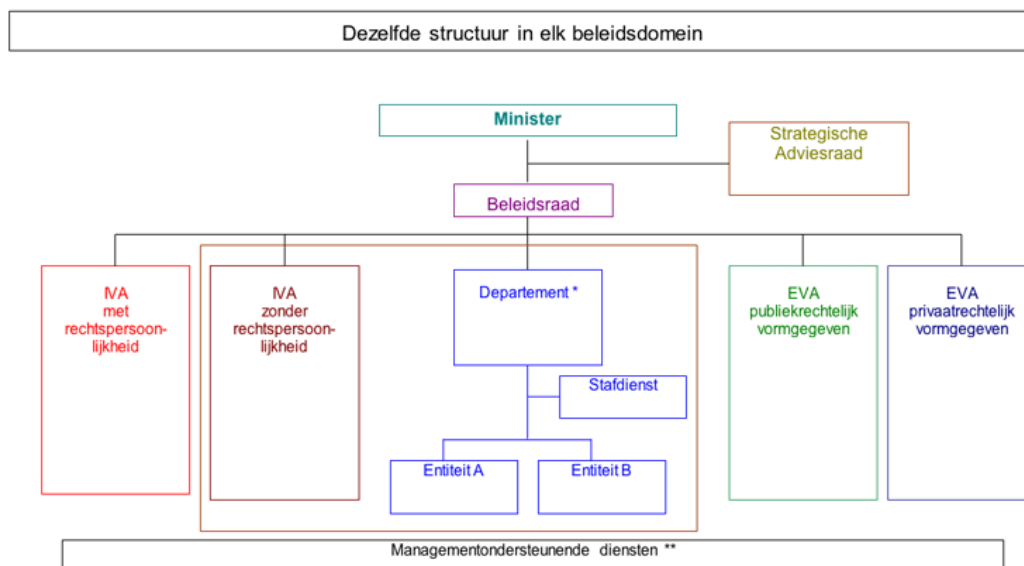
Tot slot wijzen we er nog op dat deze figuur een voorstelling is van de theoretische uitgangspunten. Stroobants wijst er op dat de implementatie van BBB geen onderdeel was van de regering Dewael-Somers, maar plaats heeft gevonden in de regering Leterme. De ministers uit de regering Leterme hebben de aanloop naar BBB niet meegemaakt van zo dichtbij, de uitdaging naar implementatie was des te groter voor die nieuwe Vlaamse regering. Er zijn een aantal toegevingen gedaan, die later inbreuken bleken op de essentiële basisprincipes van BBB (Stroobants, presentatie 3 maart 1999).

Figuur 2: Organisatiestructuur Vlaamse overheid voor BBB



Bron: Hondeghem, A., Van Dooren, W., Vancoppenolle, D., Verschuere, B. en Op de Beeck, S. (2011). Handboek Bestuurskunde. Brugge: Vanden Broele

Figuur 3: Organisatiestructuur Vlaamse overheid na BBB



* Het departement en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid vormen samen het Vlaams Ministerie van het beleidsdomein.

** De concrete invulling van de Managementondersteunende diensten zal in een latere fase gebeuren.

Bron: <http://www2.vlaanderen.be/bbb/imgs/fotos/1structuur.gif>

Uit het voorgaande deel onthouden we dat Van Hooland op een onderscheid wijst tussen administratieve hervormingen enerzijds en institutionele hervormingen anderzijds. De meest enge invulling van een hervorming is de definitie vanuit een institutionele invalshoek. Vanuit deze invalshoek is een hervorming beperkt tot de bestuurlijke verzelfstandiging van entiteiten binnen de publieke sector. Administratieve hervormingen daarentegen dekken een veel bredere lading. Zowel Copernicus op het federale niveau als BBB op het Vlaamse niveau omvatten meer dan een loutere institutionele hervorming. Als we de voornoemde hervormingen in hun geheel bekijken, sluit de terminologie administratieve hervormingen beter aan bij het volledige plaatje, dan een institutionele hervorming. Waar de invulling van institutionele hervormingen eerder beperkt is tot het uitvoeren, laat de definitie van administratieve hervormingen meer ruimte voor veranderen als een proces. Bij de bespreking over de achtergrond van BBB en Copernicus is gebleken dat de hervormingen stap voor stap vorm gekregen hebben.

4. Externe (maatschappelijke) druk

A. Inleiding

Naast een degelijke conceptualisering van EBPM en administratieve hervormingen, hechten we belang aan welke achterliggende factoren een invloed zouden kunnen uitoefenen op beide concepten. Bij de uiteenzetting over Copernicus wezen we er al op dat Hondeghem bij de beschrijving van de hervorming aandacht had voor een aantal specifieke maatschappelijke gebeurtenissen. Ook vanuit internationaal perspectief is er aandacht voor de maatschappelijke context.

Court & Young (2003: 24). wijzen op de idee van Lindquist die de maatschappelijke context als een verklarende factor aanduidt: *external influences can significantly affect the context for research-policy in developing countries*. In wat volgt, schetsen we twee modellen die de maatschappelijke context verduidelijken.

B. Theoretische modellen

De idee rond de invloed van externe (maatschappelijke) druk keert in een aantal modellen terug. Zonder exhaustief te willen zijn, achten wij in deze context twee modellen van belang ter ondersteuning van de focus binnen ons onderzoek.

Model 1: A Model of Public Management Reform (Pollitt en Bouckaert, 2000)

Pollitt en Bouckaert (2000: 25) schetsen in hun “ A Model of Public Management Reform”⁹ een algemeen beeld van een organisatie in verandering, zij omschrijven hun model als volgt: *A model such as this is a conceptual map, a diagram of forces, and a heuristic device.* In wat volgt omschrijven we de verschillende componenten die onderdeel uitmaken van het model.

Elite decision-making

De besluitvorming vanuit de elite krijgt een centrale plaats binnen het model van Pollitt & Bouckaert. Hun basisassumptie is dat een hervorming top-down gebeurt. Hoewel de elite, die de hervorming leidt vaak een beperkte groep is, wordt die elite vaak in sterke mate beïnvloed door een aantal factoren. Dat verklaart meteen waarom de auteurs een onderscheid maken tussen enerzijds een wenselijk aspect en anderzijds een haalbaar aspect. Voor de elite zijn beide aspecten gelijk, maar vanuit de omgeving is het doorheen het proces vaak een kwestie om het wenselijke en het haalbare met elkaar in evenwicht te brengen.

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de verschillende invloeden die een rol spelen op de besluitvorming.

Socio-economic forces

Deze cluster bestaat uit drie componenten, namelijk (1) globale economische krachten, (2) socio-demografische veranderingen en ten slotte (3) de impact van beiden op het socio-economisch beleid. In het algemeen duiden de componenten op veranderende levenspatronen en economische implicaties die daarmee gepaard gaan. De idee dat deze krachten op het hervormingsproces werken, duidt op een externe druk (Ruyters, Hondeghem & Pelgrims,

⁹ Figuur 4: A Model of Public Management Reform (Pollitt & Bouckaert)

2006). Pollitt & Bouckaert (2000: 28) merken op dat de economische krachten op zich niet direct vertaald worden in een type van hervorming, maar dat de elite vooral nood heeft aan de ideeën die achter die economische invloeden schuil gaan.

Political system

Pollitt & Bouckaert vatten het politieke systeem breed op als enerzijds nieuwe managementideeën en anderzijds druk van burgers die dan leiden tot partijpolitieke ideeën. Bij nieuwe managementideeën denken we bijvoorbeeld in termen van NPM. Belangrijk om te onthouden binnen deze cluster is de rol die regelgeving kan spelen om een hervormingsproces te faciliteren, dan wel te bemoeilijken. Ten slotte maken partijpolitieke ideeën nog deel uit van deze cluster. De invloed van deze ideeën kan toenemen wanneer het gedachtegoed van een partij wordt overgenomen in het regeerakkoord.

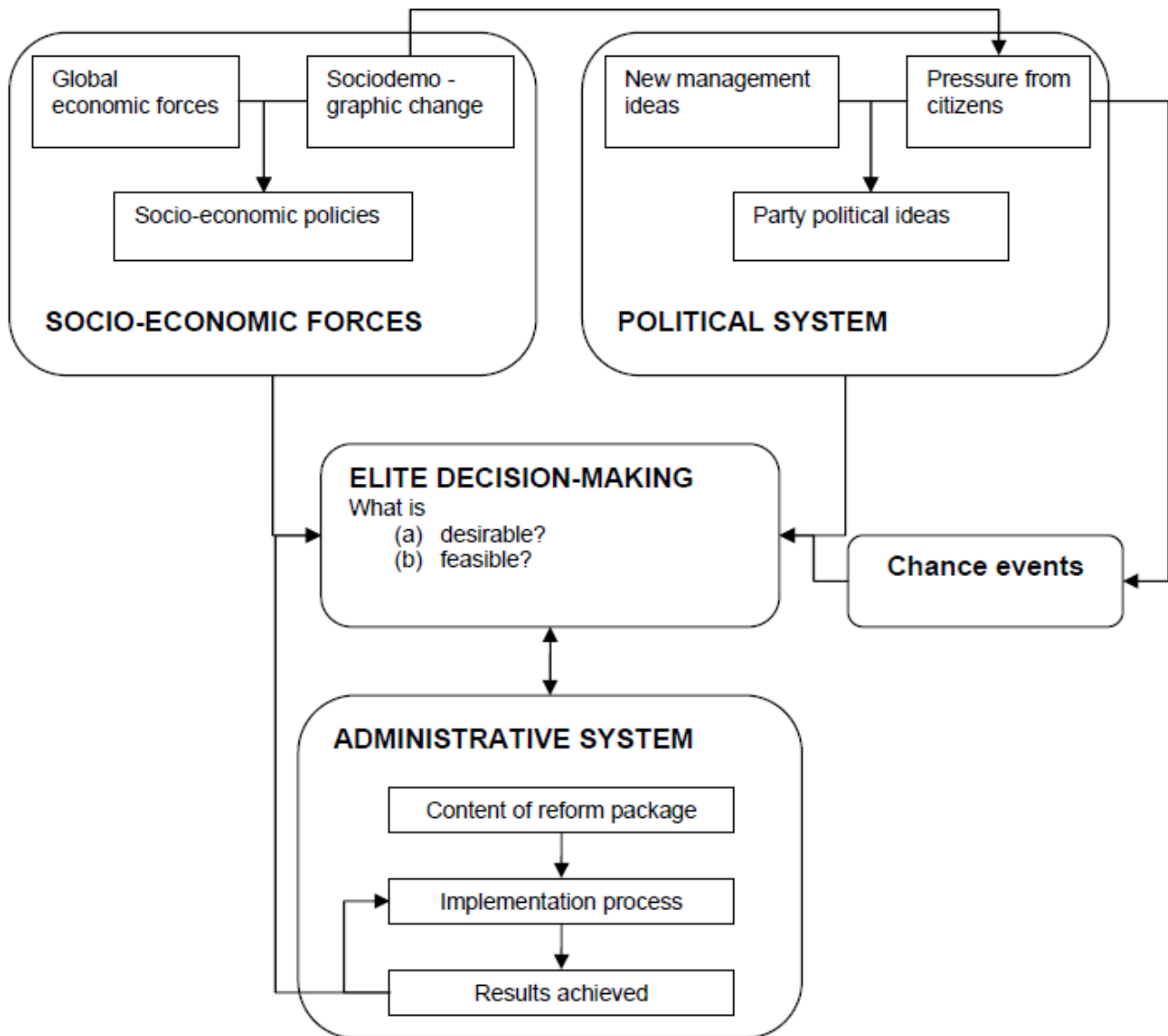
Administrative system

Het administratief systeem wijst op de vaste structuren binnen de publieke organisatie, waarin we de ambtenaren situeren. Dit machtsblok geeft aan dat ook interne druk vanuit de organisatie zelf als een vorm van druk waargenomen kan worden. In het administratieve systeem is er aandacht voor de inhoud van de hervorming. We wezen hierboven al op het evenwicht tussen het haalbare en het wenselijke. De zoektocht naar dat evenwicht situeert zich vaak binnen deze cluster op het inhoudelijke niveau. De uitvoering van het proces verwijst naar het omzetten van de ideeën in de praktijk. Ten slotte is er nog aandacht voor de bereikte resultaten.

Chance events

Een andere machtsblok waar Pollitt en Bouckaert (2000: 32) de aandacht op vestigen, vinden we in hun model terug onder de noemer 'chance events': *their most obvious features are their newsworthiness and their unpredictability*. Met deze term wijzen ze op onder meer specifieke gebeurtenissen, schandalen en natuurrampen. Deze 'chance events' op zich moeten we koppelen aan de impact van de media (Ruyters, Hondeghem & Pelgrims, 2006). De aandacht die de media hechten aan een bepaalde gebeurtenis, bepaalt vaak in welke mate een gebeurtenis later een 'chance event' wordt.

Figuur 4: A model of public management reform (Pollitt & Bouckaert, 2000)



Bron: Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A comparative Analysis*. New York: Oxford University Press

Lindquist (2001: 1) tracht de impact en de rol van onderzoek op de publieke beleidsvoering in kaart te brengen. Hij heeft ondermeer aandacht voor de externe invloeden op beleidsvoering en hanteert daarvoor volgend uitgangspunt: *Several scholars – Sabatier in particular – have argued that different types of external pressures may provide an important impetus for change in policy networks* (Lindquist, 2001: 15). In onderstaande tabel schetsen we de types van externe druk, zoals door Lindquist aangereikt.

Tabel 1: Different types of external pressure (Lindquist, 2001)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Changes in government- Changes in the economy and technology- Policy spillovers |
|---|

We lichten de voorgestelde factoren uit tabel 1 kort toe (Lindquist: 2001:15). Met de veranderingen in de regering duidt de auteur op de idee dat nieuwe regeringsleden nieuwe prioriteiten zullen leggen, die tot nieuwe prioriteiten in het regeerakkoord zullen leiden. De veranderende economische en technologische wereld impliceren veranderingen op het beleid. De ‘policy spillovers’ tenslotte hebben betrekking op nieuwe managementideeën vanuit onder meer andere beleidsdomeinen of andere landen.

Volledigheidshalve wijzen we er hier ook op dat Lindquist (2001: 16). wijst op ‘*changing policy networks from within*’. In het kader van ons onderzoek gaan we niet dieper in op deze interne druk, gezien de focus die we bepaald hebben in deze masterproef op externe (maatschappelijke) druk ligt.

C. Externe (maatschappelijke) druk in het kader van dit onderzoek

De verklarende waarde van de twee voornoemde modellen van Pollitt & Bouckaert enerzijds en Lindquist anderzijds dragen elk op zich zeker bij tot het bepalen van ons onderzoeksopzet. Zoals gezegd, gaat het hier over externe (maatschappelijke) druk als een mogelijke verklarende factor. We sluiten in geen geval uit dat er in het wetenschappelijke veld nog andere verklarende factoren voor EBPM bestaan. De voornoemde modellen die we hierboven toegelicht hebben, vormen een zeer belangrijk ondersteunend raamwerk. Uit dat raamwerk

destilleren we een aantal elementen die we zullen gebruiken als verklarende factoren voor ons onderzoek.

We reduceren uit beide modellen drie elementen die waarvan wij hun verklarende waarde zullen onderzoeken: **(1) ‘chance events’, (2) veranderingen in de regering en (3) nieuwe managementideeën**. Door deze drie factoren te weerhouden zijn we in staat aan de hand van het aangereikte raamwerk een eigen op maat gemaakt model te ontwikkelen. Wat betreft de eerste component ‘chance events’ halen we onze inspiratie uit het model van Pollitt & Bouckaert. We keren hier niet terug op de algemene omschrijvingen, maar lichten deze component toe vanuit de cases Copernicus en BBB. Zoals gezegd, gaat het in hoofdzaak over schandalen en gebeurtenissen die deel uitmaken van het collectief geheugen¹⁰. We voegen eraan toe dat we kijken naar gebeurtenissen die eind jaren ’90 plaats grepen¹¹. Een aantal voorbeelden: het Dutroux-schandaal, de dioxinecrisis, de Agusta-Dassault-affaire, enzovoort. We merken op dat Hondeghem in haar beschrijving van de Copernicushervorming ook aandacht had voor de voornoemde gebeurtenissen.

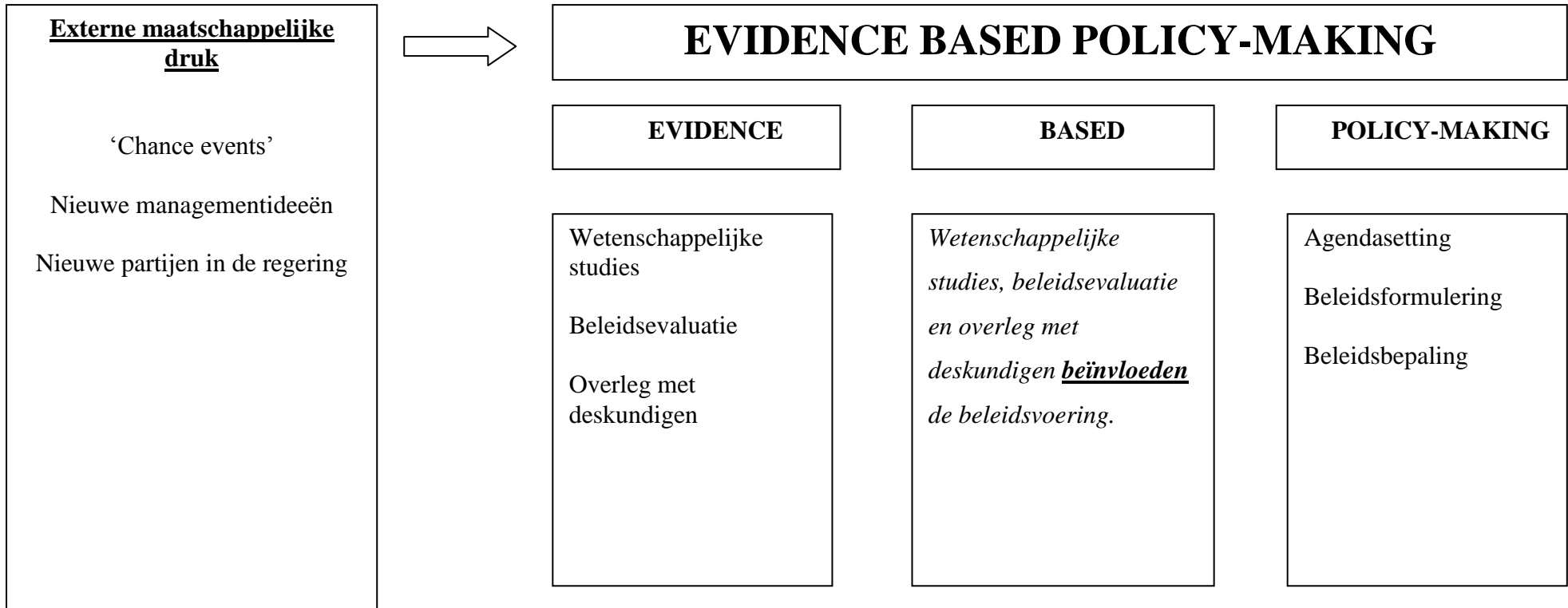
Voor de veranderingen in de regering baseren we ons op de inzichten die Lindquist ons aanreikte. Deze factor beschouwen we als de impact van de verkiezingen gepaard met nieuw verkozen partijen. Zowel op federaal als Vlaams niveau verschoof de politieke voorkeur: bij de verkiezingen van 1999 maakten de katholieke partijen niet langer deel uit van de regering. België werd zowel op federaal als deelstatelijk niveau in de greep gehouden door een nieuwe politieke cultuur (NPC). We voegen eraan toe dat de implicaties die de nieuwe partijen hebben op de prioriteiten in het regeerakkoord binnen deze component ook van belang zijn, zoals aangegeven in het model van Pollitt & Bouckaert. Ook in het model van Pollitt & Bouckaert vinden we een verwijzing naar veranderingen in de regering onder de noemer van nieuwe partijpolitieke ideeën.

Voor nieuwe managementideeën kijken we in de richting van New Public Management (NPM). Nieuwe managementideeën kunnen ook impliceren dat verschillende overheden binnen België van elkaar kunnen leren, dit gedachtegoed is een vertaling van het algemene basisprincipe van ‘benchmarking’. Vlaanderen kan met andere woorden een voorbeeld nemen aan het federale niveau of omgekeerd. De inspiratie voor deze factor is afkomstig uit het model van Pollitt & Bouckaert. Onderstaande figuur vat de verschillende componenten die we in het kader van deze masterproef zullen gebruiken in één overzichtelijke figuur samen.

¹⁰ We keren in de vragenlijsten terug op deze gebeurtenissen, waar we de respondenten zullen vragen een score te geven aan de gebeurtenissen die duidt op de mate van druk.

¹¹ De periode eind jaren ’90 duidt op de periode voor de verkiezingen in 1999 (zowel op Vlaams als federaal niveau)

Figuur 5: Eigen onderderzoekmodel



5. Focus van dit onderzoek en meta-hypothese

In het voorgaande deel hebben we de meest relevante termen voor ons onderzoek toegelicht, namelijk EBPM, administratieve hervormingen en externe (maatschappelijke) druk. Dit stelt ons in staat aan de hand van een meta-hypothese de focus van ons onderzoek te bepalen.

Meta-hypothese

Als de externe (maatschappelijke) druk hoog is, dan is de beleidsvoering tijdens administratieve hervormingen meer ‘evidence-based’.

6. Onderzoeksvragen

A. Onderzoeksvraag 1

Om de bovenstaande hypothese empirisch te toetsen aan de realiteit formuleren we een aantal onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 1

Hebben de beleidsvoerders tijdens de beleidsvoorbereidende fase van de structuurhervormingen in BBB en Copernicus wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen gebruikt?

We splitsen deze onderzoeksvraag verder op in volgende luiken.

1. Welk soort ‘evidence’ hebben de beleidsvoerders gebruikt?
 - Wetenschappelijk onderzoek
 - Overleg met deskundigen
 - Beleidsevaluatie
2. Op welke manier hebben de beleidsvoerders de verschillende types van ‘evidence’ gebruikt?
 - ‘Evidence’ als informatiebron?
 - ‘Evidence’ als invloed op de beleidsbeslissingen?
 - ‘Evidence’ als grondslag voor de beleidsvoering?

B. Onderzoeksvraag 2

In tweede instantie duidt de metahypothese op externe (maatschappelijke) druk als verklarende factor. We trachten daarom na te gaan in welke mate er sprake is van externe (maatschappelijke) druk zoals door ons gedefinieerd¹². In het onderstaande formuleren we de tweede onderzoeksvraag. Ter volledigheid voegen we nog toe wanneer we de externe (maatschappelijke) druk als hoog definiëren¹³. Elementen van externe druk die een score van vier of hoger krijgen op een schaal van één tot zeven beschouwen we als hoog.

Onderzoeksvraag 2

Is hoge externe (maatschappelijke) druk een verklarende factor voor het gebruik van ‘evidence’ tijdens de beleidsvoorbereiding van de structuurhervormingen?

We splitsen deze onderzoeksvraag verder op in volgende luiken.

- a. Verklaren ‘chance events’ het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen en beleidsevaluatie?
- b. Verklaren nieuwe partijen in de regering het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen en beleidsevaluatie?
- c. Verklaren nieuwe managementideeën het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen en beleidsevaluatie?

¹² Supra (p.21)

¹³ In het methodologische luik lichten we de schaalscores uitgebreider toe aan de lezer.

Hoofdstuk 2: Methodologie

In dit methodologische hoofdstuk staan we stil bij twee verschillende luiken. In het eerste luik belichten we de methoden van kwalitatief onderzoek die we aangewend hebben in deze masterproef. In het tweede luik motiveren we onze keuze voor comparatief onderzoek.

1. Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve onderzoek bestaat enerzijds uit een documentanalyse en anderzijds uit semi-gestructureerde diepte-interviews.

A. Documentanalyse

In het eerste hoofdstuk hebben we aan de hand van literatuurstudie de invulling van ‘evidence’ en haar verklarende factoren in kaart gebracht (macro-niveau). De krijtlijnen van de hervormingen die we hiervoor besproken hebben, situeren zich eerder op meso-niveau. In het verdere onderzoek zullen we aan de hand van een documentanalyse hebben op micro-niveau de structuurhervormingen van Copernicus en BBB geanalyseerd, waarbij we één enkel aspect, namelijk de structuurhervormingen gedistilleerd hebben. Voor beide hervormingen hebben we soortgelijke documenten gekozen om het gebruik van ‘evidence’ te bestuderen. Voor Copernicus hebben we het federale regeerakkoord van 1999, de Bouillon-nota¹⁴ en het verslag van de werkgroepen Structuren en Human Resources¹⁵ bekeken. In het kader van BBB hebben we voor de documentanalyse het Vlaamse Regeerakkoord van 1999, het Leuven-akkoord¹⁶ en de visienota van de bijzondere commissarissen¹⁷ gebruikt.

Om in kaart te brengen of de beleidsvoerders nu al dan niet gebruik maken van ‘evidence’ tijdens de beleidsvoorbereidende fase hebben we aangeduid hoeveel indicaties voor

¹⁴ De Bouillon-nota verwijst naar de nota die Luc Van den Bossche samen met zijn kabinet opstelde, waarin de krachtlijnen voor de copernicushervorming vastliggen. De volledige titel van dit document luidt als volgt: De overheidscontext in een veranderende maatschappij. De nota staat bekend als Bouillon-nota omdat ze het resultaat is van een overleg in het Waalse dorp Bouillon.

¹⁵ Het verslag van de werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid draagt de titel: Naar een modernisering van de openbare besturen en vormt het eindresultaat van de voornoemde werkgroepen samengesteld op vraag van Luc Van den Bossche en Guy Verhofstadt. We beperken ons tot het verslag van de werkgroep Structuur.

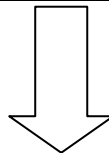
¹⁶ Het Leuven-akkoord verwijst naar een akkoord dat gemaakt werd in Leuven op 19 februari 2000 tijdens een informele samenkomst. Later werden de krijtlijnen van dat akkoord als addendum toegevoegd aan de beleidsnota ambtenarenzaken 1999-2004.

¹⁷ Stroobants, V. & Victor, L., (2000). *Beter Bestuur. Een visie op een transparant organisatie-model voor de Vlaamse administratie*.

wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen en beleidsevaluatie we terug vinden. De integrale documentanalyse namen we op in de bijlagen. Afhankelijk van de terug gevonden indicaties hebben we een score één tot en met zeven toegekend, gebaseerd op vooraf bepaalde marges, die eveneens aangeduid zijn in de bijlagen. We geven hieronder ter verduidelijking een schematische voorstelling mee. In de tabel hebben we de documenten opgenomen die we respectievelijk voor Copernicus en BBB geanalyseerd hebben om indicaties voor het gebruik van ‘evidence’ terug te vinden. De pijl wijst op de bewerking die we uitgevoerd hebben om een eindscore toe te kennen aan de indicaties voor ‘evidence’. De achterliggende idee achter deze bewerking is terug te vinden in de bijlagen.

Tabel 2: Schematische voorstelling m.b.t. het al dan niet gebruik van ‘evidence’

Copernicus	BBB
Federaal regeerakkoord 1999-2003 Bouillon-nota Verslag van de werkgroepen	Vlaams regeerakkoord 1999-2004 Leuven-akkoord Visienota bijzonder commissarissen



Eindscore voor het gebruik van ‘evidence’

B. Semi-gestructureerde diepte-interviews

De tweede methode binnen ons kwalitatief onderzoek betreft semi-gestructureerde diepte-interviews. Aan de hand van deze interviews trachten we ons beeld over het gebruik van ‘evidence’ (wetenschappelijk onderzoek, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen) te verfijnen. Daarnaast gaan we na welke intensiteiten de geïnterviewden toekennen aan factoren die we als externe (maatschappelijke) druk omschreven hebben.

Vragenlijsten

We hebben de vragenlijsten telkens op dezelfde manier opgebouwd. In een eerste deel hebben we de persoonlijke gegevens van de geïnterviewde verzameld. In dat deel hebben we aangegeven welke rol hij of zij speelde tijdens de hervorming en welke functie hij of zij momenteel uitoefent. In een tweede deel zijn we het gebruik van ‘evidence’ nagegaan, waarin we een opsplitsing gemaakt hebben tussen wetenschappelijk onderzoek, overleg met

deskundigen en beleidsevaluatie. In het laatste deel gingen we na welke intensiteit de respondenten aan de diverse vormen van externe (maatschappelijke) druk toekenden. De inschatting gebeurt aan de hand van een schaal van één tot zeven, waarbij één duidt op een geringe waarde en zeven op een zeer hoge waarde van externe (maatschappelijke) druk. Ter verduidelijking geven we de tabel hieronder mee. De tabel is onderverdeeld in vier verschillende blokken, telkens gescheiden door een dikke zwarte lijn. Het eerste blok gaat de verklarende waarde van ‘chance events’ na, het tweede blok wijst op nieuwe managementideeën, het derde blok gaat over de nieuwe partijen in de regering. Ten slotte geven we de respondenten de mogelijkheid zelf nog verklarende factoren aan te reiken in een laatste blok.

Tabel 3: Verklarende factoren voor het gebruik van ‘evidence’

	1	2	3	4	5	6	7
‘Chance events’							
Dutroux-schandaal							
Dioxine-crisis							
Mondigere burgers							
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid							
Problematisch asielbeleid							
Agusta-Dassault affaire							
Financiële en sociale druk							
Nieuwe managementideeën (bv. NPM)							
Nieuwe partijen in de regering							
Andere (specifieer)							

Wie wordt geïnterviewd?

Om te bepalen wie we zullen interviewen hebben we teruggekoppeld naar de focus van deze masterproef. Enerzijds hebben we rekening gehouden met het beleidsvoorbereidend karakter van de hervormingen en anderzijds met de structurele reorganisatie binnen de publieke sector. Brans, Facon en Hoet (2003) staan stil bij de betrokkenheid van de diverse actoren tijdens de beleidsvoorbereiding. Zij baseren zich op de typologie van Hoppe om de betrokken actoren in kaart te brengen. We lichten de typologie kort aan u toe (Brans, Facon, Hoet: 2003:28).

Tabel 4: Typologie van actoren tijdens de beleidsvoorbereiding

1. De politiek aanspreekbare groep: minister en staatssecretarissen
2. De direct verantwoordelijke groep: medewerkers uit de kabinetten
3. De werkende groep: leveren een rechtstreekse bijdragen aan het schrijfwerk, eventueel aangevuld met deskundigen of vertegenwoordigers
4. De kern- of schrijfgroep: kabinetsmedewerkers, eventueel aangevuld met ambtenaren voor de expertise
5. De begeleidende groep: universiteiten, adviesbureaus en onderzoeksinstellingen
6. De representatieve groep: vertegenwoordigers

Gezien de betrokkenheid van diverse actoren opteren we er in deze masterproef voor die verscheidenheid van actoren voor beide hervormingen zoveel als mogelijk te laten doorwerken in deze masterproef¹⁸. Hoewel de bovenstaande typologie tot interessante inzichten leidt, merken we toch op dat de betrokken actoren in de praktijk niet altijd te herleiden zijn tot één bepaalde cluster. Voor beide hervormingen hebben we de diversiteit aan actoren bewaakt. We zullen voor beide hervormingen zowel kabinetsmedewerkers, als ambtenaren, als experts, als de trekkers van de hervormingen bevragen. Teneinde misverstanden te voorkomen opteren we ervoor om alle gesprekken persoonlijk te laten doorgaan, dus niet telefonisch of via e-mail. Slechts bij één persoon is dit niet gelukt omwille van praktische redenen. We hebben dan voor die ene persoon een vragenlijst via e-mail verstuurd.

Een lijst van de geïnterviewde personen is terug te vinden in de bijlagen.

2. Comparatief onderzoek

We beschouwen het vergelijkende element voortvloeiend uit comparatief onderzoek als een meerwaarde voor deze masterproef. Neuman (2007:317) wijst op een aantal voordelen van voornoemde methodologie. Ten eerste stelt hij dat comparatief onderzoek de kwaliteit van onderzoek verbetert door de focus op gelijkenissen en verschillen tussen verschillende cases onder de loep te nemen. Daarnaast is het vaak zo dat comparatief onderzoek tot een betere conceptualisering leidt, die bovendien ook verfijnder is. En ten slotte wijst de auteur erop dat een dergelijke aanpak tot nieuwe vragen leidt en nieuwe theorieën het licht zien.

¹⁸ Lijst van de geïnterviewden: zie bijlagen

Een vergelijkend onderzoek beoogt cases met elkaar te vergelijken. Om de wetenschappelijke onderbouw van een comparatieve analyse te bewaken, gingen we op zoek naar onderzoeksdesigns en –methoden. De uitkomst van deze zoektocht heeft geleid tot het Most Similar Systems Design (MSSD). We lichten deze wetenschappelijke methode kort toe. Vanuit de idee van MSSD klinkt volgende veronderstelling: X veroorzaakt Y en geen X veroorzaakt geen Y. Voor deze casestudie betekent dit dat externe druk een meer ‘evidence-based’ beleidsvoering veroorzaakt en bij afwezigheid van externe (maatschappelijke) druk er geen ‘evidence-based administratieve hervorming is. Als we deze veronderstelling niet kunnen bevestigen, dan moeten we op zoek gaan naar verschillen tussen Copernicus en BBB die ervoor zouden kunnen zorgen dat ze al dan niet ‘evidence-based’ zijn.

In wat volgt gaan we eerst na of de beide hervormingen al dan niet ‘evidence-based’ zijn. Om daarop een antwoord te kunnen formuleren doen we eerst een verkennende studie aan de hand van documentanalyse, vervolgens verfijnen we de bevindingen aan de hand van diepte-interviews. Vervolgens onderzoeken we de contextfactoren, in het kader van voornoemde methodologie (MSSD) benoemen we de contextfactoren vanuit een ‘most similar’ onderzoeksdesign.. Eens we deze stappen gezet hebben, is het mogelijk onze metahypothese empirisch te toetsen aan de werkelijkheid.

3. Kanttekeningen

Hoewel we overtuigd zijn van de onderzoeksmethodologie om ons onderzoek te voeren, duiden we toch op een aantal noodzakelijke kanttekeningen.

Hoewel het hier gaat over een comparatief onderzoek gaat, is de omvang van het onderzoek beperkt. We nemen slechts twee cases in rekening, namelijk Copernicus en BBB en we beperken ons tot één dimensie van die beide cases, namelijk de structurele reorganisatie. We zijn er ons dan ook ten volle van bewust dat we aan de hand van dit onderzoek geen algemene uitspraken mogen doen voor de besproken hervormingen in hun geheel of andere administratieve hervormingen. Daarnaast vertegenwoordigt het voorgestelde onderzoeksdesign (MSSD) een theoretische benadering om aan onderzoek te doen. In de praktijk is het vaak niet zo eenvoudig resultaten in een theoretische onderzoeksmodel te plaatsen.

Een kanttekening vanuit kwalitatief oogpunt is de sociale wenselijkheid die verwijst naar de idee dat geïnterviewden de neiging zouden kunnen vertonen de werkelijkheid rooskleuriger voor te stellen dan die eigenlijk is. We merken hierbij meteen op dat we niet enkel de koks

van de hervormingen bevraagd hebben. We hebben er bewust voor gekozen meerdere interviews af te nemen, wat naar ons inzien de sociale wenselijkheid van de antwoorden inperkt.

Onze methodologische aanpak kadert in een onderzoeksopzet vanuit een kwalitatieve invalshoek. Critici geven vaak een gebrek aan geldigheid en betrouwbaarheid aan wanneer het over kwalitatieve onderzoeken gaat. Cambré en Waeye (2001: 322) nuanceren deze kritiek en stellen dat de transparantie van de onderzoeksmethode en de theoretische uitgangspunten vaak doorslaggevende factoren zijn voor de betrouwbaarheid en objectiviteit van kwalitatieve onderzoeksdata. Om die transparantie kracht bij te zetten, hebben we de afgenomen interviews integraal in de bijlagen opgenomen.

Door in te spelen op de mogelijke valkuilen achter deze methodologie staan we ten volle achter onze keuze voor deze wijze van onderzoek.

Hoofdstuk 3: Onderzoekresultaten : ‘evidence-based’ administratieve hervormingen?

In dit hoofdstuk bespreken we de onderzoekresultaten voortvloeiend uit de eerste onderzoeksvraag. We bouwen dit hoofdstuk als volgt op. In een eerste luik gaan we de aanwezigheid van de verschillende bronnen van ‘evidence’ na tijdens Copernicus en BBB vanuit onze documentanalyse. In een tweede luik trachten we die bevindingen te verfijnen aan de hand van de verkregen informatie uit de interviews. Het derde luik gaat dieper in op het gebruik van ‘evidence’. We eindigen dit hoofdstuk met een terugkoppeling naar de eerste onderzoeksvraag.

1. Resultaten documentanalyse

Onderzoeksvraag 1

Hebben de beleidsvoerders tijdens de beleidsvoorbereidende fase van de structuurhervormingen in BBB en Copernicus wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen gebruikt?

We geven in dit eerste luik een antwoord op de eerste onderzoeksvraag op basis van onze documentanalyse. We bespreken achtereenvolgens de resultaten voor Copernicus en BBB. We wijzen er hier nogmaals op dat we in dit luik louter de aanwezigheid van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen en beleidsevaluatie trachten na te gaan. In deze fase van ons onderzoek is het nog te vroeg om te kunnen stellen of voornoemde bronnen van ‘evidence’ daadwerkelijk een invloed op de beleidsvoering gehad hebben¹⁹. We kunnen de eerste onderzoeksvraag dan ook pas beantwoorden als we de resultaten uit onze documentanalyse geverifieerd en verfijnd hebben aan de hand van de afgenomen interviews.

A. Copernicus

In onderstaande tabel geven we een samenvatting van de indicaties met betrekking tot de aanwezigheid van ‘evidence’ weer. We geven voor zowel wetenschappelijk onderzoek, overleg met deskundigen, als beleidsevaluatie per document een score van één tot en met

¹⁹ Zie infra (p.47)

zeven, waarbij de laagste score wijst op een geringe aanwezigheid van ‘evidence’. Deze indicaties zijn gebaseerd op de documentanalyse opgenomen in de bijlagen.

Tabel 5: Al dan niet gebruik van ‘evidence’ (Copernicus)

	Document	Aantal indicaties voor ‘evidence’
Wetenschappelijke studies	federaal Regeerakkoord	1
	Bouillon-nota	1
	Verslag van de werkgroepen	2
Overleg met deskundigen	federaal Regeerakkoord	0
	Bouillon-nota	1
	Verslag van de werkgroepen	6
Beleidsevaluatie	federaal Regeerakkoord	1
	Bouillon-nota	0
	Verslag van de werkgroepen	0
Totaal		12

Wetenschappelijke studies

Wat de wetenschappelijke studies betreft, vinden we vooral in het verslag van de werkgroepen indicaties terug. Het rapport is een samenvatting van het verrichte onderzoekswerk door de werkgroepen ‘Structuren en Human Resources’ waarin men zich gebaseerd heeft op audits en vergelijkingen met het buitenland om een aantal tendensen vast te stellen. Uit die tendensen zijn dan aanbevelingen voortgevloeid.

In de Bouillon-nota herhaalt Van den Bossche het belang van ‘benchmarking’, waarbij hij verwijst naar de vergelijking van modellen in binnen- en buitenland.

Het regeerakkoord houdt er eerder een bescheiden indicatie op na, met een onopvallende verwijzing naar de noodzaak om audits uit te voeren.

Overleg met deskundigen

Het overleg met deskundigen vinden we opnieuw het meest duidelijk terug in het verslag van de werkgroepen. We kunnen vanuit dat verslag het overleg opsplitsen in twee dominante groepen. Enerzijds het overleg met de secretarissen-generaal en anderzijds overleg met de interne auditcel van de federale overheid, ABC. Beide groepen krijgen de mogelijkheid hun visie te formuleren op de tendensen en aanbevelingen die vanuit de wetenschappelijke studies zijn voortgevloeid. In het verslag van de werkgroepen wordt ruimte voorzien voor de visie van de secretarissen-generaal en het interne auditcomité ABC, maar noch de secretarissen-generaal, noch ABC maken daar altijd gebruik van.

In de Bouillon-nota wijst Van den Bossche op een veranderingscel die permanent zal bijgestaan worden door externe consultants.

In het regeerakkoord vinden we geen verwijzingen terug naar overleg met deskundigen.

Beleidsevaluatie

Het is meteen duidelijk dat beleidsevaluatie als bron van ‘evidence’ zelden aan bod komt. Zowel in het verslag van de werkgroepen als in de Bouillon-nota vinden we geen indicaties naar beleidsevaluatie terug. In het regeerakkoord wijst men er wel op dat een wetsevaluatie zich opdringt. Daarnaast is de federale regering er ook van overtuigd dat een democratie een permanente evaluatie vereist.

B. BBB

In wat volgt doen we dezelfde oefening voor BBB als we hierboven voor Copernicus gedaan hebben. We stellen onze conclusies opnieuw voor in een schema gebaseerd op onze documentanalyse opgenomen in de bijlagen.

Tabel 6: Al dan niet gebruik van ‘evidence’ (BBB)

	Document	Indicatie voor ‘evidence’
Wetenschappelijke studies	Vlaams Regeerakkoord	1
	Leuven-akkoord	0
	Visienota	1
Overleg met deskundigen	Vlaams Regeerakkoord	1
	Leuven-akkoord	1
	Visienota	1
Beleidsevaluatie	Vlaams Regeerakkoord	1
	Leuven-akkoord	0
	Visienota	1
Totaal		7

Wetenschappelijke studies

In het regeerakkoord wijst de Vlaamse Regering op het verslag van de Senaatscommissie voor institutionele aangelegenheden. In dat verslag wordt het inefficiënt bestuur aangekaart door bijvoorbeeld de bestaande bevoegdheidsverdelingen.

In de visienota van de bijzondere commissarissen vinden we aanwijzingen terug naar internationale trends in het overheidsmanagement over de wereld.

Het Leuven-akkoord ten slotte maakt geen vermelding van eventuele wetenschappelijke studies.

Overleg met deskundigen

In de drie aangegeven bronnen voor het opsporen van ‘evidence’ vinden we een min of meer gelijke indicatie terug voor de aanwezigheid van overleg met deskundigen. Het regeerakkoord wijst op de noodzaak van een breder overleg om hervormingen mogelijk te maken. In het Leuven-akkoord wijst men op de expertise van deskundigen die intern binnen het Vlaamse overheidsapparaat aanwezig is. In de visienota onderstrepen de bijzondere commissarissen het belang van de relevante maatschappelijke actoren en deskundigen.

Beleidsevaluatie

In het regeerakkoord wijst de Vlaamse regering op het belang van een permanente evaluatie om de dagelijkse werking te ondersteunen. Daarnaast dringt de regering ook aan op een evaluatie van de rol en de samenstelling van de raden van bestuur. Ten slotte wijst men op een evaluatie van decreten met hulp van de Raad van State.

In de visienota van de bijzondere commissarissen staat een doorlichting van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen op het programma.

In het Leuven-akkoord vinden we geen indicaties terug voor beleidsevaluatie.

C. Conclusie: het recept voor EBPM achterhaald?

In dit luik trachten we vanuit de gegevens verworven uit onze documentanalyse al een eerste voorzichtige conclusie te formuleren. We vestigen er nogmaals de aandacht op dat het in deze fase van ons onderzoek nog niet de bedoeling is een sluitend antwoord te formuleren op onze eerste onderzoeksvraag. We beschikken daartoe over te weinig harde gegevens om te stellen dat de beleidsvoerders de verschillende bronnen van ‘evidence’ gebruikt hebben. We kunnen dus nog niet besluiten of de administratieve hervormingen ‘evidence-based’ zijn.

Uit de documentanalyse onthouden we dat de belangrijkste bron van ‘evidence’ voortvloeiend wetenschappelijke studies zijn voor wat betreft Copernicus. De meeste indicaties naar bronnen van ‘evidence’ vinden we bovendien terug in het verslag van de werkgroepen.

Het overleg met deskundigen kunnen we voorlopig indelen in twee verschillende groepen. Enerzijds is er het overleg met de secretarissen-generaal en anderzijds met de interne auditcel

van de federale regering, ABC. Beleidsevaluatie lijkt wel aanwezig te zijn als bron van ‘evidence’, maar bekleedt tegenover de twee voornoemde bronnen (wetenschappelijk onderzoek en overleg met deskundigen) toch een eerder ondergeschikte rol.

Als we naar de indicaties voor ‘evidence’ kijken tijdens BBB merken we toch een ander beeld. De wetenschappelijke studies nemen daar niet de bovenhand. Net zoals bij Copernicus is het overleg met deskundigen wel een belangrijke bron van ‘evidence’. Waar beleidsevaluatie tijdens Copernicus een eerder ondergeschikte rol had, treedt beleidsevaluatie tijdens BBB meer op de voorgrond.

Uit onze documentanalyse kunnen we dus besluiten dat er voor beide hervormingen bronnen van ‘evidence’ aanwezig zijn, maar de soorten ‘evidence’ zijn verschillend. De verdeling van de bronnen van ‘evidence’ is in beide hervormingen anders. De totaalscore tijdens Copernicus ligt ook hoger dan voor BBB. We kunnen dus uit deze documentanalyse de aanwezigheid van verschillende bronnen van ‘evidence’ bevestigen. In de volgende luiken waar we de resultaten vanuit de interviews bundelen trachten we in eerste instantie de aanwezigheid van de verschillende bronnen te verifiëren en in tweede instantie trachten we de resultaten te verfijnen door na te gaan hoe de bronnen van ‘evidence’ gebruikt werden.

Tabel 7: Schematische voorstelling aanwezigheid ‘evidence’ voortvloeiend uit documentanalyse

	Aantal indicaties voor ‘evidence’?	Aanwezigheid van ‘evidence’?
Copernicus	12	ja
BBB	7	ja

2. Feitelijke resultaten met betrekking tot de aanwezigheid van ‘evidence’

In het voorgaande luik hebben we de aanwezigheid van ‘evidence’ aan de hand van documentanalyse besproken. In dit luik verfijnen we onze inzichten over de aanwezigheid van ‘evidence’ op basis van feitelijke resultaten die voortvloeit uit de interviews. De indicaties voor de aanwezigheid van ‘evidence’ zijn opnieuw aan de hand van een bewerking opgenomen in de masterproef, de bewerkingen zijn terug te vinden in de bijlagen.

A. Copernicus

Tabel 8: Resultaten over de aanwezigheid van ‘evidence’ voortvloeiend uit de interviews (Copernicus)

	Wie?	Indicatie voor ‘evidence’
Wetenschappelijke studies	Initiator hervorming	0
	Kabinetsmedewerkers	2
	Deskundigen	1
	Ambtenaar	0
Overleg met deskundigen	Initiator hervorming	1
	Kabinetsmedewerkers	2
	Deskundigen	2
	Ambtenaar	1
Beleidsvaluatie	Initiator hervorming	0
	Kabinetsmedewerkers	1
	Deskundigen	0
	Ambtenaar	1
Totaal		11

Wetenschappelijke studies

Ik heb aan de groep van zes²⁰ gezegd: “Als u ‘best practices’ heeft, please bring them”. Maar om met wetenschap een bandbreed verhaal te maken, dat is onmogelijk volgens mij. Je zou dan een aantal specialisten moeten hebben die gedurende twee tot drie jaar niets anders doen, maar dan wordt dat te academisch en hoor je uit alle hoeken dat men niet naar de werkelijkheid kijkt (Luc Van den Bossche, persoonlijke communicatie, 22 maart 2012). Dit citaat vat de lage score die de geïnterviewden aan wetenschappelijke studies gaven in een notendop samen. Onze documentanalyse wekte de indruk dat consultancy bureaus gevraagd

²⁰ De groep van zes verwijst naar een soort testgroep van zes personen afkomstig uit consultancy bureaus en universiteiten.

werden om een draaiboek op te stellen van verschillende organisatiestructuren. Van den Bossche benadrukt dat de krijtlijnen al vastlagen in de Bouillon-nota. Het was interessant om te zien welke modellen in de praktijk geïmplementeerd werden en dat was mogelijk door de contacten met die mensen van de groep van zes. Het ging over bestaande modellen die voortgevloeid waren uit opdrachten die de consultancy bureaus voorheen hadden uitgevoerd. Ook voormalig ambtenaar, mevrouw Tania Dekens wijst op de aanwezige expertise die Van den Bossche binnen gehaald had. De wetenschappelijke kennis was dus intern aanwezig, maar de krijtlijnen lagen vast in de basistekst. We drukken daarmee geen twijfel uit voor wat betreft de wetenschappelijke onderbouw van die tekst, maar we wijzen er wel op dat de wetenschappelijke achtergrond niet zo eenvoudig te herleiden is tot één bepaalde bron. Als we dan gaan kijken naar wat de kabinetsmedewerkers als wetenschappelijke studies aanduiden, komen we opnieuw bij de ‘best practices’ uit die afkomstig zijn van de groep van zes. Een vaak terugkerend element is dat het niet enkel gaat over modellen an sich, maar dat die modellen verfijnd werden door voor- en nadelen op te lijsten. Het in kaart brengen van effecten was bijvoorbeeld mogelijk doordat die modellen niet zuiver theoretisch waren, maar afkomstig waren uit een bestaande werkelijkheid. Uit ambtelijk standpunt wordt opgemerkt dat er wel heel wat materiaal aanwezig was, maar dat het daarom niet als zuiver wetenschappelijk beschouwd kon worden. Het Instituut voor de Overheid was in die periode nog een van de weinige wetenschappelijke instellingen.

Overleg met deskundigen

In deze cluster vangen we aan met een overzicht van de deskundigen die door de geïnterviewden werden aangegeven.

Uit de documentanalyse hadden we enerzijds overleg met de interne auditcel ABC en anderzijds het overleg met de secretarissen-generaal. De deskundigen die Luc Van den Bossche aanhaalt kunnen we in twee groepen onderverdelen: (1) de mensen op het kabinet, (2) groep van experts. We lichten het overleg met de voornoemde groepen toe. In het verhaal over de totstandkoming van Copernicus vangt Van den Bossche aan met een toelichting over de samenstelling van zijn kabinet. Hij stelde zijn kabinet als volgt samen: slechts één persoon had dezelfde partijkaart als Van den Bossche en de rest van de kabinetsmedewerkers bestonden uit experts die de minister op de markt kocht. *Ik had een basisvisie in mijn hoofd en ik vroeg of de kandidaten zich vonden in de richting die ik wilde gaan* (persoonlijke

communicatie, 22 maart 2012). Daarna schreef Van den Bossche een tekst²¹ die hij voorlegde aan zijn kabinetsmedewerkers. Met die tekst in de hand trok hij naar een aantal consultants. Die consultants die aan de top van een aantal consultancy bureaus of uit universiteiten kwamen vroeg hij in een soort testgroep samen te komen waar men zou kunnen discussiëren. Van den Bossche merkt op dat de aangesproken personen op privé basis deelnamen aan de testgroep. In een eerste fase was er dus de samenstelling van het kabinet, ten tweede maakte Van den Bossche een basistekst op, die hij daarna in overleg met z'n kabinetsmedewerkers verbeterde en uiteindelijk was er de confrontatie met de groep van zes experts. De basisfilosofie werd tijdens die overlegmomenten verder besproken. Van den Bossche bevestigt bovendien dat de wetenschappelijke studies ondergeschikt waren aan het overleg met de deskundigen. *Het voordeel van de groep met zes experts was dat zij in veel werkelijkheden rondlopen, ze hadden een sterke academische kennis en hadden wereldwijd filialen. Ze gaven mij door wat ze in de werkelijkheid zagen gebeuren, dat was bevruchting van buiten uw cirkeltje van dingen die in de rest van de wereld gebeuren* (persoonlijke communicatie, 22 maart 2012).

Ook het overleg met deskundigen vanuit het perspectief van de kabinetsmedewerkers krijgt een hoge score. Opvallend is dat de kabinetsmedewerkers de twee groepen noemen die we ook terug vonden in de documentanalyse, namelijk ABC enerzijds en de secretarissen-generaal anderzijds. Daarenboven halen zijn ook de contacten met de consultants²² aan. Hoewel de kabinetsmedewerkers het overleg met ABC aanhalen, benadrukken ze toch dat de samenwerking met ABC niet echt duurzaam was. De kabinetsmedewerkers zijn het met elkaar eens als ze stellen dat *de intentie er wel was, maar de weerstand vrij groot bleek te zijn* (persoonlijke communicatie, 12 maart 2012). Het onderzoekswerk verricht door ABC was zeker nuttig volgens de kabinetsmedewerkers, het probleem dat zich stelde was eerder dat er geen gevolg gegeven werd aan zijn vraag om met die onderzoeksresultaten ook iets te doen in termen van resultaten en effecten. Hetzelfde verhaal geldt voor het overleg met de secretarissen-generaal. Zij dachten wel na over bepaalde zaken, maar hun vaststellingen waren erg passief en beperkt tot vaststellingen van probleemgebieden. Vanuit ambtelijk standpunt klinkt dat er een samenwerking was met verschillende experts voor verschillende domeinen: structuren, taalwetgeving, loopbaan, mandaten, enzovoort. Op de beleidscel werd dan bijkomende expertise aangetrokken.

²¹ Deze tekst zou later bekend worden onder de naam Bouillon-nota.

²² De consultants maakten deel uit van de groep van zes experts.

Kaat Leus, als juridische expert wijst op de samenstelling van het kabinet van Van den Bossche die fungeerde als een kerngroep waarin heel wat wetenschappelijke achtergrond aanwezig was.

Beleidsevaluatie

Beleidsevaluatie als bron van ‘evidence’ blijkt volgens de geïnterviewden nagenoeg niet aanwezig geweest te zijn. We dienen die afwezigheid van ‘evidence’ wel enigszins te nuanceren. Zo benadrukt mevrouw Kaat Leus dat zij als juridisch expert niet gezien heeft of er al dan niet aan beleidsevaluatie gedaan werd. *Als jurist heb ik dat niet gezien, daar wil ik niet mee zeggen dat dat niet gebeurd zou zijn* (persoonlijke communicatie, 10 april 2012). De score die nul die we in de tabel opgenomen hebben, verwijst dus eerder naar een onwetendheid over het gebruik van beleidsevaluatie dan een afwezigheid.

De kabinetsmedewerkers stellen dat er wel stappen gezet zijn om beleidsevaluatie in acht te nemen: *de data van ABC kunnen we als beleidsevaluatie beschouwen. De intentie was er, maar men heeft de mogelijkheden niet benut* (Van Hemelrijck, M., persoonlijke communicatie, 6 maart 2012). De kabinetsmedewerkers noemen daarnaast een ander perspectief als beleidsevaluatie: *De verkiezingen zijn de meest duidelijke vorm van beleidsevaluatie met een afstraffing, het is eerder een algemeen aanvoelen van de burger* (P. Samyn, persoonlijke communicatie, 12 maart 2012). Één van de kabinetsmedewerkers wijst bovendien op de radioscopie van de federale overheid²³ als beleidsevaluatie.

Luc Van den Bossche als initiator van de Copernicushervorming heeft het enkel over beleidsevaluatie achteraf.

Een voormalig ambtenaar bevestigt het bestaan van formele systemen zoals het CAF-model, maar geeft aan dat het niet systematisch gebruikt werd. Bovendien waren het slechts een beperkt aantal administraties die het CAF-model daadwerkelijk toepasten.

²³ De radioscopie verwijst naar een doorlichting van de federale overheid als beleidsinstrument om de dienstverlening te verbeteren (Van De Walle, 2005:47).

Tabel 9: Resultaten over het gebruik van ‘evidence’ voortvloeiend uit de interviews

	Wie?	Indicatie voor ‘evidence’
Wetenschappelijke studies	Bijzondere commissarissen	1
	Kabinetsmedewerkers	1
	Deskundigen	1
	Ambtenaren	1
Overleg met deskundigen	Bijzondere commissarissen	2
	Kabinetsmedewerkers	2
	Deskundigen	1
	Ambtenaren	1
Beleidsevaluatie	Bijzondere commissarissen	1
	Kabinetsmedewerkers	1
	Deskundigen	1
	Ambtenaren	0
Totaal		13

Wetenschappelijk onderzoek

In alle categorieën krijgen wetenschappelijke studies als bron van ‘evidence’ een lage score. Gezien de eensgezindheid over de wetenschappelijke studies binnen de verschillende groepen van de geïnterviewden, maken we geen indeling naar gelang de groep waartoe de geïnterviewden behoren. De lage score voor wetenschappelijke studies is te verantwoorden door het feit dat er slechts één soort wetenschappelijke studies gebruikt werd, namelijk de bestaande teksten van het Instituut voor de Overheid die aanwezig waren sinds medio jaren ’90. In eerste instantie was dit een verbazingwekkende vaststelling in die zin dat er naar aanleiding van een parlementaire vraag van Carl Decaluwé in De Standaard verscheen dat het kostenplaatje van BBB reeds in 2002 opgelopen was tot ongeveer vijf miljoen euro. Uit de interviews is gebleken dat we deze gegevens moesten nuanceren. In eerste instantie moeten we er rekening mee houden dat wij enkel het structurele aspect van BBB beschouwen in dit onderzoek. Naast het structurele aspect was er tijdens de hervorming ook aandacht voor het personeelsbeleid. In tweede instantie blijkt uit de parlementaire vraag die de grondstof vormt voor het krantenartikel dat men ook de kosten in kaart brengt voor overleg met deskundigen (zie supra), het gaat dus niet enkel over studies zoals op het eerst zicht lijkt. En ten derde overstijgt de kostprijs de beleidsvoorbereidende fase van de hervorming. Uit het antwoord op de parlementaire vraag blijkt dat de kostprijs voor consultants die veranderingsmanagers mochten aanstellen ook al in rekening werd gebracht. Wij beschouwen in dit onderzoek de komst van de veranderingsmanagers al als een onderdeel van de beleidsuitvoering. Bijzonder

commissaris Leo Victor zegt in deze context het volgende: *Ik trek vijf miljoen niet in twijfel, maar niet specifiek voor wetenschappelijke studies* (persoonlijke communicatie, 16 april 2012). Het belang van die wetenschappelijke studies nuanceert ook bijzonder commissaris Eric Stroobants. Op de vraag waar de beleidsvoerders de mosterd haalden verwijst Stroobants naar een bredere context. *Van meet af aan, vanaf de oprichting van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) in 1983 en de staatshervormingen, vooral die in 1989, kwamen we voor uitdagingen te staan. Er werd dan een decreet bestuurlijk beleid gemaakt, wat nog niets met BBB te maken heeft. Er is dan beslist om met een college van secretarissen-generaal te werken en van daaruit werden dan op basis van onze kennis en ervaring gekeken hoe we aanpassingen konden doen binnen de maatschappelijke context* (persoonlijke communicatie, 16 april 2012).

Overleg met deskundigen

Het overleg met deskundigen kwam hierboven al kort aan bod door de verwijzing naar de parlementaire vraag. We behandelen opnieuw deze bron van ‘evidence’ zonder een onderscheid te maken in de verschillende groepen van geïnterviewden, gezien hun eensgezindheid. We gaan in eerste instantie verder in op wat we in die parlementaire vraag terug vonden. Dirk Vanderpoorten wijst erop dat men in een parlementaire vraag volledig moet zijn en de waarheid moet vertellen. Wat het overleg met deskundigen betreft herhalen de geïnterviewden de adviezen die bij het advocatenkantoor Stibbe gevraagd werden ter ondersteuning van het kaderdecreet BBB. Stroobants wijst erop dat er enkel een contract lopende was met Stibbe. Ook de andere geïnterviewden bevestigen dat. Ondanks deze vaststelling kennen we toch een relatief hoge score toe aan het overleg met deskundigen. Het formele overleg is echter niet de enige vorm van overleg dat plaatsvond tijdens de beleidsvoorbereidende fase van BBB. Stroobants wijst op drie groepen van informele contacten die gegroeid zijn dankzij de netwerken die aanwezig waren bij de medewerkers in de Vlaamse administratie. Er waren contacten met het middenveld: werkgevers- en werknemersorganisaties, UNIZO, enzovoort. Daarnaast was er ook regelmatig overleg met deskundigen uit de academische wereld. Een derde groep zijn contacten met de Nederlandse administratie. *Ik had medio jaren '90 nogal goeie contacten uitgebouwd met de Nederlandse administratie, die gekend stond als vooruitstrevend* (persoonlijke communicatie, 16 april 2012). Naast de formele contacten met Stibbe, benadrukken een aantal geïnterviewden het interne overleg binnen de werkgroepen onder leiding van de bijzondere commissarissen. De keuze voor interne deskundigen verantwoordt Martin Ruebens als volgt: *Het waren mensen*

die al een tijdje vanuit een helicopterkijk het reilen en zeilen van de organisatie aan het volgen waren (persoonlijke communicatie, 11 april 2012). Ook Dirk Vanderpoorten getuigt over de deskundigheid die van binnen de Vlaamse administratie werd aangetrokken. *Ik ben altijd attent geweest om dit soort hervormingen door de administratie zelf te laten dragen, je moet je niet laten ondersteunen door dure consultants die toch maar zeggen wat je zelf al weet* (persoonlijke communicatie, 12 april 2012).

Beleidsvaluatie

Hoewel de geïnterviewden toch telkens een bron van beleidsvaluatie aanduiden, liggen de scores voor bronnen van ‘evidence’ toch eerder laag. Beleidsvaluatie hebben wij afgebakend als een formele bron waarbij beleidsprocessen geëvalueerd werden. Over de evaluatie bestaat weinig twijfel, maar de manier waarop men evalueerde is zoals Stroobants het formuleert eerder vanuit een buikgevoel (persoonlijke communicatie, 17 april 2012). We onderschatten het belang van deze evaluaties niet, want Stroobants duidt er bijvoorbeeld op dat dergelijke evaluaties de aanloop waren naar het CAF-systeem bijvoorbeeld. Dat het CAF-systeem nog in z’n kinderschoenen stond bij de aanloop naar BBB, bevestigt ook Ruebens (persoonlijke communicatie, 11 april 2012) Ook Victor wijst op de ervaringen die de bijzondere commissarissen hadden om bepaalde voorstellen te doen (persoonlijke communicatie, 16 april 2012). Naast deze vormen van beleidsvaluatie merkt Ruebens op dat er vanuit het Rekenhof aan beleidsvaluatie gedaan werd (persoonlijke communicatie, 11 april 2012). Op initiatief van het Rekenhof zelf gingen zij niet alleen na of het geld goed besteed werd, maar ook waarvoor het geld besteed werd. Die vragen koppelde men aan de beleidsdoelstellingen. Wat formele beleidsvaluatie betreft, wijst Vanderpoorten op het bestaan van een evaluatiesysteem²⁴ voor topambtenaren (persoonlijke communicatie, 12 april 2012). De lage score voor beleidsvaluatie hoeft niet te verbazen als we die in het licht plaatsen van de opmerking die Degraeve daarover geeft: *beleidsvaluatie is weinig aan bod gekomen in het kader van BBB, pro forma is de evaluatie aan de departementen toegewezen, maar ik constateer dat er nu nog altijd weinig aandacht is voor beleidsvaluatie* (persoonlijke communicatie, 16 maart 2012).

²⁴ Het gaat hier over het zogenaamde PLOEG-systeem. Gezien deze vorm van beleidsvaluatie geen betrekking heeft op de structuren van de beide hervormingen gaan we er hier niet dieper op in.

C. Conclusie

De doelstelling van dit luik betreffende de feitelijke resultaten was om het aantal indicaties van het gebruik ‘evidence’ na te gaan vanuit de afgenomen interviews.

Tabel 10: Feitelijke resultaten aanwezigheid ‘evidence’ tijdens Copernicus en BBB

	Wetenschappelijk onderzoek	Overleg met deskundigen	Beleidsvaluatie	
Copernicus	3	6	2	11
BBB	4	6	3	13

Uit de feitelijke resultaten merken we een hogere score voor de aanwezige indicaties van ‘evidence’ voor BBB. Het verschil is eerder klein en is te verklaren door meer indicaties naar beleidsvaluatie enerzijds en meer indicaties naar wetenschappelijke studies anderzijds. De wetenschappelijke studies die gebruikt werden tijdens BBB verwijzen in hoofdzaak naar publicaties van het Instituut voor de Overheid en werden door de geïnterviewden als erg belangrijk ervaren. Wat beleidsvaluatie betreft, ligt de score dan wel iets hoger bij BBB, maar toch erkenden de meeste geïnterviewden dat de beleidsvaluatie nog in haar kinderschoenen stond. Het overleg met deskundigen krijgt dan wel een gelijke score, toch zijn er verschillen. Tijdens BBB was er uitgebreid intern overleg met de ambtenaren, bij Copernicus waren de ambtenaren amper betrokken bij de hervorming.

3. Feitelijke resultaten: gebruik van ‘evidence’

Terwijl de voorgaande luiken zich beperkten tot de aanwezigheid van ‘evidence’ gaan we in dit luik een stap verder. We gaan na in welke mate de bronnen van ‘evidence’ de beleidsvoering al dan niet beïnvloedden. Deze stap is van belang om te kunnen verifiëren of het gebruik van ‘evidence’ overeenkomt met de definitie die we in het begin van deze masterproef hebben gegeven rond het gebruik van ‘evidence’²⁵. De resultaten die we hieronder bespreken zijn het resultaat van de scores die de geïnterviewden toegekend hebben aan het gebruik van de bronnen van ‘evidence’. De tabellen waarop onderstaande resultaten gebaseerd zijn, werden opgenomen in de bijlagen.

²⁵ Zie supra (p.6)

A. Copernicus

Uit het vorige luik bleek de voornaamste bron van ‘evidence’ het overleg met deskundigen te zijn. In navolging van deze vaststellingen hebben we het gebruik van dat overleg met deskundigen bekeken. Zowel kabinetsmedewerkers, de initiator, als de ambtenaar zijn het erover eens dat het overleg met deskundigen een invloed gehad heeft op de beleidsvoering. We merken hierbij wel nog op dat we initieel vanuit de documentanalyse vastgesteld hadden dat er voornamelijk overleg plaatsvond met de interne auditcel ABC en de secretarissen-generaal. De feitelijke gegevens bevestigen dan wel een sterke invloed van overleg met deskundigen, maar die deskundigen zijn hier in hoofdzaak de kabinetsmedewerkers die Van den Bossche geselecteerd heeft en de groep van zes experts met wie hij nauw samenwerkte. Parys, Pelgrims & Hondeghem (2005: 45) komen tot dezelfde vaststelling wat betreft de rol van het overleg met de secretarissen-generaal en de interne auditcel ABC: *hun rol werd beperkt tot het achteraf bestuderen van de plannen*. Tot slot merken we nog op dat alle geïnterviewden het eens zijn met de hoge informerende waarde van het overleg met deskundigen. Zelfs overleg met deskundigen als grondslag voor de beleidsvoering scoort relatief hoog.

Over het hoge informerend gehalte van wetenschappelijke studies was nagenoeg iedereen het eens. Ook wat de invloed van de wetenschappelijke studies op het beleid betreft, liggen de scores eerder hoog. De geïnterviewden beschouwen de bronnen van ‘evidence’ als beïnvloedend in die zin dat er bijsturingen aan het beleid werden aangebracht. Grote eensgezindheid vinden we terug bij de vraag of de wetenschappelijke studies een grondslag voor de beleidsvoering waren. De wetenschappelijke studies blijken in geen geval een grondslag voor de beleidsvoering te vormen. We krijgen telkens opnieuw te horen dat de krijtlijnen van de hervorming al vastlagen en dat de wetenschappelijke studies dus niet als grondslag konden dienen.

Ten slotte gingen we nog het gebruik van beleidsevaluatie als bron van ‘evidence’ na. Opvallend is dat beleidsevaluatie als bron volgens de respondenten nauwelijks gebruikt werd. Sommigen wezen erop dat ze niet van het bestaan afwisten, maar wensten daarbij wel te benadrukken dat ze daarmee geenszins willen beweren dat er geen sprake was van beleidsevaluatie. Gezien de onwetendheid of het niet bestaan van beleidsevaluatie was het niet altijd zinvol na te gaan welk soort gebruik er gemaakt werd van beleidsevaluatie.

B. BBB

Opnieuw gaan we hier zoals we ook bij Copernicus gedaan hebben een stap verder. We beperken ons niet tot de aanwezigheid van de verschillende bronnen van ‘evidence’. De scores over het gebruik van ‘evidence’ zijn terug te vinden in de bijlagen.

Het overleg met deskundigen bleek uit de interviews de belangrijkste bron van ‘evidence’ te zijn. Op de kabinetsmedewerkers na zijn alle geïnterviewden het eens over de invloed die dat overleg met deskundigen gehad heeft op de beleidsvoering. Hetzelfde patroon vinden we terug zowel bij de vraag naar het informeren gehalte als de vraag naar overleg als grondslag voor de beleidsvoering. Er heerst eensgezindheid, behalve bij de kabinetsmedewerkers die telkens een lagere score toekennen.

Over de wetenschappelijke studies, zijnde de bestaande teksten vanuit het Instituut voor de Overheid kunnen we stellen dat er eenduidigheid heerst bij de verschillende geïnterviewden over hun informerende functie. Alle geïnterviewden kennen een score hoger dan vier toe aan wetenschappelijke studies als informatiebron. Vaak ligt die score zelfs een stuk hoger dan vier. De meerderheid van de geïnterviewden is het er daarnaast over eens dat de wetenschappelijke studies een invloed gehad hebben op de beleidsvoering. Opnieuw liggen de scores eerder hoog. Die eensgezindheid vinden we niet meer terug bij de vraag of wetenschappelijke studies ook als een grondslag gediend hebben voor de beleidsvoering. De scores variëren van uiterst laag naar uiterst hoog. Zelfs tussen de kabinetsmedewerkers heerst geen eensgezindheid.

Beleidsvaluatie was net als bij Copernicus de minst aanwezige bron van ‘evidence’. De invloed die beleidsvaluatie op de beleidsvoering gehad heeft wordt enkel door de expert en de ambtenaar erkend. De enigen die twijfelen aan beleidsvaluatie als informatiebron zijn de kabinetsmedewerkers.

C. Conclusie

Tabel 11: Invloed van de verschillende soorten ‘evidence’ op de beleidsvoering

	Bron van ‘evidence’	Invloed op de beleidsvoering?
Copernicus	Wetenschappelijke studies	nee
	Overleg met deskundigen	ja
	Beleidsvaluatie	nee

BBB	Wetenschappelijke studies	ja
	Overleg met deskundigen	ja
	Beleidsevaluatie	nee

In dit luik zijn we nagegaan welke bronnen van ‘evidence’ de beleidsvoering beïnvloed hebben volgens de geïnterviewden. We stellen vast dat voor Copernicus enkel het overleg met deskundigen als bron van ‘evidence’ invloed uitoefent op de beleidsvoering. Voor wat BBB betreft is de invloed op de beleidsvoering zowel afkomstig vanuit wetenschappelijke studies als vanuit overleg met deskundigen. In beide cases heeft beleidsevaluatie geen invloed gehad op de beleidsvoering. De cijfermatige gegevens waarop de bovenstaande tabel gebaseerd is, werden opgenomen in de bijlagen.

4. Terugkoppeling naar de eerste onderzoeksvraag

Aan de hand van de eerste onderzoeksvraag trachtten we na te gaan of de beleidsvoerders tijdens de beleidsvoorbereiding gebruik maakten van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen en beleidsevaluatie voor de structuurhervorming tijdens Copernicus en BBB. In wat volgt formuleren we het antwoord op deze eerste onderzoeksvraag. In het antwoord houden we rekening met de resultaten die voortgevloeid zijn uit de documentanalyse en met de resultaten die we konden afleiden uit de interviews.

Zowel uit de documentanalyse als uit de interviews is gebleken dat de beleidsvoerders tijdens Copernicus gebruik maakten van ‘evidence’. Waar we in de documentanalyse op het eerste zicht vaststelden dat wetenschappelijke studies de bovenhand namen, hebben we dat moeten bijsturen aan de hand van interviews. Overleg met deskundigen bleek de belangrijkste bron van ‘evidence’ te zijn. Om te kunnen beantwoorden aan het ‘evidence-based’ karakter van een administratieve hervorming moeten die bronnen van ‘evidence’ daarenboven een invloed op de beleidsvoering gehad hebben. Vooral het overleg met de deskundigen, de groep van zes experts naast Luc Van den Bossche had een belangrijke invloed op de beleidsvoering.

Ook als we BBB vanuit de documentanalyse en vanuit de resultaten van de geïnterviewden bekijken stellen we vast dat verschillende bronnen van ‘evidence’ aanwezig zijn. De wetenschappelijke studies waren vooral bestaande teksten vanuit het Instituut voor de Overheid en het overleg met deskundigen in formele context was een intern overleg. Beleidsevaluatie blijkt opnieuw de minst zichtbare bron van ‘evidence’ te zijn. Het overleg met deskundigen daarentegen blijkt de beleidsvoering tijdens BBB te beïnvloeden. Over het

gebruik van ‘evidence’ tijdens BBB stellen we vast dat er een invloed op de beleidsvoering was in die zin dat er bijsturingen gebeurd zijn. Daarenboven gaat het gebruik een stap verder dan bij Copernicus en worden bepaalde bronnen van ‘evidence’ ook aangegeven als de grondslag voor de beleidsvoering. Waar de krijtlijnen bij Copernicus vastlagen en van ‘evidence’ als grondslag voor de beleidsvoering geen sprake was, blijken bepaalde bronnen van ‘evidence’ tijdens BBB toch als grondslag te fungeren.

Uit het bovenstaande formuleren we het antwoord op onze onderzoeksvraag. Beide hervormingen zijn ‘evidence-based’ in die zin dat we de aanwezigheid van minstens één bron van ‘evidence’ konden bevestigen en dat bepaalde bronnen bovendien de beleidsvoering beïnvloedden. Maar we merken op dat we er in de kantlijn moeten aan toevoegen dat niet alle door ons gepercipieerde bronnen van ‘evidence’ op een zelfde schaal aan bod komen. We stellen vast dat beide hervormingen niet te herleiden zijn tot een zwart wit verhaal. Er zijn bronnen van ‘evidence’ aanwezig en die bronnen hebben een invloed op de beleidsvoering in die zin dat ze voor bijsturingen zorgen.

We wijzen nog op twee opvallende elementen. Ten eerste blijken er grote discrepanties te zijn binnen de verschillende soorten van ‘evidence’. Ten tweede valt het ook op dat de resultaten afhankelijk zijn van de verschillende personen die we ondervroegen. Deze vaststelling doet vermoeden dat er nog andere verklarende factoren bestaan naast de factoren van externe druk die we in het volgende hoofdstuk zullen bespreken.

Hoofdstuk 4: Onderzoekresultaten: verklarende factoren?

In het vorige hoofdstuk bespraken we de eerste onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk staat onze tweede onderzoeksvraag centraal. De resultaten van deze onderzoeksvraag vloeien voort uit de afgenomen interviews. Aan de hand van de weerhouden factoren in ons eigen model²⁶ vroegen we aan de geïnterviewden om op een schaal aan te duiden in welke mate ze de verschillende factoren als externe druk hadden ervaren. We koppelen in dit hoofdstuk ook terug aan de vooropgestelde methodologie. Vanuit het onderzoeksdesign MSSD onthouden we dat de dimensies ‘most similar’ slaat op de contextfactoren waarin beide hervormingen zijn doorgevoerd.

Onderzoeksvraag 2

Is hoge²⁷ externe (maatschappelijke) druk een verklarende factor voor het gebruik van ‘evidence’ tijdens de beleidsvoorbereiding van de structuurhervormingen?

In wat volgt geven we opnieuw in een tabel weer in welke mate de initiators, kabinetsmedewerkers, ambtenaren en experts bepaalde factoren al dan niet als hoge externe (maatschappelijke) druk ervaren hebben. De exacte cijfergegevens zijn opgenomen in de bijlagen van deze masterproef.

²⁶ Zie supra (p.50)

²⁷ We definiëren de externe (maatschappelijke) druk als hoog wanneer de geïnterviewden een score van vier of hoger toekenden aan de factor.

1. Resultaten Copernicus

Tabel 12: Factoren van externe druk afgeleid uit interviews (Copernicus)

	kabinetsmedewerkers	initiator	expert	ambtenaar
‘chance events’	5,42	3,25	3,75	4,625
nieuwe managementideeën	2,33	5	5	4
nieuwe partijen in de regering	7	1	6	2

In bovenstaande tabel geven we de gemiddelde intensiteiten weer die de geïnterviewden toekenden aan de verschillende factoren van externe (maatschappelijke) druk. De groene kleur wijst op wat wij als hoge externe (maatschappelijke) druk gedefinieerd hebben, namelijk score vier of hoger.

In wat volgt bestuderen we de weerhouden factoren elk afzonderlijk: (1) ‘chance events’, (2) nieuwe managementideeën en (3) nieuwe partijen in de regering.

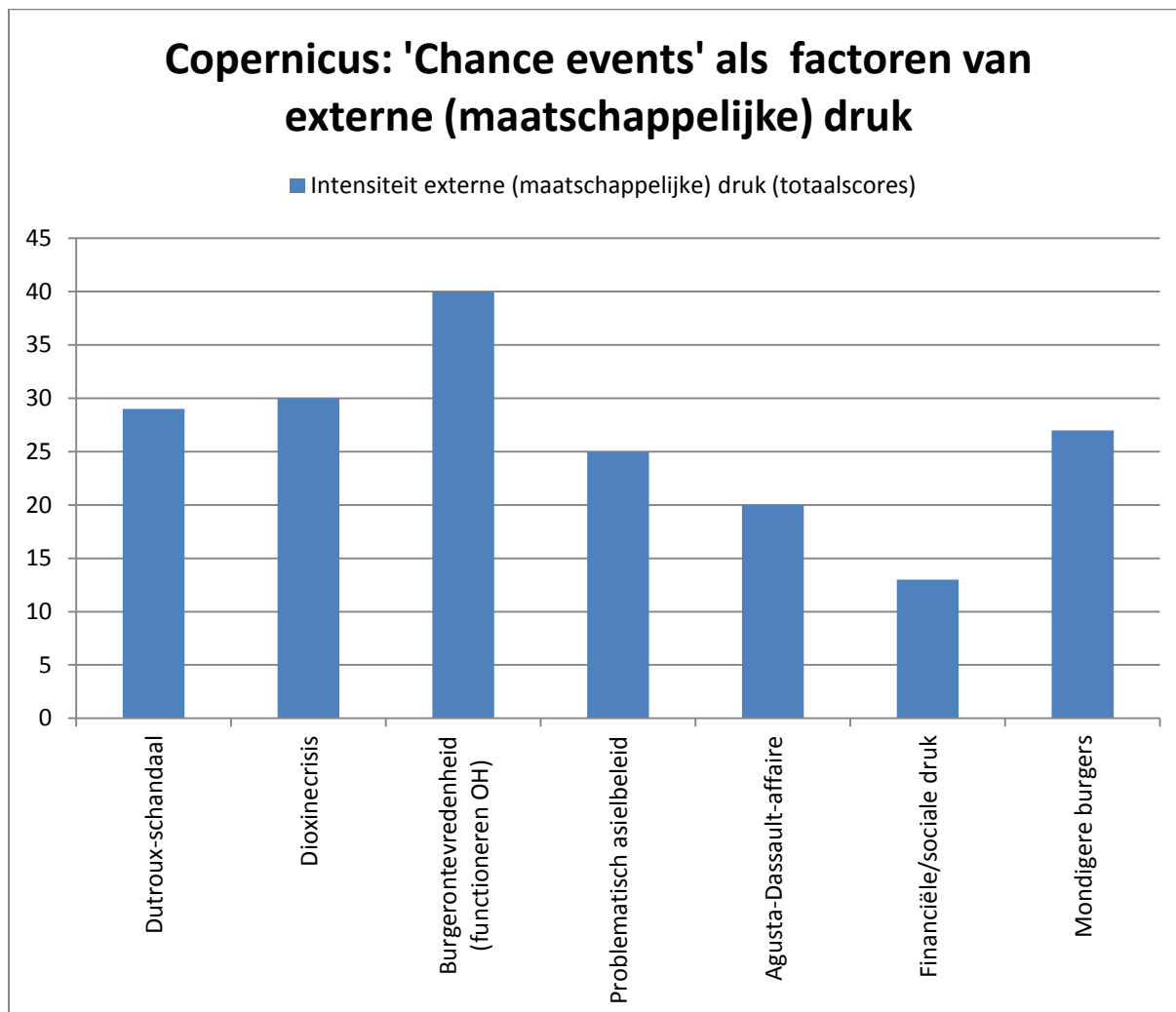
Chance ‘events’

In de bovenstaande tabel gaven we een algemeen overzicht van de gemiddelde scores die de geïnterviewden toekenden aan ‘chance events’. De verscheidenheid in deze cluster is groot, daarom stellen we aan de hand van een grafiek de verschillende intensiteiten voor, begeleid met een woordje uitleg.

Uit de onderstaande grafiek is duidelijk dat de burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid door de geïnterviewden als grootste factor van externe (maatschappelijke) druk ervaren werd. De dioxinecrisis en het Dutroux-schandaal scoren ook eerder hoog. Vaak halen de geïnterviewden aan dat voornoemde gebeurtenissen als katalysator speelden voor de burgerontevredenheid. Het problematische asielbeleid en de Agusta-Dassault lijken minder expliciet voor externe (maatschappelijke) druk te zorgen. Van financiële of sociale druk lijkt slechts in beperkte mate sprake. Vanuit ambtelijk perspectief klonk het volgende: *dat is*

typisch voor de overheid, als het goed gaat, denkt men er niet aan om de kosten naar beneden te drukken (persoonlijke communicatie, 27 april 2012).

Figuur 6: 'Chance events' als factoren van externe (maatschappelijke) druk



Nieuwe managementideeën

Luc Van den Bossche bekijkt de Copernicushervorming vanuit een historisch perspectief waarin hij drie verschillende fasen onderscheidt (persoonlijke communicatie, 22 maart 2012). In zijn verhaal is een duidelijke trend naar nieuwe managementideeën terug te vinden. Die nieuwe managementideeën reiken verder dan de zuivere principes van New Public Management²⁸.

De eerste fase situeert hij tot de Franse Revolutie waarbij de ambtenaren datgene moesten doen wat de soeverein wenselijk achtte. De Franse Revolutie maakte uiteindelijk een einde aan

²⁸ De principes van efficiëntie en effectiviteit.

dat systeem, de dominante waarden dan waren: *égalité, légalité*. Er kwam dus een uitvoerende macht, een toepassing van Montesquieu. Ook in dat systeem moeten we alert zijn, want zo stelde Van den Bossche: *de uitvoerende macht kan even grof zijn als de soeverein van voor de Franse Revolutie*. Om de onafhankelijkheid te kunnen garanderen, werden de vaste benoemingen uitgevonden, we situeren die in een tijdsgeest van 1804-1806. Langzaam wordt de maatschappij complexer, ook de reglementering in die maatschappij neemt dan toe. Dat zorgt er uiteindelijk voor dat de maatschappij heel strikt hiërarchisch gestructureerd is, niet alleen in de gezagsuitvoering, maar ook de relatie tussen de burger en de overheid is erg hiërarchisch. Terwijl vroeger het administratief recht een recht tussen ongelijken was, is dat vandaag niet meer het geval. De burgers beschikken over allerlei mogelijkheden zoals de Raad van State en het Grondwettelijk Hof om gehoord te worden. In de tijdsgeest van die complexer wordende maatschappij, situeren we dan Camu. Van den Bossche noemt Camu als een *briljante, geniale vent die in de mentaliteit van zijn tijd het statuut schrijft*. In vergelijking met onze huidige maatschappij doken beginnende elementen van chaos op in de werkelijkheid. Vanaf de jaren '70 dan verandert de maatschappij heel snel, we leven in een andere werkelijkheid, maar de ambtenarij blijft verder werken naar de ideeën van Camu. Uiteindelijk kwam de administratie extern onder druk op drie vlakken: de kostprijs, de effectiviteit en de klantvriendelijkheid.

De bovenstaande paragraaf biedt een zeer summier overzicht over het ambtenarenwezen vanuit een historisch perspectief. Dat is de context waarin Guy Verhofstadt komt aankloppen bij Luc Van den Bossche om de federale overheid te gaan hervormen. Luc Van den Bossche stelde van meet af aan dat hij een globale visie wilde uitschrijven om een effect te kunnen bereiken op de globale cultuur. De hervorming zou er een worden over de ganse bandbreedte. In wat volgt gaan we dieper in op hoe de hervorming precies tot stand gekomen is. In een eerste fase was er de samenstelling van het kabinet. Van den Bossche stelde zijn kabinet samen met mensen die over expertise beschikten vanuit de private sector. In tweede instantie vertaalde Van den Bossche zijn basisvisie in een tekst die hij dan in een derde fase aan zijn kabinetsmedewerkers voorstelde. Ten slotte ging de tekst van het kabinet naar een groep van zes medewerkers die hun opmerkingen aan de tekst toevoegden. Het resultaat was de Bouillonnota, maar verbeterd. Het proces in deze vier fasen nam ongeveer vier maanden tijd in beslag. *Je ne parle pas de légalité, ni de liberté, ik vertrok vanuit een managementstandpunt waarbij ik me afvroeg wat het doel van de administratie was en waarbij ik het element van klantvriendelijkheid invoegde* (Luc Van den Bossche, persoonlijke communicatie, 22 maart 2012). Marc Van Hemelrijck heeft het over een externe drive van de

Copernicushervorming (persoonlijke communicatie, 6 maart 2012). Net zoals Van den Bossche grijpt ook hij terug naar de maatschappelijke evolutie die aan de gang was. Hij wijst op het belang om de hervorming te kunnen verkopen. *Er was een crisis over het vertrouwen in het gezag, maar ook een vertrouwenscrisis in de politieke partijen, er hing een zekere 'sense of urgency'*. De verkiezingen hebben dan uiteindelijk geleid tot een regeerakkoord waarin de hervorming werd opgenomen in de top drie van de prioriteiten. Het belang van die top drie is dat tijdens de uitvoering van zo'n regeerakkoord vaak enkel de prioriteiten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Het valt meteen op dat de meningen erg verdeeld zijn. Zoals in het begin van deze masterproef aangehaald, is het erg waarschijnlijk dat de verklarende factoren voor het al dan niet gebruik van 'evidence' ruimer zijn dan externe (maatschappelijke) druk. Gezien deze vaststelling in het kader van dit onderzoek onze nieuwsgierigheid opwekte, gingen we op zoek naar een verband tussen de verscheidenheid die verschillende geïnterviewden aantonen. Nieuwe managementideeën als verklarende factor scoren hoog bij de initiator, de expert en de ambtenaar. Nutley (2007:72) wijst erop dat persoonsgebonden eigenschappen van personen een verklarende factor kunnen zijn voor het al dan niet gebruik van 'evidence', waarbij ze een aantal subelementen aanhaalt. Een subelement dat Nutley (2007:72) aanhaalt noemt ze *the biography of a practitioner's career and those with an interest in research*. Uit de interviews is gebleken dat zowel Luc Van den Bossche als Tania Dekens een uitgesproken interesse hebben in nieuwe managementideeën. Luc Van den Bossche zag dat het tijd werd om het statuut Camu los te laten en aanpassingen te doen in functie van een werkelijkheid die steeds complexer werd. De interesse van Tania Dekens in nieuwe managementideeën blijkt uit het public management programma te gaan volgen op het Instituut voor de Overheid. Het volstaat dus niet om het al dan niet gebruik van 'evidence' te bekijken vanuit een invalshoek van nieuwe managementideeën die hun intrede deden, ook de persoonlijke kenmerken lijken voor Copernicus van belang. Wat betreft persoonlijke kenmerken wijst ook Victor aan dat na het vertrek van Van den Bossche op Vlaams niveau ervoor gezorgd heeft dat aan een aantal zaken niet langer gevolg werd gegeven (persoonlijke communicatie, 16 april 2012).

Nieuwe partijen in de regering

Voor wat betreft de nieuwe partijen in de regering is er opnieuw onenigheid tussen de verschillende geïnterviewden. De aanwezigheid van Groen en Ecolo werd algemeen niet ervaren als een positieve factor om de hervorming kracht bij te zetten. Van den Bossche ziet Copernicus als een hervorming geboren uit gemeenschappelijke inzichten van Guy

Verhofstadt en hemzelf vanuit een visie op de kloof die gerezen was tussen de administratie en de burgers. De nieuwe partijen waren voor hem geen vorm van externe druk. Waar nieuwe partijen wel als belangrijk geacht worden, klinkt vooral de stimulerende kracht van Guy Verhofstadt en Luc Van den Bossche. Deze vaststelling brengt ons meteen terug naar de verklarende factor van persoonlijkheidskenmerken die Nutley ons aanreikt.

2. Resultaten BBB

Tabel 13: Factoren van externe druk afgeleid uit interviews (BBB)

	kabinetsmedewerkers	initiators	expert	ambtenaar
‘chance events’	3,219	3,5	2,875	3,375
nieuwe managementideeën	6	5,75	6	6
nieuwe partijen in de regering	6,5	1,5	3	5

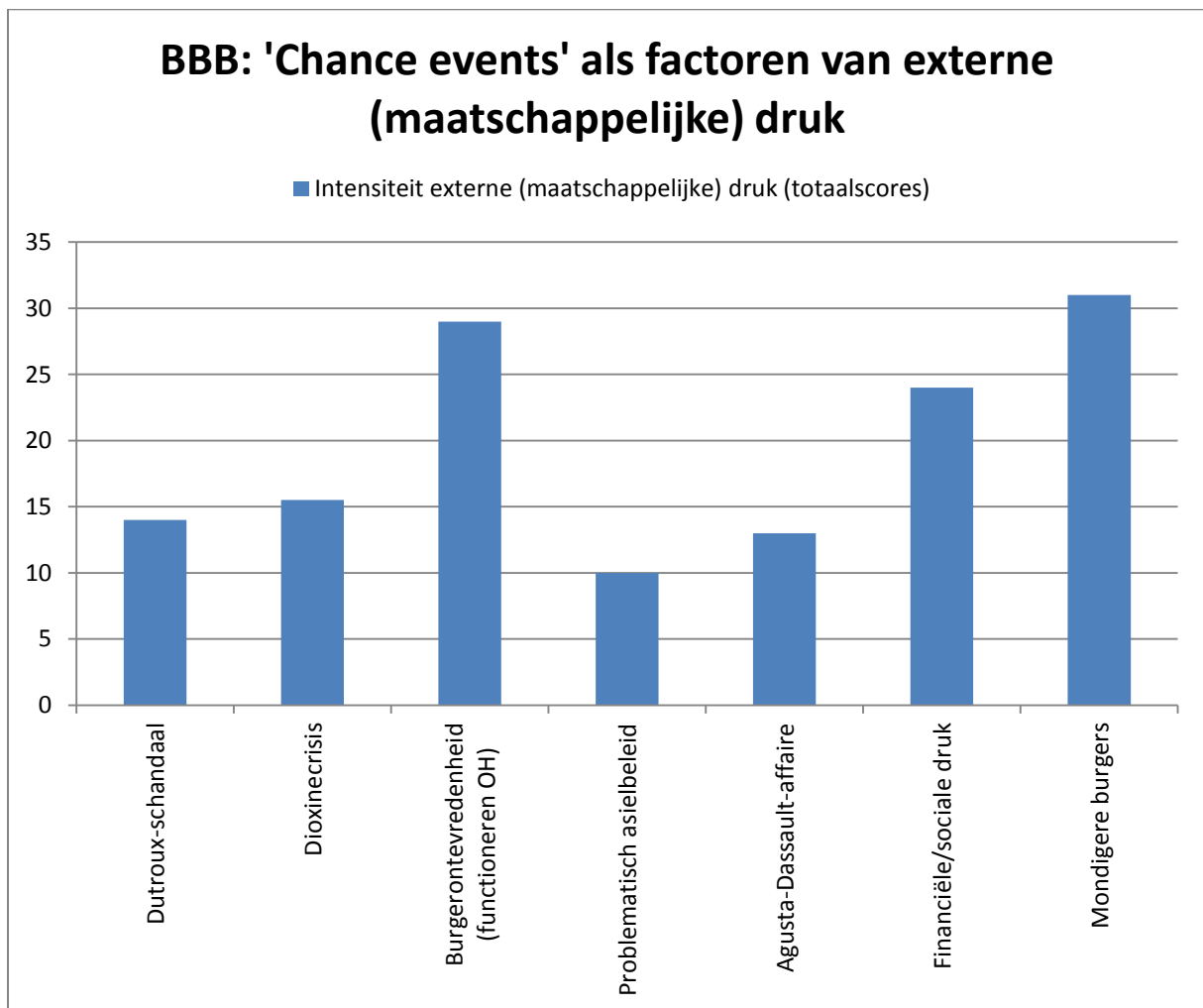
Zoals we ook voor Copernicus de gemiddelde intensiteiten weergegeven hebben in een tabel, is bovenstaande tabel het resultaat van de interviews voor BBB. De groene vakjes duiden opnieuw op een hoge externe (maatschappelijke) druk. Hieronder gaan we dieper in op de verschillende factoren.

‘Chance events’

Ook hier is de verscheidenheid voor de ‘chance events’ groot. Eerste opvallende vaststelling is dat ‘chance events’ door geen enkele geïnterviewde gemiddeld gezien als hoog kunnen beschouwd worden. De hoogste scores vinden we voor BBB terug bij de burgerontevredenheid, het kloofdenken en de mondigere burgers. De financiële of sociale druk krijgt hier een eerder hoge score in vergelijking met Copernicus. De specifieke gebeurtenissen: het Dutroux-schandaal, de dioxinecrisis, de Augusta-Dassault affaire en het problematisch asielbeleid scoren hier laag. In de gesprekken met de geïnterviewden kwam hier ook vaak aan bod dat de gebeurtenissen op zich wel een katalysator waren voor het

dalende vertrouwen van de burger in de overheid. De geïnterviewden kenden vaak een erg lage score toe aan de gebeurtenissen, waardoor het gemiddelde snel daalt. De onderstaande grafiek maakt deze vaststellingen duidelijk.

Figuur 7: 'Chance events' als factoren van externe (maatschappelijke) druk



Nieuwe managementideeën

Wat de nieuwe managementideeën betreft opnieuw grote eensgezindheid tussen de geïnterviewden. De groene kleur duidt op hogere scores die toegekend werden aan nieuwe managementideeën. Het belang van nieuwe managementideeën werd door de geïnterviewden als zeer belangrijk erkend. Opnieuw grijpen we hier terug naar de theorie van Nutley over de ervaring die beleidsvoerders hebben met nieuwe managementpraktijken. Op federaal niveau werd vooral gewezen op het feit dat de federale overheid toen niet nadacht over haar bestaansreden in termen van effectiviteit en efficiëntie. De aanwezigheid van Van den

Bossche in de Vlaamse overheid had ervoor gezorgd dat het denkproces in de Vlaamse administratie al verder stond dan op federaal niveau. Opnieuw concluderen we dus dat nieuwe managementideeën als een verklarende factor voor het gebruik van ‘evidence’ kunnen gelden, maar die nieuwe managementideeën zijn geen losse factor, we moeten ze in een geheel plaatsen waarbij de omgang met die ideeën ook een belangrijke rol speelt.

Nieuwe partijen in de regering

Over de laatste cluster van mogelijke verklarende factoren zijn de geïnterviewden het duidelijk niet eens. *Die nieuwe partijen waren niet zozeer een negatieve drijfveer om schoon schip te maken, vanuit de liberale partij weerklonk dat zij een stuk een antwoord wilden geven op de maatschappelijke druk van de burgers door het als partij over een nieuwe boeg te gooien* (Ruebens, M., persoonlijke communicatie, 11 april 2012). De lage scores aan nieuwe partijen in de regering kunnen we als volgt verantwoorden. Stroobants (persoonlijke communicatie, 17 april 2012) stelt dat het niet over een rechtstreekse druk gaat omdat het klimaat met maatschappelijke fenomenen ervoor zorgde dat iets kon worden doorgevoerd worden, *het was bijna gedwongen vanuit de publieke opinie.*

3. Terugkoppeling naar de tweede onderzoeksvraag

In onderstaande tabel geven we in een schematisch overzicht mee of de drie weerhouden clusters van factoren al dan niet een hoge verklarende waarde hebben voor een ‘evidence-based’ administratieve hervorming. Aan de hand van deze tabel zijn we in staat een antwoord te formuleren op de tweede onderzoeksvraag.

Tabel 14: Verklarende waarde van de weerhouden factoren

	Copernicus	BBB
‘Chance events’	matig	laag
Nieuwe managementideeën	hoog	hoog
Nieuwe partijen in de regering	matig	matig

De tweede onderzoeksvraag luidde als volgt: ‘Is externe (maatschappelijke) druk een verklarende factor voor al dan niet ‘evidence-based’ policy-making?’. We beantwoorden de vraag zowel voor Copernicus als BBB aan de hand van de afgeleide vragen.

Nieuwe managementideeën als verklarende factoren voor ‘evidence-based’ administratieve hervormingen blijken vanuit de Copernicushervorming wel degelijk een verklarende waarde te hebben. Op de twee andere deelvragen, namelijk de vraag of ‘chance events’ en nieuwe partijen in de regering een verklarende waarde hebben, bestaat meer twijfel. De gemiddelde scores zijn daar eerder matig en gemiddeld genomen niet hoger dan vier.

Als we BBB beschouwen stellen we vast dat ook daar enkel nieuwe managementideeën als hoge verklarende factor gelden. ‘Chance events’ en nieuwe partijen in de regering scoren daar laag tot matig.

We merken ter volledigheid nog op dat een aantal geïnterviewden in het kader van Copernicus als factor van externe (maatschappelijke) druk nog wezen op de tijdsdruk. Volgens de geïnterviewden werkte tijdsdruk als een rem op de voortgang van de hervorming. Vanuit het kabinet klonk het volgende: *“In een legislatuur speelt de tijdsdruk nog eens zo hevig, als je rekening houdt met de herverkiesbaarheid. Op Vlaams niveau heeft Van den Bossche twee legislaturen meegemaakt, maar op federaal niveau slechts één legislatuur.”* (Samyn, P., persoonlijke communicatie, 12 maart 2012).

Als we de tweede onderzoeksvraag in globo beschouwen, stellen we vast dat externe (maatschappelijke) druk slechts gedeeltelijk als verklarende factor beschouwd kan worden tijdens de beleidsvoorbereiding van de structuurhervormingen Copernicus en BBB.

We wezen hiervoor al kort op de discrepanties die we opgemerkt hebben tussen enerzijds de verschillende geïnterviewden en anderzijds de verschillende soorten ‘evidence’. Nutley (2007:72) wijst in die context op de mogelijke verklarende waarde van persoonlijkheidskenmerken enerzijds en de aard van ‘evidence’ anderzijds. Jones (2012) wijst ook op tijdsdruk als remmende factor voor het gebruik van ‘evidence’ in die zin dat heel wat beleidsvoerders het moeilijk blijken te hebben om onder druk lessen te trekken uit ‘evidence’. Verder wijst Jones ook nog op het probleem van kennis delen (2012: 6). Waar Van Hemelrijck opmerkte dat de data van ABC wel beschikbaar waren, maar de mogelijkheden niet benut werden, is het wellicht mogelijk hier de link te leggen naar de probleemzone omtrent het delen van gegevens.

Hoofdstuk 5: Eindevaluatie van de recepten voor Copernicus en BBB

1. Onderzoeksvragen beantwoord

In dit laatste hoofdstuk onderwerpen we Copernicus en BBB aan een ultieme smaaktest. We zetten op een rijtje welke ingrediënten tijdens beide hervormingen gebruikt werden en welke verklarende factoren we terug gevonden hebben voor het al dan niet gebruik van bepaalde ingrediënten. Ten slotte geven we nog mee welke mogelijkheden er in de toekomst nog zijn om de recepten naar een hoger niveau te tillen.

A. Copernicus en BBB: ‘evidence-based’ administratieve hervormingen?

Onderstaande vergelijkende tabel geeft aan of de bestudeerde hervormingen al dan niet ‘evidence-based’ waren. In deze tabellen geven we aan welke ingrediënten in de recepten van respectievelijk Copernicus en BBB terug te vinden waren. In tabel 10 geven we de aanwezige ingrediënten weer, in tabel 11 tonen we aan of die ingrediënten ook een invloed hebben op de recepten.

Tabel 15: Aanwezige ingrediënten voor Copernicus en BBB

Bronnen van ‘evidence’	Copernicus	BBB
Wetenschappelijk onderzoek	ja	ja
Overleg met deskundigen	ja	ja
Beleidsvaluatie	ja	ja

Tabel 16: Gebruik van de ingrediënten in de recepten

	Copernicus	BBB
Wetenschappelijk onderzoek	nee	ja
Overleg met deskundigen	ja	ja
Beleidsvaluatie	nee	nee

Wat de ingrediënten betreft, baseren we ons op de gegevens uit tabel 15. Deze tabel geeft de aanwezigheid van de verschillende ingrediënten weer. Alle ingrediënten blijken voor beide recepten aanwezig. Wat het gebruik van die ingrediënten betreft, moeten we de resultaten nuanceren. Om het gebruik te bepalen zijn we nagegaan in welke mate de bronnen van

‘evidence’ een beïnvloedende rol gespeeld hebben op het beleid. Voor Copernicus heeft enkel het overleg met deskundigen een beïnvloedende rol gespeeld, voor BBB naast het overleg met deskundigen ook wetenschappelijke studies.

We merkten al op dat de ingrediënten dus erg verschillen. Deze vaststelling brengt ons bij de theorie van Weiss (1995:143) waarin hij stelt dat het al dan niet gebruik van ‘evidence’ afhankelijk kan zijn van de soort of de aard van die ‘evidence’. Meer bepaald heeft hij het over een aantal onderliggende factoren zoals de kwaliteit en geloofwaardigheid van ‘evidence’. Nutley (2007) bevestigt de verklarende waarde van de aard of soort van ‘evidence’ en wijst erop dat beleidsvoerders vaak geneigd zijn meer gebruik te maken van wetenschappelijke studies als die studies afkomstig zijn van bijvoorbeeld een gereputeerde onderzoeker. Voor wat deze masterproef betreft, hebben we specifiek voor deze cases de naam van Geert Bouckaert als internationaal erkend onderzoeker voor het Instituut voor de Overheid herhaaldelijk horen vallen. In het kader van de soort van ‘evidence’ merkte mevrouw Dekens op dat een overleg met deskundigen soms makkelijker is dan wetenschappelijke studies (persoonlijke communicatie, 27 april 2012). De ervaringen met verschillende bronnen van ‘evidence’ lijken ook in de praktijk voelbaar.

B. Verklarende factoren voor het gebruik van de ingrediënten?

In de onderstaande tabel vatten we de intensiteit samen die de geïnterviewden gaven aan de verschillende factoren van externe (maatschappelijke) druk.

Tabel 17: Intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk tijdens Copernicus en BBB

	Copernicus	BBB
‘chance events’	matig	laag
nieuwe managementideeën	hoog	hoog
nieuwe partijen in de regering	matig	matig

De mate waarin de geïnterviewden bovenstaande factoren als externe (maatschappelijke) druk ervaren hebben varieert van laag tot matig tot hoog. Vanuit de vooropgestelde methodologie wijst de dimensie ‘most similar’ op de contextfactoren waarin beide hervormingen zijn doorgevoerd. In de praktijk is het echter niet zo eenvoudig de contextfactoren in een passend hokje te plaatsen. De mate waarin bepaalde factoren als externe (maatschappelijke) druk ervaren werden, vertonen alsnog een aantal verschillen. Een verklaring voor deze

discrepancies zouden we kunnen zoeken in persoonlijke kenmerken van geïnterviewden, naar een idee van Nutley²⁹, maar ook de aard of soort ‘evidence’ kan een mogelijke verklarende factor zijn. Een indicatie voor een rem op het gebruik van ‘evidence’ vinden we in de theorie van Jones (2012), namelijk tijdsdruk.

C. Metahypothese empirisch getoetst aan de realiteit

De vooropgestelde metahypothese in deze masterproef luidde als volgt: Als de externe (maatschappelijke) druk hoog is, dan is de beleidsvoering tijdens administratieve hervormingen meer ‘evidence-based’.

Op basis van de resultaten voortvloeiend uit onze documentanalyse enerzijds en de feitelijke resultaten uit de interviews anderzijds, ontkrachten we de vooropgestelde meta-hypothese. We leiden af dat het feitelijke gebruik van ‘evidence’ tijdens BBB hoger lag, tijdens BBB werden twee bronnen van ‘evidence’ gebruikt tegenover slechts één bron tijdens Copernicus. Dit brengt ons tot de vaststelling dat BBB een meer ‘evidence-based’ administratieve hervorming was dan BBB. Wat de intensiteit van externe (maatschappelijke) druk betreft, ligt deze voor BBB niet hoger dan voor Copernicus. Enkel nieuwe managementideeën blijken hoog te scoren, ‘chance events’ en nieuwe partijen in de regering scoren respectievelijk laag en matig. Hoewel de externe (maatschappelijke) druk niet overtuigend hoog ligt, is de hervorming toch ‘evidence’ based. De externe (maatschappelijke) druk in de aanloop naar de Copernicushervorming ligt iets hoger, maar de hervorming is minder ‘evidence-based’. Omwille van bovenstaande redenen ontkrachten we onze meta-hypothese.

Vanuit het vooropgestelde wetenschappelijke onderzoeksmodel MSSD veronderstelt het ontkrachten van de metahypothese een zoektocht naar verschillen tussen de onderzochte cases die we in rekening kunnen brengen voor een al dan niet ‘evidence-based’ administratieve hervorming. We wezen in de hoofdstukken rond onderzoeksresultaten al op mogelijke andere verklarende factoren voor het al dan niet ‘evidence-based’ karakter van een administratieve hervorming. Nutley (2005) geeft als verklarende factoren bijvoorbeeld persoonlijkheidskenmerken van de beleidsvoerders of de aard van de ‘evidence’ die beleidsvoerders aanwenden. Jones (2012) wees daarnaast op de tijdsdruk als een remmende factor voor een ‘evidence-based’ administratieve hervorming.

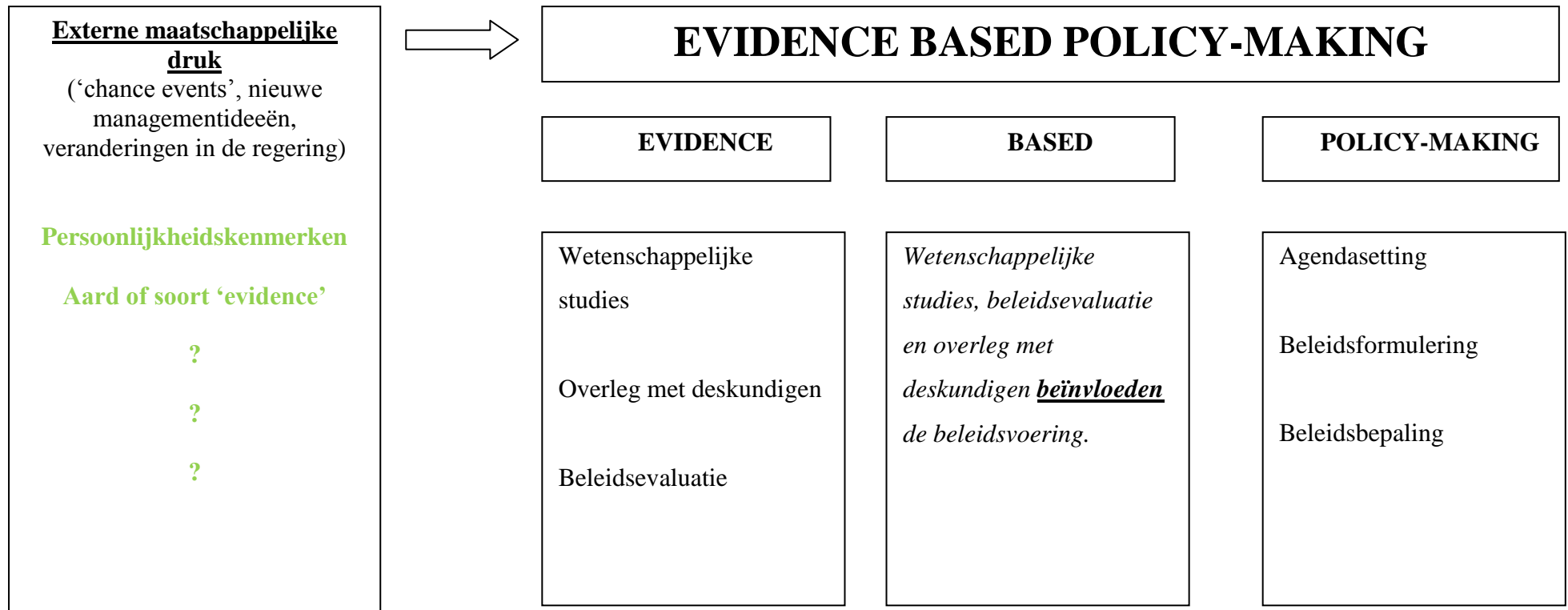
²⁹ Zie supra (p.54)

Het is in het kader van deze masterproef niet de bedoeling om als recensenten sterren uit te reiken voor een al dan niet geslaagd recept. In dit onderzoek trachtten we in eerste instantie de ingrediënten voor een ‘evidence-based’ administratieve hervorming te herkennen. In navolging daarvan onderzochten we de verklarende waarde van externe (maatschappelijke) druk.

2. Kritische terugkoppeling naar eigen onderzoeksmodel

In dit onderzoek hebben we vooreerst de verschillende componenten van EBPM voorgesteld. In tweede instantie hebben een beperkt aantal elementen weerhouden als mogelijke verklarende factoren voor al dan niet ‘evidence-based’ karakter van administratieve hervormingen. Om dit onderzoek te voeren ontwikkelden we een eigen model waarin de verschillende componenten van EBPM duidelijk afgebakend werden en de mogelijke verklarende factoren een zichtbare plaats kregen. De analyse van de verschillende componenten bleek niet altijd eenvoudig en bovendien zijn de meningen over elke component erg verdeeld. Van meet af aan stelden we daarom in het kader van dit onderzoek een duidelijke afbakening van EBPM voorop. De visuele voorstelling benadrukt het belang van de verschillende componenten van EBPM en laat bovendien ruimte om de verklarende factoren aan te passen, uit te breiden of in te perken. Uit dit onderzoek is gebleken dat de initieel door ons opgestelde factoren niet volstaan, daarom voegen we een aantal aanpassingen toe aan ons oorspronkelijke model. De vraagtekens duiden op nieuwe mogelijkheden om verklarende factoren in te voegen. Het resultaat van die aanpassingen stellen we op de volgende pagina voor. We stellen de aanpassingen voor in het groen.

Figuur 8: Aangepast onderzoeksmodel



3. Nieuwe smaken voor de toekomst?

Een smakelijk gerecht op tafel brengen vergt heel wat inspanningen en energie. Zo is ook gebleken voor de administratieve hervormingen Copernicus en BBB. Smaken veranderen en een voortdurende aanpassing dringt zich dan ook op. In het kader van die aanpassingen eindigen we hier graag met een aantal aanbevelingen om de recepten voor ‘evidence-based’ administratieve hervormingen naar een hoger niveau te tillen opdat ze zouden blijven beantwoorden aan de veranderende maatschappelijke uitdagingen.

We vatten aan met een aantal mogelijke problemen opdat we er in de toekomst zouden kunnen op inspelen. De geïnterviewden wezen ons al op tijdsdruk als een mogelijk probleem en op het feit dat bepaalde data wel ter beschikking staan, maar dat er niet altijd voldoende gedaan wordt met die gegevens. Ook Jones (2012) erkent de bovenstaande problemen en clustert die zaken tot drie probleemvelden. Ten eerste stelt hij dat beleidsvoerders heel wat tijd spenderen om het ‘warm water opnieuw uit te vinden’, heel wat zaken die gebeuren zijn een herhaling van wat anderen in het verleden al deden. Stroobants bevestigt dat we er moeten op toezien dat we niet proberen om twee keer het warm water uit te vinden (persoonlijke communicatie, 17 april 2012). Ten tweede haalt Jones (2012) tijdsdruk aan als een remmende factor op het gebruik van ‘evidence’, heel wat beleidsvoerders blijken het erg moeilijk te hebben om onder die druk lessen te trekken uit ‘evidence’. Ten slotte kaart hij het probleem van kennis delen aan.

Volgens ons inzien is het belangrijk zich bewust te zijn van de ruimte tot verbetering om er vervolgens iets mee te kunnen doen. Ook Jones (2012:6) beperkte zich niet tot de analyse van probleemvelden, maar biedt ook een aantal oplossingen die hij als volgt omschrijft: *A series of small innovations that might not alter underlying issues and incentives fundamentally, but that demonstrate potential to deliver real potentials. Moves in this direction would be a sign that development organisations take the challenge of learning seriously [...]*. In het artikel eindigt Jones met een uitnodiging naar toekomstig onderzoek om praktische oplossingen aan te reiken om de probleemvelden zoals hierboven beschreven, aan te pakken. Hiermee illustreert Jones dat zelfs door hele kleine aanpassingen het gerecht in aanmerking kan komen om met een ster bekroond te worden.

Literatuurlijst

Auwers, T. (2008). Politici en bestuurlijke hervormingen in de overheid. Instituut voor de overheid. 3 juni 2008

Auwers, T. (2004). Copernicus. Roadmaps into public management change. Presentatie 15 oktober 2004

Burssens, D. (2007). Hoe evident is evidencebased beleid? *Alert*, 33(3), 52

Barends, E. (onbekend). *What is evidence-based management?* Geraadpleegd op 2 februari 2012 via <http://www.cebma.org/frequently-asked-questions/what-is-evidence-based-management/>

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma, pp.53-90

Brans, M., Facon, P. & Hoet, D. (2003). *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid. Stand van zaken in en uitdagingen voor de Belgische federale overheid*. Academia Press: Gent

Cambré, B., & Waeye, H. (2001). Kwalitatief onderzoek en dataverzameling door open interviews. In J.Billiet, & H.Waeye (Eds.). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek* (pp.315-342). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.

De Vroe E. (2011). Een kennisgestuurd strafrechtelijk strafrechtelijk beleid? *Fatik (Tijdschrift voor Strafbeleid en Gevangeniswezen)*, vol.29(131), 5-10

De Wree, E. (2010). Evidence based policing: ook voor politie? In Devroe E., Broer W. & Van der Laan P., (Eds.), *Evidence based policing* (pp.18-19). Antwerpen: Maklu.

Federale Regering (7 juli 1999). *De brug naar de eenentwintigste eeuw*.

Glasby J.&Williams I. (2010). Making ‘what works’ work: The use of knowledge in UK health and social care decision-making. *Policy and society*, vol.29, 95-102

Glennerster, R (2012). The power of evidence: improving the effectiveness of government by investing in more rigorous evaluation. *National Institute Economic Review*, Vol. January 2012 (219), R4-R14. doi: 10.1177/002795011221900103

Hall, J.L. & Jennings Jr., E.T. (2010). Assessing the use and weight of information and evidence in U.S. state policy decisions. *Policy and society*, vol.29, 137-147

Head, B.W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and society*, vol.29, 77-94

Hondeghem A., Van Dooren W., Vancoppenolle D., Verschuere B. & Op de Beeck S. (2011). *Handboek Bestuurskunde*. Van Den Broele

Hondeghem, A. & Depré, R. (2005). *De copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*. Van Den Broele: Brugge

Jones, H. (2012). Promoting evidence-based decision-making in development agencies. *ODI Background Notes, February 2012*, 1-6. Geraadpleegd via: www.odi.org.uk

Lindquist E.A. (forthcoming 2003). Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research. To be published by the International Development Centre, Canada. Available on their website: www.idrc.ca (March 2012)

Neuman, W.L. (2007). *Basics of social research. Qualitative and quantitative approaches*. United States of America: Pearson Education

Nutley, S.M., Walter I. & Davies H. T. O. (2007). “*Using evidence: how research can inform public services*”, The Policy Press: Bristol.

Pelgrims, C. (2008). “Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief. Politieke actoren als stakeholders in Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming”, Brugge: Vanden Broele.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A comparative Analysis*. New York: Oxford University Press

Rousseau, D.M. (2006). Is there such a thing as “evidence-based management”? *Academy of Management Review*, vol.31(2), 256-269

Spanhove, J & Verhoest, K. (2008). *Deugdelijk bestuur in de Vlaamse overheid anno 2008. Een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB*. Leuven: SBOV. 183p.

Sutcliffe, S. & Court J. (2005), “*Evidence-based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?*” (November 2005). London: ODI

Tegenbos, G. (21 februari 2003). Beter besturen vergde al 5 miljoen euro studies. *De Standaard*

Van De Walle, S. (2005). Administrative Reform Movements and Commissions in Belgium 1848-2004. *Public Policy and Administration*, Vol.20(4), 38-54

Van Hooland, B. (2003), “*Nieuw Publiek Management van Bestuurskunde tot Copernicus*”, Gent: Academia Press

Verhofstadt, G. (2006), Pleidooi voor een open samenleving. Het vierde burgermanifest.”, *VLD-magazine, speciale uitgave*, pp.7-109

Verlet, D. & Devos, C. (2010), “Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal”, *SVR-Studie*, 2, 59-79

Verlet, D. (2008). Good governance, corporate governance, government governance: what's in a name? Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid. *SVR-Rapport*, 2008/4, 1-32

Vlaamse Regering (13 juli 1999). *Een nieuw project voor Vlaanderen*.

Weiss, C.H. (1995), *The Haphazard Connection: Social Science and Public Policy*, Chapter 3, Harvard University, Cambridge, p.137-150

Juridische bronnen

Parlementaire vraag van de heer Carl Decaluwe, *Vr. en Antw.* Kamer 2002-2003, nr.10

Ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, *Parl.St.* Kamer 2002-2003, nr.16

Decreet strategische adviesraden goedgekeurd door het Vlaams Parlement op 9 juli 2003

Mondelinge bronnen

Interview met M. Ruebens, secretarissen-generaal DAR, te Brussel op woensdag 11 april 2012

Interview met E. Stroobants, emeritus, te Mechelen op dinsdag 17 april 2012

Interview met L. Victor, medewerker Ernst&Young, te Gent op maandag 16 april 2012

Interview met J. Degraeve, Vlaams parlementslid, te Brussel op vrijdag 16 maart 2012

Interview met D. Vanderpoorten, secretaris-generaal departement Werk en Sociale Economie, te Brussel op donderdag 12 april 2012

Interview met M. Van Hemelrijck, CEO Selor te Brussel op dinsdag 6 maart 2012

Interview met T. Auwers, directeur-generaal FOD Sociale Zekerheid te Brussel op dinsdag 24 april 2012

Interview met P. Samyn, directeur P&O FOD Volksgezondheid te Brussel op maandag 12 maart 2012

Interview met K. Leus, advocaat Eubelius te Brussel op dinsdag 10 april 2012

Interview met L. Van den Bossche, voorzitter Optima te Gent op vrijdag 22 maart 2012

Interview met T. Dekens, kabinetschef minister van werk Monica Deconinck te Brussel op dinsdag 27 april 2012

Interne documenten

“De overheidsconstext in een veranderende maatschappij” (Bouillon-nota, 28 september 1999)

“Een nieuw bestuurlijk beleid. Principebeslissingen omtrent de Vlaamse overheid.” (Leuven-akkoord, 27 maart 2000)

“Naar een modernisering van de openbare Besturen.” Verslag van de werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid

“Beter Bestuur. Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie.” (visienota bijzondere commissarissen, 21 december 2000)

Bijlagen

Bijlage 1: Documentanalyse indicaties ‘evidence’ tijdens Copernicus en BBB	70
Copernicus	70
BBB.....	75
Bijlage 2: ‘Evidence’ tijdens Copernicus en BBB op basis van interviews	77
Copernicus	79
BBB.....	82
Bijlage 3: Indicaties voor het gebruik van ‘evidence’	85
Copernicus	85
BBB.....	87
Bijlage 4: Logboek naar aanleiding van interviews.....	89
Copernicus	89
BBB.....	91
Bijlage 5: Interviews	93

Bijlage 1: Documentanalyse indicaties ‘evidence’ tijdens Copernicus en BBB

Copernicus

Op de onderstaande pagina's hebben we het aantal indicaties voor ‘evidence’ weergegeven in een tabel, zowel voor Copernicus als BBB. In de legende geven we weer aan de hand van welke bewerking we tot de uiteindelijke resultaten zijn gekomen die in de masterproef werden weergegeven. Ter verduidelijking maken we hieronder de bewerking voor Copernicus en BBB

Aantal indicaties in de documenten	Overeenkomstige eindscore zoals opgenomen in masterproef
1-3	1
4-6	2
7-9	3
10-12	4
13-15	5
16-18	6
19-21	7

Bewerkingen Copernicus

Bron van ‘evidence’	Aantal indicaties in de documenten	Overeenkomstige eindscore
Wetenschappelijk onderzoek	Federaal regeerakkoord 1	1
	Bouillon-nota 1	1
	Verslag van de werkgroepen 5	2
Overleg met deskundigen	Federaal regeerakkoord 0	0
	Bouillon-nota 1	1
	Verslag van de werkgroepen 18	6
Beleidsvaluatie	Federaal regeerakkoord 2	1
	Bouillon-nota 0	0
	Verslag van de werkgroepen 0	0

Bewerkingen BBB

Bron van 'evidence'	Aantal indicaties in de documenten	Overeenkomstige eindscore
Wetenschappelijk onderzoek	Vlaams Regeerakkoord 1	1
	Leuven-akkoord 0	0
	Visienota 2	1
Overleg met deskundigen	Vlaams Regeerakkoord 1	1
	Leuven-akkoord 1	1
	Visienota 1	1
Beleidsvaluatie	Vlaams Regeerakkoord 3	1
	Leuven-akkoord 0	0
	Visienota 1	1

Tabel 1: Aanwezigheid van ‘evidence’ tijdens Copernicus

	Bron	p.	Duiding	Aantal
Wetenschappelijk onderzoek	Regeerakkoord 1999	2	De Federale Regering zal bij middel van een externe audit, uitgevoerd onder het rechtstreeks gezag van de eerste minister en met de medewerking van de ombudsdiensten en de betrokken leidende ambtenaren een <u>doorlichting laten uitvoeren van de openbare besturen van ons land</u> .	1
	Bouillon-nota	2	Zij zal zich hiertoe trouwens <u>permanent vergelijken met gelijksoortige diensten in binnen- en buitenland</u> (benchmarking).	1
	Verslag van de werkgroepen	5/59	Dit rapport is een samenvatting van het <u>onderzoekswerk</u> en de aanbevelingen die door deze werkgroepen voor de federale overheid werden geformuleerd in de periode half november 1999 tot eind januari 2000.	1
		7/59	Tevens werden de relevante aanbevelingen uit <u>audits</u> , uitgevoerd door de auditcel van de federale overheid, nl. ABC, en de elementen uit de visie van de Secretarissen-Generaal nagelezen.	1
8/59		In de <u>meeste landen</u> is men ertoe overgegaan om de specifieke boekhouding van de overheidsinstellingen meer conform de boekhouding van de privé-sector te maken.	1	
		2/17	De beweging naar kerntaken betekent een concentratie van beleidsvoorbereiding, beleidsevaluatie en controle in de ministeries en het onderbrengen van de	1

			beleidsuitvoering in agentschappen. Naar het voorbeeld <u>van Finland</u> .	
		3/17	Invoering van agentschappen <u>naar het voorbeeld van Finland en USA</u> .	1
Overleg met deskundigen	Regeerakkoord 1999			
	Bouillon-nota	4	De cel veranderings- en kwaliteitsmanagement zal bovendien continu worden ondersteund door <u>externe consultants</u> .	1
	Verslag van de werkgroepen	7/59	Tevens werden de relevante <u>aanbevelingen</u> uit audits, uitgevoerd door de auditcel van de federale overheid, nl. <u>ABC</u> , en de elementen uit de visie van de <u>Secretarissen-generaal</u> nagelezen.	1
			<u>Aanbevelingen van ABC</u> bij	9
		2/17	- beweging naar kerntaken.	1
		3/17	- Invoering agentschappen	1
		4/17	- Corporatisering en privatisering (geen info)	0
		6/17	- Grotere beheersautonomie en responsabilisering	1
		7/17	- Grotere decentralisatie (geen info)	0
		8/17	- Het verminderen, vereenvoudigen en verbeteren van de regelgeving	1
		9/17	- Gebruiker van de diensten centraal	1
		12/17	- Selfservice government	1
	14/17	- Groeiende aandacht voor kennismanagement en lerende overheid	1	
	16/17	- Invoering van nieuwe vormen van middelenallocatie	1	

		17/17	- Hervorming van de boekhouding	1
			<u>Visie Secretarissen-generaal</u> bij	9
		4/17	- beweging naar kerntaken	1
		4/17	- invoeren agentschappen	1
		4/17	- corporatisering en privatisering	1
		6/17	- grotere beheersautonomie aan ministeries en agentschappen	1
		7/17	- grotere decentralisatie (geen info)	0
		8/17	- verminderen, vereenvoudigen en verbeteren van regelgeving	1
		10/17	- gebruiker van de diensten centraal	1
		13/17	- selfservice government	1
		14/17	- meer aandacht voor kennismanagement en lerende organisatie	1
		16/17	- invoering nieuwe vormen van middelenallocatie	1
		17/17	- hervorming van de boekhouding (geen info)	0
Beleidsevaluatie	Regerakkoord 1999	4	Ten slotte zal de Regering samen met het Parlement en met medewerking van het coördinatiebureau van de Raad van State een <u>wetsevaluatie</u> instellen.	1
		5	Een democratie moet haar wijze van besluitvorming en inspraakmogelijkheden die zij biedt permanent <u>evalueren</u> en verbeteren.	1
	Bouillon-nota			0
	Verslag van de werkgroepen			0

Tabel 2: Aanwezigheid van ‘evidence’ tijdens BBB

	Bron	p.	Duiding	Aantal
Wetenschappelijke studies	Regeerakkoord 1999	17	De huidige staatkundige ordening en de bestaande bevoegdheidsverdeling leiden tot heel wat blokkeringen en inefficiënt bestuur. Dat blijkt overvloedig uit het <u>verslag van de Senaatscommissie voor institutionele aangelegenheden</u> .	1
	Leuven-akkoord			0
	Visienota bijzondere commissarissen	49	het aangereikte organisatiemodel bouwt voort op het Vlaams regeerakkoord, de beleidsnota Ambtenarenzaken en de verklaring van Leuven. Die elementen worden verder onderbuwd en uitgewerkt vanuit de basisprincipes van deugdelijk bestuur en <u>internationale trends in overheidsmanagement</u> .	1
		54	Hoewel verzelfstandiging een wereldwijde trend is in het <u>nieuw overheidsmanagement</u> , dekt de term in de praktijk zeer verschillende ladingen. Het is dan ook een koepelbegrip dat vanuit diverse invalshoeken kan worden benaderd.	1
Overleg met deskundigen	Regeerakkoord 1999	17	Voor andere noodzakelijke hervormingen is een <u>breder overleg</u> noodzakelijk.	1
	Leuven-akkoord	1	De Vlaamse Regering beslist principieel dat voor specifieke projecten de <u>professionele expertise</u> , aanwezig in de Vlaamse overheid, op een soepele en flexibele manier rechtstreeks <u>aanspreekbaar moet worden</u> voor de politieke verantwoordelijken.	1
	Visienota bijzondere commissarissen	12	De bijdrage rond de herstructurering van het Vlaamse landschap stelt vast dat het stelsel nu erg omvangrijk en erg onduidelijk geordend is, en pleit voor een	1

			herstructurering die enerzijds het politieke primaat bij de beleidsbepaling bevestigt en anderzijds <u>het belang van de relevante maatschappelijke actoren en van deskundigen</u> erkent.	
Beleidsvaluatie	Regeerakkoord 1999	6	Tevens moet er een <u>evaluatie</u> komen van decreten, waarbij een beroep kan gedaan worden op de Raad van State.	1
		11	De rol van de samenstelling van de raden van bestuur moet worden <u>geëvalueerd</u> en bijgestuurd.	1
		11	Via doelmatigheidsanalyse moet de werking van de administratie voortdurend worden <u>geëvalueerd</u> en verbeterd.	1
	Leuven-akkoord			0
	Visienota bijzondere commissarissen	66	De Vlaamse wetenschappelijke instellingen werden op verzoek van de Vlaamse Regering dd. 27 mei 1997 <u>doorgelicht</u> . In de doorlichting worden een belangrijk aantal uitdagingen en problemen vastgesteld, waarmee elk van de vijf instellingen wordt geconfronteerd.	1

Bijlage 2: 'Evidence' tijdens Copernicus en BBB op basis van interviews

Op de onderstaande pagina's hebben we de indicaties voor de verschillende bronnen van 'evidence' weergegeven zoals door de geïnterviewden aangegeven. In de legende geven we de bewerking weer die geleid heeft tot de eindscores opgenomen in de masterproef. Ter verduidelijking maken we hieronder de bewerking voor Copernicus en BBB.

Aantal indicaties aangegeven door de geïnterviewden	Overeenkomstige eindscore zoals opgenomen in masterproef
1-3	1
4-6	2
7-9	3
10-12	4
13-15	5
16-18	6
19-21	7

Bewerkingen Copernicus

Bron van 'evidence'	Aantal indicaties aangegeven door de geïnterviewden	Overeenkomstige eindscore
Wetenschappelijk onderzoek	Kabinetsmedewerkers 4	2
	Initiator 0	0
	Ambtenaar 0	0
	Expert 1	1
Overleg met deskundigen	Kabinetsmedewerkers 4	2
	Initiator 3	1
	Ambtenaar 1	1
	Expert 4	2

Beleidsevaluatie	Kabinetsmedewerkers 2	1
	Initiator 0	0
	Ambtenaar 1	1
	Expert 0	0

Bewerkingen BBB

Bron van 'evidence'	Aantal indicaties aangegeven door de geïnterviewden	Overeenkomstige eindscore
Wetenschappelijk onderzoek	Kabinetsmedewerkers 2	1
	Initiator 2	1
	Ambtenaar 3	1
	Expert 2	1
Overleg met deskundigen	Kabinetsmedewerkers 4	2
	Initiator 4	2
	Ambtenaar 3	1
	Expert 1	1
Beleidsevaluatie	Kabinetsmedewerkers 1	1
	Initiator 2	1
	Ambtenaar 0	0
	Expert 1	1

	Categorie geïnterviewde	Duiding	Aantal indicaties
Wetenschappelijke studies	Kabinetsmedewerkers	Het verzamelen van ‘best practices’ van over de hele wereld met daaraan gekoppeld de pro’s en contra’s en de effecten van die ‘best practices’.	1
		Het was eigenlijk vooral gezond verstand, er waren wel studies zoals het competentiemodel van Hudson, weging van mandaatfuncties, <u>interne audits en begrotingscontrole</u> (COSO).	2³⁰
		Met de POD Wetenschap was er de mogelijkheid om in te tekenen op een aantal <u>studies, universiteiten</u> ontvingen daar subsidies voor.	1
	Initiator	Het was onmogelijk volgens mij. Als je zegt met wetenschap maak een bandbreed verhaal, dan moeten een aantal specialisten 2-3 jaar niets anders doen.	0
	Ambtenaar	De eerste fase van Copernicus is vertrokken vanuit een seminarie. Ik weet niet of ze empirische gegevens gebruikt hebben, ik was daar toen nog niet bij betrokken.	0
	Expert	Ik weet dat er oproepen waren naar universiteiten toe vanuit de POD Wetenschap.	1

³⁰ We kennen hier slechts twee indicaties toe omdat de andere studies uit het citaat verwijzen naar studies m.b.t. HR, dit behoort niet tot de focus van deze masterproef.

Overleg met deskundigen	Kabinetsmedewerkers	Dit onderdeel moeten we opsplitsen in drie deelaspecten: overleg met de secretarissen-generaal, ABC en consultants.	3
		Er was overleg met 3 <u>consultancy bureaus</u> : PWC, Accenture en KPMG.	1
	Initiator	We hebben geprobeerd te overleggen met <u>ABC</u> , maar dat was niet echt een succesverhaal. Er was overleg met <u>experts</u> waaruit dan bepaalde modellen zijn voortgevloeid. Ik heb <u>expertise</u> gekocht op de <u>markt</u> . Ik had een basisvisie in mijn hoofd en vroeg aan de kandidaten of ze zich daarin konden vinden. (<u>kabinetsmedewerkers</u>) Op privé basis vroeg ik een aantal mensen uit de <u>consultancy bureaus</u> .	2
			1
	Ambtenaar	Er werd voor verschillende domeinen met verschillende <u>experts</u> samengewerkt.	1
	Expert	Er waren <u>juristen</u> betrokken bij het proces, maar er was een kerngroep gevormd op het kabinet van minister Van den Bossche van <u>mensen met een wetenschappelijke achtergrond</u> en bovendien <u>mensen die wisten hoe een administratie werkte</u> .	1
		3	
		80	

Beleids evaluatie	Kabinetsmedewerkers	De <u>data van ABC</u> kunnen we als beleidsvaluatie beschouwen, de intentie was er, maar de mogelijkheden werden niet benut.	1
			1
	Initiator	De <u>radioscopie van de publieke sector</u> .	0
	Ambtenaar	<u>CAF</u> bestond al voor Copernicus en er werd al mee gewerkt, maar niet overal.	1
	Expert	Als jurist heb ik dat niet gezien, dat wil niet zeggen dat het niet gebeurd zou zijn.	0

	Bron	Duiding	Aantal
Wetenschappelijke studies	Kabinetsmedewerkers	Het studiemateriaal is vooral afkomstig van het <u>Instituut voor de Overheid</u> en teksten van professor De Rynck, toen voorzitter van de commissie wetenschappelijke adviesraden Binnenlands Bestuur. Er zijn geen studies voor BBB besteld, maar er waren wel teksten van het Instituut voor de Overheid.	1 1
	Iniatiator	De <u>teksten van het Instituut voor de Overheid</u> was bestaand materiaal. We hebben zelf geen opdracht gegeven. Het is pas later met de oprichting van de steunpunten dat wij gingen gaan samenwerken met universiteiten. Er werden een aantal studies gedaan voor de begeleidende maatregelen die met de structuurhervorming samenhangen, bijvoorbeeld met Stibbe.	1 1
	Expert	Studies over beloningsbeleid Studies over MOD's (management ondersteunende diensten) Studies over interne en externe agentschappen	3
	Ambtenaar	De studies waar men in het krantenartikel naar verwijst, is juridische ondersteuning met Stibbe, geen wetenschappelijke studie. We maakten wel gebruik van de teksten van Verhoest en Bouckaert.	2

	Bron	Duiding	Intensiteit
Overleg met deskundigen	Kabinetsmedewerkers	Ik was altijd al voorstander om hervormingen door de ambtenarij zelf te laten dragen. Je moet je niet laten ondersteunen door dure consultants die toch maar zeggen wat je zelf al weet. Er was wel <u>overleg met bijvoorbeeld Geert Bouckaert en Filip De Rynck</u> . Er was overleg met het Rekenhof, consultants, de inspectie van financiën, maar dat heeft niet zo lang geduurd.	1 3
	Iniatiator	De sturing kwam altijd vanuit de mensen die in heel de hervorming vanaf medio jaren '90 al betrokken waren en die expertise hadden. Er was ook wel overleg met Bouckaert, Hays (beloningsbeleid). De meesten hadden hun eigen contacten en netwerken, dat impliceerde ook informele netwerken. Zelf had ik goede contacten opgebouwd met de Nederlandse administratie. Daarnaast was een nieuw element de contacten met het middenveld. We hadden ook contacten met de academische wereld en beroepsverenigingen.	2 2
	Expert	Overleg met college van ambtenaren-generaal, met externe deskundigen, met MOVI vzw.	3
	Ambtenaar	We deden beroep op interne expertise, mensen die het reilen en zeilen kenden en naar de organisatie keken vanuit een helicopterkijk.	1

	Bron	Duiding	Intensiteit
Beleidsvaluatie	Kabinetsmedewerkers	Het instrumentarium tot beleidsvaluatie zoals voorzien in het decreet is er maar gekomen met BBB.	0
		Beleidsvaluatie is weinig aan bod gekomen, nu nog altijd. Er is wel geëvalueerd, bijvoorbeeld over het aantal adviesorganen.	1
	Initiator	Er werd eerder geëvalueerd vanuit een buikgevoel, niet formeel dus, maar de aanloop naar CAF zat wel in die eerste informele evaluaties.	1
		We hebben de ervaringen die wij hadden gebruikt om voorstellen te doen.	1
	Expert	(geen verdere uitleg)	0
	Ambtenaar	We hebben ons laten inspireren door analyses gemaakt door het Rekenhof waar men toen vanuit de invalshoek van de parlementaire controle een aantal vragen stelde.	1

Bijlage 3: Indicaties voor het gebruik van 'evidence'

Copernicus

Kabinetsmedewerkers

	Informatief	Beïnvloedend	Grondslag
Wetenschappelijke studies	5,5	4,8	5,5
Overleg met deskundigen	5	4,3	4,3
Beleidsvaluatie	2	2	2,3
	12,5	11,1	12,1

Initiator

	Informatief	Beïnvloedend	Grondslag
Wetenschappelijke studies	7	2,5	2,5
Overleg met deskundigen	6,5	5,5	1
Beleidsvaluatie	0	0	0
	13,5	8	3,5

Expert

	Informatief	Beïnvloedend	Grondslag
Wetenschappelijke studies	7	3,5	1
Overleg met deskundigen	7	3	1
Beleidsvaluatie	onbekend	onbekend	onbekend
	14	6,5	2

Ambtenaar

	Informatief	Beïnvloedend	Grondslag
Wetenschappelijke studies	5	3	6
Overleg met deskundigen	6	6	6
Beleidsvaluatie	3	4	5
	14	13	17

Invloed van soorten 'evidence' op beleidsvoering?

Wetenschappelijke studies 3,45 nee, want kleiner dan 4

Overleg met deskundigen 4,7 ja, want groter dan 4

Beleidsvaluatie 1,5 nee, want kleiner dan 4

Kabinetsmedewerkers

	Informatief	Beïnvloedend	Grondslag
Wetenschappelijke studies	5,5	5,5	4,5
Overleg met deskundigen	3,25	3,5	3,5
Beleidsvaluatie	3,5	3,5	3,5
	12,25	12,5	11,5

Initiators

	Informatief	Beïnvloedend	Grondslag
Wetenschappelijke studies	5,5	5,5	2,5
Overleg met deskundigen	6	6	5
Beleidsvaluatie	6	2,5	0,5
	17,5	14	8

Expert

	Informatief	Beïnvloedend	Grondslag
Wetenschappelijke studies	4	3	3
Overleg met deskundigen	5	5	5
Beleidsvaluatie	5	4	5
	14	12	13

Ambtenaar

	Informatief	Beïnvloedend	Grondslag
Wetenschappelijke studies	5,5	6	5
Overleg met deskundigen	7	6	6
Beleidsvaluatie	6	5	5
	18,5	17	16

Invloed van soorten 'evidence' op de beleidsvoering?

Wetenschappelijke studies 5 ja, want groter dan 4

Overleg met deskundigen 5,13 ja, want groter dan 4

Beleidsvaluatie 3,75 nee, want kleiner dan 4

Bijlage 4: Logboek naar aanleiding van interviews

Copernicus

Naam	Ondernomen stappen	Resultaat
Tom Auwers	<p>15/2/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview i.f.v. masterproef</p> <p>24/2/12 e-mail ter herinnering</p> <p>7/3/12 - e-mail ter herinnering (met groeten van Marc Van Hemelrijck) - telefonisch contact - e-mail met voorstel voor data</p> <p>29/3/12 e-mail met herinnering</p> <p>11/4/12 telefonisch contact</p> <p>18/4/12 e-mail met herinnering</p> <p>23/4/12 telefonisch contact</p>	Interview op 24/4/12
Luc Van den Bossche	<p>15/2/12 telefonisch contact (Optima)</p>	Interview op 22/3/12

	<p>15/2/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview i.f.v. masterproef</p> <p>17/2/12 e-mail met voorstellen tot datum</p>	
Pol Van Den Driessche	<p>15/2/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview i.f.v. masterproef (via elektronisch contactformulier op persoonlijke website)</p>	Geen reactie
Marc Van Hemelrijck	<p>15/2/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview i.f.v. masterproef</p>	Interview op 6/3/12
Peter Samyn	<p>17/2/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview i.f.v. masterproef</p> <p>29/2/12 telefonisch contact</p> <p>1/3/12 e-mail ter herinnering</p>	Interview op 12/3/12
Tania Dekens	<p>7/3/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview i.f.v. masterproef</p> <p>14/3/12 e-mail met herinnering</p>	Interview op 27/4/12
Kaat Leus	<p>7/3/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview i.f.v. masterproef</p>	Interview op 10/4/12

Naam	Ondernomen stappen	Resultaat
Joris Sels	15/2/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview	contactgegevens van Johan De Graeve en Martine Ruebens (dhr. Sels was te weinig betrokken bij fase van beleidsvoorbereiding)
Dirk Vanderpoorten	16/2/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview	Interview op 12/4/12
Erik Portugaels	17/2/12 telefonisch contact met vraag tot medewerking aan interview	Interview op 26/3/12, maar niet doorgegaan omwille van sollicitatiegesprek, afspraak om vragen via e-mail te beantwoorden (antwoord ontvangen op 3/5/12)
Johan De Graeve	17/2/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview	Interview op 16/3/12
Martin Ruebens	29/2/12 e-mail met vraag tot medewerking aan interview	Interview op 11/4/12
Eric Stroobants	29/2/12 e-mail naar DAR (op aanraden van dhr. Deschamps) met vraag naar contactgegevens Eric Stroobants	Interview op 17/4/12

	<p>1/3/12 e-mail naar Eric Stroobants met vraag tot medewerking aan interview</p>	
Leo Victor	<p>1/3/12 e-mail naar VLEVA (op aanraden van dhr. Deschamps) met vraag naar contactgegevens Leo Victor</p> <p>3/3/12 e-mail van dhr. Victor met voorstellen tot data voor interview</p> <p>5/4/12 e-mail ter herinnering van interview</p>	Interview op 16/4/12

Bijlage 5: Interviews

Copernicus

Marc Van Hemelrijck, dinsdag 6 maart 2012

Peter Samyn, maandag 12 maart 2012

Luc Van den Bossche, vrijdag 22 maart 2012

Kaat Leus, dinsdag 10 april 2012

Tom Auwers, dinsdag 24 april 2012

Tania Dekens, vrijdag 27 april 2012

BBB

Johan De Graeve, vrijdag 16 maart 2012

Martin Ruebens, woensdag 11 april 2012

Dirk Vanderpoorten, donderdag 12 april 2012

Leo Victor, maandag 16 april 2012

Eric Stroobants, dinsdag 17 april 2012

Erik Portugales, donderdag 3 mei 2012 (datum van ontvangst e-mail)

DEEL I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Marc Van Hemelrijck

Functie tijdens Copernicus: kabinetsmedewerker Luc Van den Bossche

Huidige functie: CEO Selor

Datum van interview: dinsdag 6 maart (16u30-18u)

Plaats van interview: Selor – Bischoffsheimlaan 15 (Brussel)

DEEL II: Het gebruik van ‘evidence’

Als ‘evidence’ beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

- 1. Over het gebruik van wetenschappelijke studies tijdens Copernicus lijkt geen twijfel te bestaan, de media bekritiseerden het kostenplaatje erg vaak. Over welke wetenschappelijke studies ging het precies in het kader van de structuurhervorming?**

Best practices

Op vraag van dhr. Van Hemelrijck werden een aantal consultancy bureaus geraadpleegd, namelijk ‘the big 5’ (PWC, Deloitte,...). Deze consultants stonden ongeveer een 3-tal maanden naast dhr. Van Hemelrijck. De basis ging over 2 strategische lijnen: HR enerzijds en structuur anderzijds. De vraag was om de ‘best practices’ van over de hele wereld (zowel de Angelsaksische landen: Nieuw Zeeland bv. als de Latijnse landen: Spanje bv.) in kaart te brengen. De best practices alleen verzamelen was niet voldoende, de pro’s en contra’s van elk model dienden geïdentificeerd te worden en ook de effecten moesten in kaart gebracht worden. De inbreng van de consultants bevatte ook privémodellen. Dit leidde uiteindelijk tot 2 werkgroepen: 1 rond HR en 1 rond organisatie.

De kritiek was vooral gericht op het top-down karakter van de hervorming, maar er was geen andere mogelijkheid omdat de interne ambtenaren niet wilden meewerken (secretarissen-generaal weigerden mee te werken³¹).

Deze best practices kunnen we beschouwen als een bron van wetenschappelijke studies.

- 2. Voor wetenschappelijke studies werd beroep gedaan op verschillende expertenbureaus. Waarin verschilden die studies van elkaar?**

De bureaus moesten op korte termijn werken, een goed antwoord of een juist model vinden was dus niet evident. Hun inbreng leidde tot een wereldwijd overzicht.

³¹ Zie context hierna.

3. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?

De studies waren gebaseerd op twee pijlers: enerzijds de organisatiestructuur en anderzijds het HRM-aspect. Die studies vloeien voort uit de Bouillonnota waarin de basisprincipes in ongeveer 9 pagina's naar voren werden geschoven.

4. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?

Het wetenschappelijke primeerde, de hervorming was niet echt een ideologisch verhaal.

5. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.							x
De wetenschappelijke studies waren de grondslag/impuls voor de structuurhervorming. <u>Opmerking³²</u> : Grondslag: waarom is zo'n model tot stand gekomen? Impuls: verwijst naar een driver -> de studies waren niet de driver, want wij als ploeg wilden veranderen					x		

Overleg met deskundigen

6. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

In principe moeten we dit onderdeel opsplitsen in drie deelaspecten:

- Secretarissen-generaal: zij dachten al na over bepaalde zaken en wij als ploeg wilden de Corbillon-nota als antwoord daarop voorstellen. De secretarissen-generaal stelden zeer passief vast welke de problemen waren.
- ABC: intern onderzoekswerk, zij stelden een synthese op. Vanuit de ploeg van dhr. Van Hemelrijck kwam de vraag om met dat (zeer nuttig!) onderzoekswerk resultaten, effecten,... ook iets te doen. Maar daar werd geen gevolg aan gegeven door ABC.
- Consultances³³

7. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

De 30 adviseurs die samen het ABC vormen zijn mensen van een zeer hoog niveau en bezaten bovendien kennis over de organisatie. Het ABC zei dat ze over alle data beschikten om te

³² Deze opmerking die duidt op een verschil tussen grondslag en impuls nemen we mee voor de volgende interviews, waarbij we die terminologie opsplitsen.

³³ Deze groep hebben wij opgenomen in het voorgaande deel onder 'wetenschappelijke studies'.

hervormen. Als men vroeg om effecten en resultaten dan zei men dat dit niet het domein van ABC was. Na een gesprek met die mensen om mee op de boot te springen, bleek 1 persoon bereid, maar ook dat werd geen duurzame relatie.

8. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

Het overleg met de consultancy verliep goed (zie wetenschappelijke studies), met ABC was dat niet duurzaam.

9. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

/

10. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

De output vanuit ABC waren enorm veel data, maar met die data werd niets gedaan.

11. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.						x	
Het overleg met deskundigen was de grondslag/impuls voor de structuurhervorming.						x	

Beleidsvaluatie

12. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsvaluatie?

De data van ABC die kunnen we als beleidsvaluatie beschouwen. De intentie was er, maar men heeft de mogelijkheden niet benut.

13. Duid aan in welke mate de beleidsvaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsvaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).			x				
De beleidsvaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.	x						
De beleidsvaluatie was de grondslag/impuls voor de structuurhervorming.	x						

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van ‘evidence’

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar ‘helemaal niet als externe druk ervaren’ en een waarde 7 voor ‘ervaren als zeer hoge externe druk’.

14. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal							x
Dioxine-crisis							x
Kloofdenken als rechtstreeks gevolg van ‘zwarte zondag’							x
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid							x
Problematisch asielbeleid							x
Agusta-Dassault affaire							x
Cultuur van New Public Management (ze kenden de bestaansreden van de federale overheid niet, dus van NPM al zeker niet)	x						x
Financiële, politieke en sociale druk bv. in het federale regeerakkoord: de signalen van de kiezers	x						
Mondigere burgers							x
Andere (specifieer) de creatie van een burning platform (extern omdat de ploeg die de hervorming leidde externen waren)							x
nieuwe partijen in de regering (sense of urgency)							x

15. Zijn er nog elementen van ‘externe druk’ die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

De creatie van een burning platform (zie hierboven).

16. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk?

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement							
druk vanwege de ambtenaren	x						
druk vanwege politici (hervorming stond in top 3 van het regeerakkoord)							x
druk van topmanagers binnen de administratie	x						
andere (specifieer)							
...							
...							
...							

17. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

Zeer bepalend, vooral in de fase van beleidsvoorbereiding, maar ook nuttig voor de fase van de beleidsevaluatie. De studies dienen de effectmetingen.

18. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

Soms worden wetenschappelijke studies als doekje voor het bloeden gebruikt, je kunt er negativisten de mond mee snoeren. Wanneer je geen interne expertise hebt, dan is het interessant om 'evidence' aan te wenden. Dat leidt natuurlijk wel tot een top-down hervorming.

Context – filosofisch en strategisch kader

Om de context van BBB en Copernicus te schetsen is het belangrijk om weten dat BBB eigenlijk een afgeleide is van Copernicus. Bovendien was de Vlaamse overheid een andere organisatie dan de federale overheid. In de jaren '90 was het NPM-denken al doorgedrongen in de organisatie, de Vlaamse overheid was veeleer matuur, ze dachten al over managementbeheer. BBB is afgeleid van Copernicus, maar die maturiteit is wel een belangrijk element.

Dat brengt ons de externe drive van de hervorming.

1. Het gaat over een organisatie die verwaarloosd was en bovenal een organisatie die zichzelf niet in vraag stelde. Belangrijk was dat de overheid de burgers nooit als klanten benoemde.
2. Er was een maatschappelijke evolutie aan de gang. In die context was het belangrijk om de hervorming te kunnen verkopen. Er was een crisis over het vertrouwen in het gezag, maar ook een vertrouwenscrisis in de politieke partijen. Er hing een zekere 'sense of urgency'. De verkiezingen hebben geleid tot het regeerakkoord waarin de hervorming in de top 3 terecht gekomen. Het belang van die top 3 is dat enkel deze zaken werkelijk uitgerold worden en dan uitgevoerd worden.

Nota Corbillon

Deze nota wilde de interne organisatie de kans geven om mee te denken over de toekomst van de federale overheid als organisatie. Het was meteen ook de kans om intern draagvlak te creëren en het ontbrekende 'roulet' daar te vinden. De presentatie van de nota impliceerde een vraag naar engagement voor de toekomst. Na 2 dagen was er geen consensus, die is er dan toch gekomen op vrijdagavond omdat de secretarissen-generaal naar huis wilden. Na het weekend bleek dat de secretarissen-generaal als college wel hun akkoord gegeven hadden, maar dat dit niet gold als individuen.

Na deze gebeurtenissen werd dhr. Van Hemelrijck kabinetschef van minister Van den Bossche. Om de hervorming op poten te zetten wilde dhr. Van Hemelrijck samenwerken met een ploeg om van die ploeg een input te krijgen. Die ploeg beschrijft dhr. Van Hemelrijck als zijn 'dreamteam'.

Visie Luc Van den Bossche

Als je L. Van den Bossche zou vragen of Copernicus geslaagd is zal hij waarschijnlijk zeggen dat het niet geslaagd was. Dhr. Van Hemelrijck nuanceert. The window of opportunity was

maar 3 jaar. Er was geen garantie tot voortzetting, die is er nooit, maar in dit geval werden de principes vaak overboord gegooid. De afschaffing van kabinetten bijvoorbeeld is ook slechts in beperkte mate gelukt. De opportuniteiten veranderen nu en daardoor is een bottom-up aanpak mogelijk. Dhr. Van Hemelrijck nuanceert in die mate door te zeggen dat we moeten kijken naar de filosofie achter Copernicus, namelijk we willen een goeie werkgever zijn en een goeie dienstverlener.

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Peter Samyn

Functie tijdens Copernicus: adviseur minister Luc Van den Bossche

Huidige functie: directeur P&O FOD Volksgezondheid

Datum van interview: maandag 12 maart (15u30-16u30)

Plaats van interview: Victor Hortaplein 40 (Brussel)

DEEL II: Het gebruik van ‘evidence’

Als ‘evidence’ beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

- 1. Over het gebruik van wetenschappelijke studies tijdens Copernicus lijkt geen twijfel te bestaan, de media bekritiseerden het kostenplaatje erg vaak. Over welke wetenschappelijke studies ging het precies in het kader van de structuurhervorming?**

Ik ben er pas bijgekomen toen het conceptuele luik al achter de rug was. Wat de wetenschappelijke grond van de Bouillonnota is, weet ik op zich niet, maar ik ga er vanuit dat dat de nota wetenschappelijk gestaafd was. Het was een samenwerking met een triumviraat van de grote consultancybureaus, zij hebben uiteindelijk hun expertise binnengedreven.

Het waren vooral ‘best practices’?

De wetenschappelijke studies hebben op zich weinig met de academische wereld te maken. Er waren een aantal studies, samen met POD Wetenschap (wetenschappelijke studies), ik denk een 4-5 tal. Die studies boden aan universiteiten de kans om in te tekenen op een aantal onderwerpen, rond conformiteit bijvoorbeeld. Dhr. Janvier heeft daar op ingetekend.. Het was nadat het grote concept, het grote plaatje al uitgetekend was, voor uitdieping van aangereikte modellen.

- 2. Voor wetenschappelijke studies werd beroep gedaan op verschillende expertenbureaus. Waarin verschilden die studies van elkaar?**

De studies waren een aanvulling op elkaar, ze overlaptten elkaar niet. Een uitdieping van bepaalde domeinen. Ik durf niet meer zeggen welke uiteindelijk geselecteerd zijn. Dat zou je bij de POD Wetenschapsbeleid – als zij hun archieven bijhouden – terugvinden. Er waren 4 of 5 studies waarbij zowel conglomeraten van Vlaamse universiteiten, Waalse universiteiten en soms ook een combinatie van beide genomen werden. Gewoon bijvoorbeeld tevredenheid van ambtenaren is zeker gebeurd.

Er is uiteindelijk met een stuurgroep gewerkt, bestaande uit de kopstukken van de grote bureaus. Ik heb daar de indruk dat zij hun onderlinge concurrentie een stuk opzij konden zetten.

Heeft die bevraging impact gehad op de structuur?

Nee, de structuur was er eigenlijk al (de grote principes van de structuur). De grote principes lagen al vast in de nota. Dus al wat homogenisering van bevoegdheidspakketten betreft (DBR's die daaruit voortvloeid zijn) dat was uiteindelijk op voorhand al beslist. Het is niet zo dat Copernicus gebaseerd is op grote betrokkenheid van heel brede actoren. Het is eigenlijk een elitair proces geweest met de consultancy bureaus, met heel weinig experts uiteindelijk. Met zo'n grote hervorming is het proces heel moeilijk en vooral binnen de legislatuur. Je moet heel snel vooruit gaan. Marc zal dat ook wel gezegd hebben, een aantal grote principes moesten verankerd worden en die moesten verder verder uitgediept worden om dan tot een point of no return te komen.

3. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?

De stuurgroep was een algemene stuurgroep, niet enkel voor de structuur. Daar zat zowel organisatie als HR-beleid in, maar ook de filosofie over mandaatfuncties, managementvisie.

4. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7? 1 duidt op weinig politiek getint, 7 heel sterk politiek getint.

Je moet goed die politieke context van toen terug voor de geest halen, waar je uiteindelijk juist de eerste paarse regering had zonder CD&V, de dioxinecrisis, Dutroux,... dat was allemaal redelijk instabiel. De ambtenarij, de administratie, de politiek stonden allemaal heel erg onder vuur. Zij hebben toen gezegd dat ze van België een modelstaat zouden maken. Dat ging over de politieke tegenstellingen en visies heen, ook op het moment dat men de grote contouren van Copernicus uittekende. Het is maar wanneer je dat compleet gaat uitwerken dat je de consequenties ziet, wat hebben we beslist als grote uitgangspunten, toen ging het af en toe mis. Je kunt homogene bevoegdheidspakketten als principe voorop stellen, maar als je minister van financiën ziet dat toch wel de consequenties heeft rond bepaalde stukken die uit ministerie weggehaald worden om bij andere ministeries toe te voegen, dan begint dat politiek wel terug op het voorplan te komen. Dan is het een hele moeilijke oefening geweest.

Er is wat getrouwte trek geweest naar naar structuur en organogram toe (bv. financiën met plan om het in 3 op te splitsen). Op andere domeinen is er veel politieke invloed geweest. Gemiddeld genomen zou ik een score 5 toekennen.

5. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie³⁴.

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie). zeer dominant, maar daarna wat is er in de praktijk overgehouden (van die best practices). Op een aantal zaken moeten terugkomen (bv. kabinetten)						x	x
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde						x	x

³⁴ De interviewee duidt aan dat er belangrijke verschillen zijn tussen wat in de theorie werd voorbereid en wat de uiteindelijke uitkomst was. De impact van de wetenschappelijke studies op de beleidsvoorbereidende fase is erg hoog, bij de uitvoering eerder laag.

een specifieke beleidsbeslissing. opnieuw verschil tussen idee en uitwerking van principes							
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.						X	X
De wetenschappelijke studies waren de driver voor de structuurhervorming.						X	X

6. Kunt u aangeven wanneer deze wetenschappelijke studies gevraagd werden (helemaal bij het begin/nadat er een idee was om te hervormen/...)

In het regeerakkoord stond dat men van België een modelstaat wilde maken, de uitwerking is in de copernicusnota met de best practices gestart. In het begin van de legislatuur (eerste maanden, door minister Van den Bossche) vonden die studies plaats.

Overleg met deskundigen

7. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

Bijvoorbeeld voor de mandaatfuncties en de selectie op basis van capaciteiten, hebben we nauw samengewerkt met experten alsook met een aantal selectiebureaus. De inspiratie komt uit een model vande universiteiten. Met de topambtenaren hadden we weinig contact, men heeft ervoor gekozen hen buiten spel te zetten en een hele nieuwe top te selecteren. Zij mochten zelf kandidaat zijn voor een mandaatfunctie, maar zij zijn nooit echt betrokken geweest.

We hebben geprobeerd met ABC, dat was het consultant bureau van de federale OH, maar dat is ook niet echt een succesverhaal. Er was een intentie, maar de weerstand van daaruit bleek vrij groot te zijn. Dat is het dilemma waarmee we geconfronteerd zijn. Je hebt geen tijd om rond het veranderingsmanagement en weerstanden te gaan werken. Je gaat er een beetje met de grove borstel door. Dat betekent dat je intern een aantal individuen kan gaan aanzetten, maar je kan niet structureel topambtenaren gaan betrekken, omdat zij zeer negatief stonden tegen de hervorming (ook ABC). Op een bepaald moment is dan gekozen om met de private sector te werken.

8. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

Zelf was ik het meest betrokken bij het onderdeel personeel. Met universiteiten (Leuven en ULB) hebben we bv. het PUMP-programma gebruikt om mensen te gaan opvoeden in managementdenken. Daar hebben wij een heel programma op poten gezet met die 2 universiteiten, zij waren daarbij expert. We hebben dat i.f.v. selectie gedaan, voor vormingsinstituut, met communicatiespecialisten, omdat we heel snel moesten veranderen.

Meer overleg rond personeelsbeleid?

We hebben nooit echt dat onderscheid gemaakt, we moesten expertise hebben, was dat in universiteiten of consultancy. De druk van de tijd en de snelheid was doorslaggevend.

9. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming? Wanneer vond het overleg plaats?

Voor structuur zul je meer aan Tom Auwers hebben, hij was meer betrokken in die managementmodellen.

10. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Als ik weer naar HR ga (omdat ik dat van heel nabij heb meegemaakt) dan gaat het over is de selectie van topambtenaren die heel politiek gevoelig ligt. Die methodologie was nieuw en ongekend binnen de overheidskring. Wanneer men merkt dat een gedooftverfde kandidaat niet door selectie komt, stelt men de methode in vraag. De politiek en Raad van State vragen dan in te binden. Dat is een stukje met vallen en opstaan. Soms waren het kritische elementen waarmee we rekening moesten houden bijvoorbeeld op vlak van methodologie. We konden ons niet ontdoen van de indruk dat er druk was van de politiek . Opvallend is het verschil bij de Raad van State: de Vlaamse kamers gingen veel meer in moderne managementmethodes dan de Walen die veel meer gericht waren op zuiderse landen, waar managementdenken toen nog niet ontwikkeld was. Vlaanderen kende eerder een Angelsaksisch model.

11. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

Wij werkten met MOD's (moderniseringopdrachten) die uitbesteed werden naar universiteiten of consultancies, waar wij eerst met experts samen zaten om het bestek goed in kaart te brengen en dan eigenlijk naar offertes vroegen waar zij expertises samenbrachten. Er was altijd overleg om naar een formele procedure te gaan. Dat is eigenlijk de werkwijze geweest voor de meeste instanties waarmee wij samengewerkt hebben.

12. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).				x	x		
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.				x	x		
Het overleg met deskundigen was de impuls voor de structuurhervorming (grondslag).					x	x	
Het overleg met deskundigen was de driver voor de structuurhervorming.					x	x	

Er was terugkoppeling naar de stuurgroep vanuit de consultancy³⁵.

Luc Van den Bossche gaf zwaar impulsen, met een uitgesproken visie (is dat dan een expert, een wetenschappelijke studie of de minister in persoon?)

Beleidsvaluatie

13. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsvaluatie? Wanneer werd die beleidsvaluatie uitgevoerd?

Het is alleszinds.. Wat is beleidsvaluatie natuurlijk? Is dat op meta-niveau, bijvoorbeeld de klanten die hun vertrouwen in politiek en overheid zijn kwijtgespeeld.

³⁵ Consultancy nemen wij op in de wetenschappelijke studies. Hier gaat het om overleg met universiteiten.

Er was bv. ABC: in welk mate deden zij onderzoek?

De verkiezingen zijn de meest duidelijke vorm van beleidsevaluatie met een afstraffing. Het is eerder een algemeen aanvoelen van de burger: Dutroux, dioxine,... Daardoor is het vertrouwen weg. Je kunt niet spreken van een wetenschappelijke studie van beleidsevaluatie. We zien een aantal grote probleemgebieden. Men heeft dan – ik zou bijna zeggen het belachelijke – initiatief genomen om een bevraging te organiseren. Men wist de uitkomst op voorhand.

14. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie. (gaat over burgerbevraging)

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).	x						
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.	x						
De beleidsevaluatie was de impuls voor de structuurhervorming.	x						
De beleidsevaluatie was de driver voor de structuurhervorming.	x						

We hebben tegenkanting gekregen. Als je vraagt vind je dat de administratie dicht bij de burger moet staan? Dan zegt 99% ja, maar dat weet je op voorhand. Dus in die zin dan een hoge score.

Ik weet er zelf te weinig van, ik weet dat het initiatief genomen is, maar ik was er zelf niet bij. Het algemene aanvoelen was niet vanuit een wetenschappelijke onderbouw. Het was niet de bedoeling alles diep te analyseren en evalueren. We hebben wel nog samen met de OESO een aantal studies gedaan, maar of die echt een invloed waren, weet ik niet. Ik heb de indruk dat men wat argumenten zocht om dat model te verantwoorden, vooral in benchmerking met andere Europese landen in het kader van de efficiëntere overheid, minder ambtenaren, ter aanvulling van ideeën. Maar echte wetenschappelijke studies durf ik niet zeggen.

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van ‘evidence’

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar ‘helemaal niet als externe druk ervaren’ en een waarde 7 voor ‘ervaren als zeer hoge externe druk’.

15. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal							x
Dioxine-crisis							x
Mondigere burgers		x					
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid							x
Problematisch asielbeleid			x				
Agusta-Dassault affaire			x				
Cultuur van New Public Management	x						
Financiële, politieke en sociale druk							POL.
Nieuwe partijen in de regering							
Andere ‘burning platform’ (cfr. Marc Van Hemelrijk) tegenstellingen noord-zuid?							x

De mondigere burger is een evolutie die al 10-20 jaar aan de gang was, echt doorslaggevend was dat hier niet. NPM was geen druk voor Copernicus, maar uiteindelijk wel NPM gebruikt in modellen.

Financieel: men kon wel een aanzienlijk budget vrijmaken voor copernicus, die periode was veel stabiel. Men heeft de vruchten geplukt van die vorige regering. Politieke druk met de verkiezingen was enorm groot.

16. Zijn er nog elementen van ‘externe druk’ die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

Nee, Dutroux en dioxine waren de belangrijkste.

17. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk?

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement						x	
druk vanwege de ambtenaren				x			
druk vanwege politici (hervorming stond in top 3 van het regeerakkoord)							x
druk van topmanagers binnen de administratie	x						
andere (specifieer) vakbonden?			x				
...							
...							

Het nieuwe parlement speelde zeker een belangrijke rol.

Ambtenaren: weerstand eerder dan druk om te veranderen, alhoewel er wel in geslaagd zijn van binnenuit in de administraties mensen te mobiliseren voor verandering (cfr. PUMP en leertrajecten rond organisatieontwikkelingen en HR).

De topambtenaren niet.

Politici: vooral vanuit de premier en Luc Van den Bossche

Topmanagers: zij die er zaten: zeker niet

18. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

Je hebt 2 grote zaken: het conceptuele kader (highlights) waar er een overleg geweest is, maar daar was geen tijd om echt wetenschappelijke studies te doen.

Bij de uitwerking (concretiseren van) is het iets makkelijker, bv. invoering functieweging. Bij niveau A is er heel wat studiewerk met consultancy in Ierland gebeurd. En dan heb je wat meer tijd. We hebben al dikwijls gepraat over of Copernicus mislukt is. Nee, 70-80% gelukt, maar men onthoudt vooral wat we niet hebben kunnen realiseren. De loopbaan voor niveau A is bijvoorbeeld uitgewerkt. In het kader van modernisering beginnen wij bv. nu met een specifiek model te werken a.d.h.v. samenwerking met Utrecht, eerst implementatie om daarna eventueel bij te werken. In de concrete uitvoering kan je rekening gaan houden met wetenschappelijke inzichten. De fase van uitvoering is belangrijk.

19. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

De tijdsdruk! Die is enorm geweest omdat het zo'n massief project was waar je met bijna alle domeinen van een organisatie aan het werken was, waar je heel veel weerstand kreeg vanuit bepaalde hoeken (vakbonden). Je kunt hetzelfde zeggen van de Inspectie van Financiën die zeer veel weerstand geboden heeft bij evolutie van controle ex ante naar ex post met andere rol voor de Inspectie. Door die weerstand is dat er nooit door gekomen. We willen hier nog 4 jaar bakens zetten voor point of no return, daarna is het aan de topmanagers.

In een legislatuur speelt die tijdsdruk nog eens zo hevig, als je rekening houdt met herverkiesbaarheid. L. Vanden Bossche heeft op Vlaams niveau 2 legislaturen meegemaakt, dan kun je je tijd nemen, op federaal niveau was dat maar 1 legislatuur. De tegenstellingen tussen noord en zuid kunnen ook belangrijk zijn.

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Luc Van den Bossche

Functie tijdens Copernicus: initiator Copernicushervorming – minister van ambtenarenzaken

Huidige functie: voorzitter Optima

Datum van interview: vrijdag 22 maart (14u)

Plaats van interview: Optima – Gaston Crommenlaan 12 (Gent)

DEEL II: Het gebruik van ‘evidence’

Als ‘evidence’ beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

- 1. De wetenschappelijke studies uitgevoerd door de verschillende consultancy bureaus lijken - voor de structuurhervorming - de belangrijkste studies. Werden er nog andere studies uitgevoerd voor de structuurhervorming?**

(zie context, achteraan dit interview)

- 2. Voor wetenschappelijke studies werd beroep gedaan op verschillende consultancy bureaus. Waarin verschilden die studies van elkaar?**

(zie context, achteraan dit interview)

- 3. Was er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?**

Het was altijd bandbreed, enkel de structuur, daar geloof ik niet in. Een structuur kan op bepaalde momenten zorgen dat sommige vormen van misbruiken of foute gedragingen minder makkelijk kunnen gebeuren. De structuren kunnen ook een handicap zijn voor de globale opdracht als ik bv. zeg ik wil beginnende chaos en netwerking aanvaarden. Het is belangrijk hoe ik dan mijn structuur maak om dat mogelijk te maken. Het is een wisselwerking natuurlijk. Dat is de reden waarom ik bandbreed wou gaan. De structuur moet rijmen met al de rest. Ideaaltypisch rijmt alles met alles. De hoogste vorm van management is chaos en dat kunnen we moeilijk managen. Vlerick vraagt zich dikwijls af in de Raad van Bestuur hoe studenten daarbij niet gaan panikereren. We beginnen daarover na te denken. Het is een begin nu. In deze tijd zijn we met zodanig veel informatie geconfronteerd. In google bijvoorbeeld daar komen 192.000 items uit. 1 van de vragen zal worden hoe gaan we de juiste gegevens eruit halen om die juiste informatie te vinden? Er is daar nog niet over gestudeerd. We zijn in trial and error. Door netwerking kun je heel wat compenseren.

- 4. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7, waarbij 1 staat voor niet politiek getint?**

Dat had niets te maken met politiek. Ik weet zelfs niet eens welk soort regering er in Canada was. Dat was het minste van mijn interesse. Je kunt als verwijt krijgen dat het een liberaal

managementmodel is, maar ik zie niet goed in hoe een model politiek gekleurd kan zijn. Ideologisch managementmodel kan wel, marxistisch is bijvoorbeeld politiek. Als je dat in een omgeving implementeert, moet je die juist definiëren. Dan is daar geen knoppen politiek aan. Je zou kunnen zeggen dat het een model is van de filosofische dominante stroming, daar maakt je management deel van uit. Nieuwe media en individualisering zijn elementen die ik meeneem. Het is een kind van zijn tijd, anders is het geen goed management. Zoals ik zeg Camu: chapeau, ik wil die man wekelijks eer bewijzen voor zijn verstand en grandeur, maar in 1937. Ik verwijt hem geen kind van zijn tijd te zijn, hij heeft toen iets zeer waardevols geschreven. In het Latijn zegt men (Horatius): exegi monumentum aeri imperendus est (= ik heb een gedenkteken gebouwd dat de eeuwen zal overleven). Het management dat men vandaag maakt is zo niet. Als management in een bedrijf nog hetzelfde is als 10 jaar geleden is moet je zeggen aan de Raad van Bestuur: Houston, we have a problem! En dus er bestaat geen groot gelijk voor eeuwig, uw groot gelijk kan afhangen van allerlei evoluties. Bv. de kapitaalstructuur van een bedrijf. In sommige Amerikaanse theorieën verschilde de 'leverage'. Volgens mij was er te weinig 'leverage'. Ik laat uitrekenen wat er met recessie verdragen kan worden, dat is conservatief. Mijn bedrag was 1 miljard euro lager dan hun berekening. Als dat als dividend zou uitgekeerd worden, maakt dat dus een groot verschil. Het is geen discussie over 2 snoepjes. Zij hebben dan toegegeven, ook al vond men dat ik erg conservatief was. Was de crisis niet begonnen, was dat nooit gebeurd en hadden ze me nooit gelijk gegeven. Toevallig kreeg ik nu een aureooltje. Het hangt soms af van toevalligheden en hoe je je management beoordeelt.

[...] (bancair voorbeeld)

Nu heeft men labiliteit als factor aanvaard en is men veel voorzichtiger, dus daar is een aanpassing gebeurd. Niets is gratis in verandering. Vroeger was er meer stabiliteit in bedrijven, ze wisten wat ze deden. Typisch wat we gezien hebben in Lernaut & Hauspie.

[...]

Social Construction of reality is een belangrijke factor.

5. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies³⁶ onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.		x	x				
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.		x	x				

Informatie: zeker een confrontatiebron.

Invloed: je moet daar niet overdrijven, want we hadden al een filosofie, waarbij we sommige dingen al kenden. Er werd getoetst met culturen, hoe ver kun je gaan in één keer?

³⁶ Wijzen op de modellen aangereikt door de groep van 6.

Grondslag: het is te zien. Er is niet 1 wetenschappelijke studie die aan de grondslag ligt. Ik heb veel boeken gelezen, veel discussies gehouden. Ik kan dat moeilijk definiëren wat ik uit mijn modellen of uit mijn kennis heb gebruikt.

Om van het oorspronkelijke verhaal naar het uiteindelijke verhaal te komen: dat is gevoed uit al wat wij theoretisch en praktisch geleerd hebben. Waarschijnlijk kom je tot 80-90% gesteund zijn op diverse wetenschappelijke dingen. Rechtstreeks derivaat: nee, onrechtstreeks derivaat: ja!

Overleg met deskundigen³⁷

6. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming? Professoren, interne administratie,...?

Bij de uitvoering hebben we bureaus genomen om ons te begeleiden op het veld, minimum 1-2 vergadering per week. Nieuwe problemen werden daar gesitueerd. Daar moest je externe bureaus hebben omdat de kracht en wetenschap intern ontbrak. Wie dat mocht doen, dat werd de nomine aangeduid, zodat ze geen juniors konden sturen, niet omdat ze dom waren, maar omdat de senior dan aan de andere kant zit. Je moet daar een senior hadden, daarom werd de lijst nominatief vastgelegd.

Mensen op kabinet

Groep van 6 experts

Consultancy bureaus (uitvoering)

7. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

(zie hieronder bij context)

8. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

(zie hieronder bij context)

9. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Vraag mij niet wat hun politieke kleur was, ik weet dat X met een ferrari rijdt en zijn madam ook. Maar politieke kleur is voor mij onbelangrijk. Ik ben geëindigd als one-man-partij. Ik ging niet meer naar partijbureau. Mijn stelling was gij vraagt mij als minister, ik vraag niet om minister te worden. Als het u niet aanstaat, moet je mij de volgende keer niet vragen. Je moet bijna in de politiek een nederlaag niet au serieux nemen, zolang je vindt dat je het goed gedaan hebt, is het goed. In de huidige sfeer is dat moeilijk, want voorkeursstemmen worden belangrijk.

10. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

(zie hieronder bij context)

³⁷ We hebben het hier niet over het overleg met de consultants, gezien we dit opnemen onder wetenschappelijk onderzoek.

11. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).						x	x
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.					x	x	
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.	x						

Informatie: discussies waren zeer belangrijk, tussendoor konden we goed lachen. We kenden elkaar zeer goed, het was zeer interessant in confrontatie. Rondom u heb je experts, medewerkers en externen nodig, die heel goed hun job kennen, die dingen beter kennen dan jij, maar 2 die de freedom of speech hebben. Het is gebeurd dat X zei volgens mij is dat niet juist en dan konden we een ganse avond discussiëren. Op onderwijs was er ook zo iemand die kwam 's avonds laat af en met een glaasje wijn en dan konden we discussiëren. Schitterende pedagoog, schitterende gast. Hij zei ik denk het zo en zo. Dat was uitermate belangrijk. Hij was soms ook verkeerd, maar we konden kijken hoe ver we bepaalde zaken in rekening konden brengen. Die openheid van discussie mag niet leiden tot vijanden, je moet dat appreciëren. Als dat niet kan, dan is het niet nuttig. Dat was zeer belangrijk.

Invloed: bijsturen en adapteren aan de verschillende departementen: groot, want er moest bijsturing gebeuren omdat elk departement anders is en niet past binnen 1 model. Het was een open discussie, want er was geen vooraf geschreven tekst. Invloed was groter. De experts hadden de temperatuur ter plaatse gemeten. Dat was belangrijk tijdens de adaptatie.

In de uitvoering werd er niet zoveel geadapteerd, bijsturing op kleine dingen van minder belang, maar adaptatieoefening: ja! Je maakt een theoretisch model, maar er zijn 12 departementen en dus ook 12 werkelijkheden. De eigenheid van het departement was nog niet gemaakt. Daar hadden ze een hele belangrijke inbreng, waarin we mee de filosofie vertegenwoordigden. Als die filosofie anders is, is het hopeloos, het water is te diep.

Grondslag: de vraag was hoe we de filosofie zoals we die gedefinieerd hadden konden laten rijmen met het departement. De grondslag was er, maar het is wel belangrijk dat stukje. Ook al blijft de grondslag hetzelfde. Als ik een grondslag invoer zonder maatwerk, dan lukt het niet. In uw aanpassing moet je een antwoord geven op de eigenheid van het departement. Niet op het fundament, maar resultaat ja.

Beleidsvaluatie

12. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsvaluatie?

Frank Van Massenhove en Tom Auwers die hebben het waar gemaakt in een vijandige omgeving. Tom zat op mijn kabinet ook, briljante gast. Die 2 hebben een gebouw kunnen maken, waarin ze hun filosofie konden laten doorstromen.

13. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).	x						
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.	x						
De beleidsevaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.	x						

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van ‘evidence’

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar ‘helemaal niet als externe druk ervaren’ en een waarde 7 voor ‘ervaren als zeer hoge externe druk’.

14. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal	x						
Dioxine-crisis	x						
Mondigere burgers							x
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid							x
Problematisch asielbeleid	x						
Agusta-Dassault affaire	x						
Cultuur van New Public Management							
Financiële en sociale druk	x						
Nieuwe partijen in de regering	x						
Tijdsdruk	x						
Andere (specificeer)							

Dutroux

Nee, ik heb BiZa ook gedaan. Ten eerste is de vraag hoe groot was het schandaal? Het is niet omdat de pers vindt dat het een schandaal is, dat het zo is. Wie heeft de pers als experten opgevoerd? Paul Marchal. Ik kreeg Vlaanderen op mij toen ik zei: Marchal is expert om te zeggen hoe groot het lijden is als uw dochter op die manier moet sterven. Dat is traumatisch, kan ik mij inbeelden. Dat moet wreed zijn, het is al wreed als uw dochter vroeger sterft dan u, in die omstandigheden nog erger maar daardoor word je niet door god verlicht om expert te zijn over justitie. Maar de pers voerde die op als expert. Hij is een onderwijzer. Ik ga mij niet uitspreken over de pedagogie van het jonge kind om als expert op televisie te komen. Maar hij werd daar als expert opgevoerd, over iets waar hij niets van kent, veel wetend van het lijden. Natuurlijk stel ik de vraag als vader: hadden ze hem vroeger gepakt, dan was mijn dochter

niet gestorven, wat juist is natuurlijk. Konden ze hem vroeger pakken? Is het een schandaal of niet? Er was een structureel probleem, laat ons eerlijk zijn in die zin dat de rijkswacht (uit ervaring BiZa) was een schitterend korps: discipline, een beetje te hiërarchisch misschien, te veel leger. Ik kon daarmee werken gelijk zot. Schitterende discipline. De gemeentepolitie werd politiek gehandhaafd (1) op de filosofie van de autonomie van de gemeente (waardevol idee) en (2) de burgemeester: c'est ma police. André Cools zei tegen mij: jamais, c'est ma police, c'est moi le patron de la police. Veel burgemeesters wilden hun eigen politieambtenaren, discipline was veel lager. In de rijkswacht bestond alcoholisme niet. En in een groot korps zoals Gent was er om het beleefd uit te drukken enig probleem van boven tot beneden, boven ook he! Die performance was beter bij de rijkswacht dan bij de gemeentepolitie. De gerechtelijke politie in het kader van oorlog tussen parket en politiekrachten. Wie voert uit, wie leidt? Parket dacht dat zei moesten leiden, waren nogal stoutmoedig. De gerechtelijke politie waar meestal wel een beetje meer kwaliteit aanwezig was dan bij de gemeentepolitie, maar bv. waar men commissaris werd met expertise die gelijk stond, zelfs lager dan expertise van met adjudant van de rijkswacht. Adjudant had meer opleidingen dan de commissaris bij de gerechtelijke politie. C'était la réalité. Verbazingwekkend misschien, maar ik geef u de geschiedenis zoals ze was he. Dus dat was de gegevenheid. La guerre des polices bestond. Dat zal wel aanleiding gegeven hebben, het is moeilijk te zeggen dat het die structuur was. We hebben dat gezien in de story van Ronald Janssen. Daar bleken er relevante dingen te zijn opgemerkt in een ander korps, maar niet meegepakt in Leuven. Ten slotte is dat een beoordeling, die achteraf belangrijk leek te zijn. Die vergissingsmogelijkheid zit er in. Is de eengemaakte politie een succes? Beter dan vroeger. Il n'y a plus la guerre des flics. Is het mijn droom geweest? Nee, ik wou ze allemaal bij de Rijkswacht plakken. Dan vond men mij militaristisch. Ik geef toe de rijkswacht was zeer effectief en efficiënt. Ik heb ooit op het paleis tot ieders verbazing (koning minder, maar kabinetschef vooral) gezegd van bon wij zijn allemaal bij het leger. Dat ligt moeilijk bij de socialisten zei men. Ik zeg met het leger kun je niets meer doen, de enige die een staatsgreep kan plegen is ik, ik heb de rijkswacht he. Met de rijkswacht kan ik een staatsgreep doen, je bent afgezet in de bak voor je weet. Ze vonden dat nogal grof. Ik had gehoopt breng ze onder de rijkswacht en maak het minder hiërarchisch, maar dat ging niet, je zat dan met die burgemeesters. We hebben dan een compromis gevonden dat verdedigbaar is, dat volgens mij ook niet zo vreselijk gefaald heeft. Maar dat was geen aanleiding voor copernicus, want politioneel is een heel verhaal. De ganse openheid van discussie over beleidslijnen, dat is niet doenbaar in politiewezen. Je staat in confrontatie, het gaat over bevel geven. Je gaat eerst uitvoeren en erna pas zeggen dat je niet akkoord was.

Ik heb ooit de boerenbetoging in Brussel meegemaakt, waar gans Europa geen schade had, samen met een commandant. We zijn daar anderhalve week aan bezig geweest. 's Morgens om 5u zijn we alle troepen gaan bezoeken, we hadden ze volledig onder controle op alle schermen. Er werd een beval gegeven en dat gebeurde. Een dag op voorhand heb ik alle tractors over heel België in beslag laten nemen, maar er was geen enkele tractor op heel die betoging. Want als ze met tractoren komen, dan ben jij gezien he. En de buitenlanders die wilden binnenkomen met een tractor, werden ook allemaal in beslag genomen aan de grens met België en ze werden met bussen naar Brussel gevoerd, want ik wou dat ze konden betogen. En ik heb de bussen betaald, maar hun tractor was in beslag genomen. De schade was uiteindelijk 17.000 ongeveer, in jaren 70 had de boerenbetoging 380 miljoen frank gekost. De principes van copernicus kun je niet zomaar overnemen daar, da's het zelfde als met justitie. Daar zou je haast een afzonderlijk managementplan moeten voor schrijven.

Dioxinecrisis

Dat was achteraf he, copernicus was toen al goed en wel bezig. Goh, de dioxinecrisis... De fout is geweest dat op het moment dat de mededeling is gekomen op het kabinet, dat de twee betrokken ministers hun ontslag genomen hebben, die wilden dat in de schuif steken omdat ze schrik hadden. Door het feit dat dat in de schuif gebleven is, is het veel erger geworden. En nu kom ik tot een cynische opmerking. Toen het al uitbarstte, heeft de pers de crisis gemaakt tot wat ze is, terwijl in werkelijkheid, behoudens de dioxine verwerkt in producten, de rest van de dioxine al lang opgegeten was. Die producten worden verwerkt en op de markt gebracht, daar is een aantal maanden tussen, de ampleur was veel kleiner dan voorgesteld door de pers. Je kon daar niet tegen protesteren, je ging eraan kapot gaan als je zei dat het niet juist was. Ik heb met 9 professoren, 9 analyses laten maken en dan wiskundig een waarschijnlijkheidsberekening gemaakt. De uitslag was belachelijk laag. Ik sliep toen 6 weken in Brussel en op een bepaald moment bel ik mijn vrouw die nogal met haar voeten op de aarde is en ik zeg haar: het is in feite niet erg, die waarschijnlijkheidsberekening is in akkoord met proffen. Mijn vrouw zei: zou je willen zwijgen, de pers zal je vermoorden, want niemand zal die berekening begrijpen. En bovendien geestigaard: je moet eens naar een warenhuis gaan en dat aan al die mensen vertellen dat het niet erg is. Alle rekken waren leeg en Europa zei dat ik nog meer moest uithalen. Mijn vrouw mailde foto's door. In Europa zaten we slecht. De Engelsen wilden wraak nemen op de dolle koeienziekte, de Duitsers wilden een stukje van de markt, de Fransen ook en de Spanjaarden zeker. In het begin was de druk vreselijk groot. Op de ministerraad waar ik niet op tijd kon zijn ben ik dan met een helikopter geland en dan door de meute van de pers. Van Daele (ambassadeur België) die had mij een papier gegeven bij het binnenkomen: pas op voor de Duitsers. Ik heb het woord gekregen, 2uur en een half gesproken, verbaasd met schuldig te pleiten. Er waren fouten gebeurd. Op het einde heb ik de Europese commissie in beschuldiging gesteld. Zonder papier. Terwijl mijn speech op z'n einde liep kreeg ik een nieuw papier waarin stond dat de Duitse speech verscheurd was en een ander papiaer waarop stond: 'tu as raison'. Het was gesignaleerd, tijdig, zo snel het kon door de man die het laten lekken heeft, met zelfs een luik van oplossingen. Die man had z'n best gedaan. Colard en Pinxten waren daar ook bij. Het was een zuivere politieke fout, denken dat men iets kon wegsteken, het zal niet uitbreken: doe dat niet. Je maakt het groter en het is moeilijker om het onder controle te krijgen en het heeft veel schade meegebracht. Ik had een hypothese ontwikkeld, wetenschap en dioxine en Van den Bossche dat waren 2 verschillende verhalen, dus heb ik eerst 36u privé onderwijs georganiseerd, dag en nacht. Het voordeel is dat je geen domme vragen kunt stellen want er is geen derde die zegt dat je een ezel bent. Dus zei ik jongens ik ken er niets van dus ik ga alles vragen wat in mij opkomt. Ze legden het uit. Op het einde kon je wel een discussie voeren en kende ik het verhaal dioxine, dan hebben we een hypothese gemaakt. Na die 48 uur ben ik gaan slapen. Ik heb die laten vertalen door informatica. Rijkswacht was ook bezig met een onderzoek, ik kende daar iemand die verslag uit bracht, wat niet mag, omdat het een strafonderzoek was. Als gij dat niet doet, komt er snel een telefoon van het paleis. Wetenschappelijk werden er altijd maar stalen genomen, die in de computer verwerkt werden. Klopt de hypothese of niet? Misschien is ze wel verkeerd, want ik stel vast dat bij fois gras meer tonnen in zitten dan in de ketel kan. Mijn verstand zei mij dat dat niet kon: dus fiscale fraude gelijk zot. Dat heb ik gecombineerd met de informatica en dan gezien dat faux gras in de fout was. Ik heb het dossier opgevorderd binnen de 6uur. En dan is het filiaal van Deinze er ook bij gekomen. Ik herinner me een vrijdagavond waar heel veel info binnenkwam die niet klopte met de hypothese, ik heb Jean-Luc gebeld, hij kwam dan langs. Het enige moment dat ik hem 3 whiskey's op een uur heb zien drinken. Uiteindelijk bleek mijn hypothese juist te zijn, maar soms is er een moment van wanhoop. Het beheersen was crisismanagement, ook in communicatie, dat is zeer belangrijk. Gelukkig had ik een hele goeie expert in communicatie. Ik heb dan ook een aantal keer tegen mijn goesting vragen

beantwoord, conferentie op het trottoir. Het is niet makkelijk om geen paniek te zaaien, maar ik had een briljante kabinetschef. Het was een boeiende periode, maar vermoeiend. Toen ik naar huis reed, was ik heel snel in een diepe slaap. Ik ben maar 36uur nadien wakker geworden. Het gaat over de adrenaline die in elkaar stuikt.

[persoonlijke anekdote over adrenaline]

Maar op zich heeft dat niets te maken met Copernicus.

Mondigere burgers

Mondiger en overmondig soms. Ja wel degelijk, je zegt van in het begin je neemt de factor klant mee, die klantentevredenheid. Dat was totaal nieuw in de filosofie, dat was voordien onbekend. Het strookt met de sociologische werkelijkheid, een bedrijf moet zich aanpassen aan die werkelijkheid, de administratie ook. Men heeft veel te lang gedaan alsof men daarboven stond. Men dacht dat de werking in de eeuwigheid vertegenwoordigd was. Vroeger ontstond égalité, légalité. Nu heb je een dynamische relatie met uw klanten. Toen ik de elektronische identiteitskaart introduceerde als 1^e in Europa was Frank (expert) meegegaan met mij, briljante jongen/expert, maar geen manager, daar ging hij aan kapot. Hij heeft die nota 90% geschreven. Financiën heb ik direct gezegd: voor een groot pak van de Belgen kun je de belastingen invullen. Iemand met een vaste wedde en geen vaste wedde en hypotheek, kun je volledig invullen. Daar moet je mensen niet mee pesten. Dat is ook een van de gevolgen van copernicus. Rijksregisternummer was bijvoorbeeld voor privacycommissie een groot probleem. Je slaat sleutels op en naargelang wie het gebruikt, krijgt die bijkomende informatie. Die heeft een bepaalde toegang, enkel tot gegevens die hij mag zien. De informatisering was belangrijk in het ganse proces.

Burgerontevredenheid

Die burgerontevredenheid, vaag ik mijn kas aan. Ik vind niet dat ze verstandig zijn, maar je kunt uit een sociologische analyse afleiden dat het antwoord dat de administratie gaf aan de maatschappij niet geadapteerd is aan die maatschappij. Dus een stuk van die ontevredenheid is perfect uit te leggen, een ander stuk is zever. De werkelijkheid van de jaren 30 werd geamendeerd en complexer die werd toegepast in de jaren 90 en 2000. Dat werd onvergelijkbaar. De maatschappij van de jaren '50-'60 is totaal niet vergelijkbaar met vandaag. In de jaren 60 was echtscheiding nog onbespreekbaar, voorbehoedsmiddelen: groot probleem, abortus, euthanasie. Een aantal dingen vandaag zijn vast in ons leven. De maatschappij is anders, dus een groot apparaat dat voor een deel het leven van de burger regelt, die moeten toch wel horen wat de maatschappij in eht verlengde van haar cultuur als antwoord kan verwachten. Dus ja ontevredenheid als ze vanuit die cultuur vertrok.

Problematisch asielbeleid

Dat is natuurlijk ook een politieke kwestie. Dat was een erg politieke kwestie, waarbij de 2 delen van het land anders reageerden. Dat was eigen aan het Belgische fenomeen. Er is in België een cultuurproblematiek, veel ernstiger dan een taalproblematiek. Het gevolg was dat men in Vlaanderen perfect volgde op strenger asielbeleid, terwijl Walen vonden dat dat onmenselijk was. Dan werden kerken bezet in hongerstaking. Dat gaat mij niet aan, iedereen is daar vrij in. Als er heibel is, dan treed ik op, daarvoor is dat voor de kardinalen.

[fait divers over kardinaal, niet voor uw studie]

De grote kloof in België is wat het moeilijk maakt voor de federale regering. Er is veel meer sentiment dan wijsheid gesproken tijdens dat beleid. Je eindigt met eelt op je ziel, het is vreselijk wat je doet. Je krijg die dossiers soms noodgedwongen op je bureau. Er is een probleem bij dat beleid, ik geef dat toe. Het beleid om te regulariseren is een fout signaal dat men geeft naar de buitenwereld toe. Het was vooral een kwestie van politieke overtuiging. Het is totaal geen verklarende factor voor de Copernicushervorming.

Agusta Dassault

Dat was een politieke crisis, dat heeft niets met Copernicus te maken. Dat heeft zijn gevolgen gehad, maar speelde op geen moment mee.

Cultuur NPM

In de academische wereld was er sprake van NPM, maar schuchter. Het was ook vooral op de privé sector gericht. Geleidelijk is het gegroeid, door het buitenland, een aantal landen liepen vooruit en er waren contacten bijvoorbeeld met Bouckaert. De academische aanwezigheid was sterk door het zicht op de wereld. Met Bouckaert heb ik veel gesprekken gehad over wat hij zag en wat hij las. Dat waren dingen die een rol speelden en er was wel iets gebeurd in Vlaanderen. Had ik in 87 iets gedaan, een goeie moment, dan kwamen er kwamen veel ambtenaren over. Er was een drive bij velen om iets waar te maken: we mogen niet falen, beetje in het licht gezet door de slogan van Gaston: wat we zelf doen, doen we beter. Goed gevonden als slogan, inhoudelijk niet tot mijn enthousiasme. Er waren een aantal vlaams gezinden die het goed wilden doen en een aantal zaten op een nieuwe organisatie. We hadden een aantal dingen kunnen doen, met de steun van sommigen, niet bandbreed. Er stond geen leeftijd op die steun, er waren rendabele discussies. We hebben veel dingen gedaan, zelfs in het buitenland voor 3 dagen met 50-60 topambtenaren en externe bureaus die wat dingen kwamen uitleggen. Het was een gevulde week. In het begin weigerachtig, maar op het einde te enthousiast, ze waren al bijna aan het hervormen, ik moest hen op het einde intomen, dat was heel merkwaardig dat ik moest eindigen met een speech van slow down. Vlaanderen was op een bepaald moment voor op de federale overheid. Ze hebben het dan niet voortgedaan, maar dat is hun zaak. Ik had dan een weddenschap met Georges Monard of het zou lukken of niet. Op een bepaald moment moest ik dan naar BiZa, tegen mijn goesting feitelijk, want ik kon niet voortdoen, met wat ik bezig was, maar het paleis zei als je het niet doet, ben je verrader van het vaderland.

Nieuwe partijen in de regering

Nee, geen verklarende factor. Copernicus is echt geboren uit het gemeenschappelijk maatschappelijk inzicht van Guy en mij. En natuurlijk je kunt zeggen aangezien ze mekaar vanuit Gent al zeer goed kenden... Wij verstonden elkaar zeer goed op menselijk vlak.

We hadden alletwee dezelfde visie op de kloof die gerezen was tussen de administratie en de burgers.

Tijdsdruk

Niet alleen, ik had toen al beslist. Ik wilde in feite in 95 uit de politiek stappen. Men zei na Agusta we hebben je nodig, dus dan ben ik nog gebleven. Ik heb toen gezegd dat ik maar 2 legislaturen zou blijven. In 99 heb ik dat ook aan Guy in alle duidelijkheid gezegd, wat hij niet graag had. Ze hebben toen nog pogingen gewaagd. Ik wilde maar 16 jaar aan 1 stuk in de regering zitten. Ik wilde het laatste stuk van mijn carrière management doen in de privé. Guy was meer voluntaristisch als ik, optimistischer. 4 jaar is te kort, misschien kan ik een aantal dingen waarmaken dat het niet meer terugdraaibaar is, dat is niet gelukt, ik had tekort aan politieke steun.

15. Zijn er nog elementen van ‘externe druk’ die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

Geen externe druk. Er is een algemene externe druk en ontevredenheid, als je dat als externe druk pakt, ja natuurlijk, maar andere externe druk was er niet.

16. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk? (1=geen belang)

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement	x						
druk vanwege de ambtenaren	x						
druk vanwege politici (hervorming stond in top 3 van het regeerakkoord)							
druk van topmanagers binnen de administratie	x						
andere (specifieer)							
...							
...							
...							

Parlement

Ik ben niet zeker dat het gemiddelde IQ van het parlement zo hoog ligt, dat moet misschien ook niet. Het parlement kan het management niet doen. Le gouvernement des assemblées is het ergste wat u kan overkomen. Ze doen aan sherry-picking. Als je ze zou analyseren, zijn ze initialen van de kloof, maar in toevallige volgorde komt dat naar voor. Maar signalen ja, een globale visie nee, een algemeen statement ja, kun je dat ten kwade duiden: nee. Wat is een mogelijke missie? Ik denk meer en meer controle en minder en minder wetgevende missie. Je mag hen niet verwijten dat ze geen coherente visie hebben opgebouwd.

Ambtenaren

Druk om niet te hervormen – weerstand.

Een kleine minderheid zat op een nieuw regime te wachten en was enthousiast. Dat waren diegenen die al voordien weg wilden uit die kloof, ze hadden dat aangevoeld.

Als je niet wil veranderen, moet je vooral meegaan en zeggen dat het niet goed is en dan voorstel tot verandering en dan leggen ze u uit hoe goed het systeem is.

Politici

Druk om het niet te doen. Ik vind dat je het regeerakkoord moet uitvoeren, wat is het probleem, ze dachten nooit dat er een ezel zou zijn dat die hervorming zou doorvoeren. Er stond een zin in dat regeerakkoord, een bladzijde, stond ook in de partijprogramma's, maar zoals het door mij vertaald is, dat was toch niet de bedoeling denk ik.

17. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

Belangrijk om de basisfilosofie te onderbouwen, maar je moet een grondslag hebben. Om die basisfilosofie uit te breiden is er ook tijdens de beleidsuitvoering voor de afzonderlijke departementen gebruik gemaakt van wetenschappelijke studies. Je hebt die kennis en expertise nodig voor die uitvoering.

18. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

Zie stuk over idee van Guy Verhofstadt en Luc Van den Bossche waaruit Copernicus geboren is.

Context

Het systeem in 1999: Guy en ik hadden mekaar lang kennende en goede maten zijnde lang samen gezeten over dat probleem. Mijn idee was en ik blijf daar bij: als je het historisch bekijkt, waren we in de 3^e fase van het ambtenarenwezen. De eerste fase loopt tot de Franse Revolutie waarbij de ambtenaren de opdracht hadden de *'faire ce qui plaise au souverain'* dat is heel eenvoudig, logisch de quasi-absolute macht aan de soeverein, al dan niet goddelijk gezag, het blijft mij gelijk, het was een systeem. De Franse Revolutie maakt daar een einde aan en vervangt dat door *'égalité, légalité'* en je krijgt dus, ze doen dat dus duidelijk omdat ze willen wegbreken met dat plaisent au souverain en dat resulteert in de grote vraag: de soeverein is waarschijnlijk niet geliquideerd (de absolute vorst), maar er komt een uitvoerende macht, beetje Montesquieu dat ze daar toepassen. Maar die uitvoerende macht kan even grof zijn als die soeverein uiteindelijk, maar die is soeverein geworden op een andere manier tot stand gekomen uiteindelijk, ook flexibeler geworden gezien regeringen kunnen veranderen. Om dat te kunnen verhinderen – merkwaardig – is dan de vaste benoeming uitgevonden. De vaste benoeming is niet door de vakbonden uitgevonden, wat ze denken. Die komt van de periode 1806-1807. Waarom? Om te zeggen: die ambtenaren zijn *égalité, légalité envers les citoyens*. Dan moet hij dat kunnen doen, maar als er een soeverein is die zegt: 2 'chouffletten' of anders aan de deur, dan heb je geen brood meer om te eten en verhongeren je kinderen. Dan gaat die gast zeggen wiens brood men eet, wiens woord men spreekt. Dus dan hervat je weer in het oude systeem. Om onafhankelijkheid te garanderen, zijn er dus de vaste benoemingen, wat naar mijn mening op dat moment een vrij verstandige uitvinding was. Je krijgt dan de ganse maatschappij die wat complexer begint te worden, ook beetje meer gereguleerd begint te worden, maar er zit toch wel en ik kom straks aan het 2^e punt Camu, een maatschappij die zeer hiërarchisch gestructureerd is, niet alleen in zijn gezagsuitvoering in bedrijven en administratie, ook in zijn relatie burger-overheid, dat is tot en met mijn periode als ik aan het unief zat waar de prof van administratief recht zei: het administratief recht is een recht tussen ongelijken: de burger en de staat. Nu is dat niet meer het geval, Raad van State, Grondwettelijk Hof, alle mogelijke beroepsmogelijkheden. Dus die ongelijkheid is er niet meer, zeker sociologisch is die er niet meer en dat cumuleert dan het statuut Camu en ik blijf er bij Camu was een briljante, geniale vent die schrijft in die mentaliteit: het statuut. Als je ooit tijd hebt, het is schitterend geschreven, niet zo omvangrijk. Hij was een man van zijn tijd, als je die tijdssfeer kent, dan kerken je het verhaal en hij maakt dat verhaal zeer sterk legalistisch en om die legaliteit te vrijwaren, hoe gaan we dat doen: met een opbouw (hiërarchisch). Dat is een maatschappij die in vergelijking met de onze op z'n minst beginnende elementen van chaos in zijn werkelijkheid heeft geïnstalleerd: Facebook en Twitter zijn elementen van chaos. Als ik management studeerde, dat was niet te vergelijken, op dit moment meer en meer verplicht chaos en netwerking te managen. De structuren werden aangevreten door die werkelijkheid en zijn gans veranderd. Dat heb ik straks nodig in mijn verdere inleiding. Wat gebeurt er dan? De maatschappij verandert vrij snel vanaf jaren '70, naweën van revolutie als student in jaren '60, mentaliteit verandert op veel vlakken, individualisering met voor- en nadelen. Je krijgt een andere werkelijkheid, maar ambtenarij blijft op Camu verder gaan en heeft via syndicale onderhandelingen daar van alles bijgebouwd, op de duur is dat een lelijk gebouw geworden. Als je documenten samen legt heb

je 3 meter wellicht. Wie wanneer boterhammen eet bv. Gejuridiseerd door de vakbonden, waardoor er een zwaargewicht op de administratie weegt. Ook een cultureel effect: de instroom in tijden van economische welvaart en dus aanwervingen privé krijg je normaliter de zwaksten binnen of diegenen die zekerheid willen, voor de vaste benoemingen bijvoorbeeld. Eind jaren '80 was er een economische hoogconjunctuur: een pak verstandige madammen uit het hoger onderwijs die boden zich niet aan op de privé, maar op de publieke markt. Op onderwijs kwam een contingent jonge madammen binnen die na 6 jaar al bevorderd werden en er waren er na 9 jaar al 7 directeur geworden op jonge leeftijd, maar ongecontesteerd door departement omdat ze de slimste waren en hardst werken. Ik heb geen quota nodig, maar gezien ik nu straffere madammen, dan gasten heb, had ik als resultaat 13 vrouwen en 10 mannen, maar niet gecontesteerd he. Iedereen moest toegeven dat het een slimme was, het is wel goed, dat moest iedereen toegeven. Een stuk van de ambtenaren waren met een verkeerde instelling binnengekomen door het feit dat Camu nog bestond. Diegenen die een andere instelling hadden, konden weggaan of zich conformeren, dus vastgeroeste ambtenarencultuur. Juridische klap die juist is, maar onbegrijpelijk is voor een normale mens. Het ministerie heeft mij geschreven dat ik verkeerd ben en men legde zich neer, vandaag niet. Vandaag is de mentaliteit naar de andere kant overgehield. Uit de lezersbrieven zie je dat veel dommeriken schrijven zonder dat ze bekwaam zijn. Ik ben niet slim genoeg over een aantal dingen, daar durf ik niet veel over zeggen want ik ken ze niet. Dat is de sfeer waarin je zat. Die administratie kwam extern onder druk (1) op zijn kostprijs, (2) effectiviteit en (3) klantvriendelijkheid. We hebben altijd gezegd tegen Guy (en was daar goed in mee) het enige wat ik wil is een globale visie uitschrijven, niet beginnen met wat ik wil veranderen. Want dan kan je verkeerde toegevingen doen, die tegenstrijdig zijn met andere zaken. Dat heeft geen effect op de globale cultuur, ik wilde de ganse breedte aanpakken: Copernicus is over ganse bandbreedte.

Hoe is Copernicus tot stand gekomen?

De samenstelling van mijn kabinet: op niveau 1 zat nog 1 knaap die dezelfde partijkaart had als ik, de chef iemand was iemand anders maar iemand die zeer bekwaam was en voor de rest heb ik expertise gekocht op de markt. Ik had een basisvisie in mijn hoofd en de kandidaten vroeg ik of ze zich vonden in de richting die ik wilde gaan. Zo is het samengesteld. Bij Ernst & Young heb ik een madam afgekocht, bijvoorbeeld. Ik gaf hen evenveel als ze daar verdienden. Met Verhofstadt had ik een akkoord over het aantal dat ik aan weddes mocht geven, maar ik betaal waar ik goesting in had. Als ik zo dom ben op de kuisvrouw 25.000 te betalen, dan ben ik de ezel en moeten ze maar op mij schieten. Daardoor kon ik zeggen dat ik iemand dezelfde wedde gaf. Het was het kleinste kabinet van allemaal, ik vind niet dat je veel volk moet hebben, maar het juiste volk moet hebben. Dat had ik dus.

Toen heb ik de tekst geschreven, dat heeft een goeie 2 maanden gekost. Dan waren we het samen eens over de basistekst. Specialisten kenden zaken beter dan mij. Met die tekst heb ik niet de consultants gepakt, ik heb 6 meneren en madammen die aan de top zaten van consultancy bureaus en universiteiten in management gepakt en gevraagd of ze bereid waren om in een soort testgroep te komen waar we konden discussiëren. Hendrik De Baere (KPMG) en Guidy Debaere waren daar bijvoorbeeld bij. Maar op privé basis, niet het managementbureau! Sommigen vroegen teveel, maar we hebben akkoorden gevonden en toen is die tekst daarin gekomen, vergaderingen van een dag (8-10x). De vergaderingen waren zwaar en gingen in de diepte.

Verschillende fases

De eerste fase was de samenstelling van het kabinet, (2) ik maak mijn tekst, (3) confrontatie met mijn medewerkers op kabinet: tekst' en daarna groep van 6 waar tekst " uit komt. Dat is in zijn structuur grotendeels de Bouillonnota, maar verbeterd. Niet ten onrechte heb ik telkens expertise toegevoegd. Op het einde waren we het allemaal eens over die tekst, de basistekst voor de Copernicushervorming. Dat was een proces dat op 4 maanden rond was, maar waar veel over gediscussieerd was. Dat vond ik belangrijk om na Camu een nieuwe benadering te zetten die niet vanuit het statutaire vertrok: "je ne parle pas de légalité et liberté, ik vertrok vanuit management-standpunt: wat is het doel van de administratie en waarbij ik het element van klantvriendelijkheid invoegde, waarvoor men mij in de Franstalige pers verketterde. Misschien ben ik te academisch, het was verbazingwekkend dat een gevangene klant is van justitie, ik zei niet klant is koning. Wat is het recht van de klant dat ik wil erkennen dat ik wil meepakken? Ik vind dat je dat moet meepakken. Je kunt dan klantentevredenheid meten achteraf. Hoe percipiëren zij dat dan? Het was een gans andere filosofie. De Franstalige pers heeft daar vreselijk over gestruikeld, het was uiteindelijk een semantische discussie. Ik blijf erbij men is klant, of ik een gelukkige klant ben van de fiscus bijvoorbeeld, is een andere discussie. Het was een breuk met de cultuur. Tot op heden werd het denken over ambtenaren aangestuurd vanuit statutair historisch. Het statuut was voor mij een afgeleide. Wat is een statuut dat dienstig is om zoiets te bereiken. Toen kwam de confrontatie met de vakbonden enzovoort. In het regeerakkoord stond er dat men die hervorming wou. Ik had toen al tegen Guy gezegd ik geloof er geen kloten van. Guy geloofde er wel in en wou dat ook. Als de nota er kwam dan, dan ontbrak de wil om dat politiek te doen (was schokkend). Niets is moeilijker dan cultuur te installeren. Met de vakbond bleek al snel dat de PS de vakbonden volgden. Er was dan een gesprek met Elio Di Rupo onder 4 ogen, want ik kende hem al van de regering met Jean-Luc toen we vice-premier waren. Elio kwam eten op mijn kabinet en ik vroeg hem: Tu as lu la note? Oui, oui, de A à Z. Ah bon, alors, quelles sont tes critiques? Mais, alors Luc, je n'ai pas de problème! Je te suis de A à Z. Mais alors, pourquoi votre partie me fou le bordel alors ? ah, il faut bien savoir, Luc, j'ai perdu les élections. Ze hadden in de vorige legislatuur zwaar betogingen gehad tegen het Franse onderwijs en dus had hij daar stemmen verloren ten voordele van Ecolo. Dat was heel eerlijk van Ecolo, maar op dat moment weet je dat je gehandicapt bent gelijk zot. Ik had Guy nog altijd als steun, voor de rest, Louis Michel, maar zijn kabinet was tegen mij. Louis volgde uit goeie vriendschap. Van dan af was het een handicap. Ze hadden in het regeerakkoord een stommititeit geschreven waarmee ik me later goed geamuseerd had. Ze gingen een raadpleging doen van de burger over de administratie. Ik heb me al tijdens de onderhandelingen ziek gelachen. En dan moesten we dat uitvoeren. Dan heb ik me nog veel meer geamuseerd, want ik mocht de vragen. Zoals Charles De Gaulle zei: ik doe een referendum, maar als ik de vragen mag stellen. En dan heb ik van die leuke vragen gesteld: vind je dat de administratie moet veranderen? Waar je enkel ja kan op antwoorden. Ik kreeg gelijk. Ik heb dat altijd de mooiste masturbatieoefening gevonden, die ooit publiek gehouden is. Dat was een passagier verhaal. De grote uitdaging was dat er wel een aantal mensen mee waren. Mensen zagen dat de werkelijkheid niet meer overeen kwam. Een bedrijf als het moet overleven dan moet dat bedrijf zich aanpassen. Ik geef een voorbeeld in de bancaire sector. Je ziet dat banken aan hun klanten die e-mail hebben, hoe ze een communicatie naar de klanten toe op zetten. Onlangs stuurde een bank een mail naar zijn klanten, kost u bijna niets, behalve de competentie en de gast die communicatietermen gebruikt. Zij stuurden de 10 fiscale maatregelen van Di Rupo. Schitterend! Je ziet hoe die banken zich realiseren waar ze leven in een maatschappij waar het vroegere sociaal weefsel is afgebroken en wordt opgevuld door dingen zoals mails, Facebook en Twitter. Er is nood aan sociaal weefsel. Je kunt alleen vaststellen dat het plaatsvervangend wordt. Vroeger had je een filiaalhouder en die kende meneer en madam. Eens je genoeg geld had kwam die bij jou en

dat sociaal weefsel viel weg, het is niet meer betaalbaar en niet meer verdedigbaar in managementtermen. Men zegt nu dat ze aanwezig zijn door een mail te sturen. Fortis bezoeken af en toe private klanten, die niet onbelangrijk zijn. Iemand geeft een opmerking. Iemand neemt een bepaald profiel, maar de beurzen gaan zot tekeer en na 6 maand is er een verlies van 5%. Die persoon is niet tevreden natuurlijk. Maar goed, die heeft een aantal opmerkingen. Het gezin in kwestie krijgt een e-mail dat er onvrede is vastgesteld door vice-president van het directiecomité. Het vreselijke is dat die mevrouw die vermogend is en niet dom, die zegt: ze hebben mijn opmerkingen gelezen en vice-president neemt ze mee. Ik laat die mevrouw in haar wijsheid. Dat is een stuk van de onvrede van de burger: het service-level-agreement moet duidelijk zijn. De fiscale zullen nooit zeggen brave man, de service is dat je geen belastingen moet betalen. Ze gaan zeggen we zijn bereid goed te onderzoeken welke de juiste taxatie zijn en dit zijn jouw rechten. Maar dan moet je wel duidelijk zeggen hoe die eenduidige relatie eruit ziet. Dat is natuurlijk het knellende geweest met de confrontatie met de administratie. Dan zijn er een pak die niet willen veranderen. In feite kun je een cultuurverandering niet op 4 jaar. In '99 heb ik aan Guy gezegd (tijdens discussie justitie, dat is nog veel conservatiever dan de ambtenarij) en die niet aan leeftijd gebonden zijn en die feitelijk content zijn. Maar dat is natuurlijk een gevecht, dat gevecht moet je duiden vanuit een politieke steun achter u. Met de vakbond: niet toegeven vanuit de regering, dan kun je dat halen, maar je moet in die omstandigheden zitten, maar het is zodanig moeilijk. In de basisfilosofie en de krachtlijnen daaruit voortvloeiend, dan kun je dat volgens mij halen, maar je moet in die omstandigheden zitten om dat te halen. Maar het is zodanig moeilijk, en dan zijn er een aantal noties die totaal vreemd zijn, zoals bijvoorbeeld de virtuele matrix. Als je dat invult, evaluatie, waarvan ik vreselijk voorstander ben, maar een proces dat begint met targets met zelfs persoonsgerichte ontwikkelingsdoelstellingen en een echte evaluatie die serieus gebeurt. Op hoger niveau een zelfevaluatie vragen is niet slecht en waarbij voor management functies een bottom-up appreciatie gegeven kan worden, niet evaluatie, daar ben ik tegen. Je leert veel uit evaluator. Een knaap communiceert goed naar mij, is verstandig en haalt goeie resultaten. Ik kreeg binnen dat diep in de 90% zegt dat hij niet communiceert en niet delegeert. Dan word ik stil, ik heb dat niet gezien. Je moet daar geen complex van krijgen, een aantal dingen zie je nu eenmaal niet als je op een bepaalde plaats zit. De relatie tussen die persoon en mij: naar mij communiceert die goed en delegeren kun je niet zien. Je leert veel bij, je moet opletten dat het niet bureaucratiseert. Natuurlijk zijn er dan de vakbonden die zeggen, evaluatie is subjectief. In zekere mate is dat subjectief, de vakbonden zeggen dat. Als ik het belangrijk vind dat je hier om 9u bent en pas om 17u30 vertrekt, maar jij komt 's morgens te laat, maar je blijft langer 's avonds. Maar ik vind dat belangrijk dan zeg ik dat 9u jij aanwezig moet zijn. Dat is een objectivering van de subjectiviteit, maar het zal altijd een stukje subjectief zijn, maar marginaal in de mate dat je het goed doet. Wat is het 3^e gevaar (naast bureaucratisering en subjectiviteit): om goeie evaluaties te hebben, moet je goeie evaluatoren hebben die dicht bij diegene die men evalueert staan, want anders kom je terecht in evaluaties van de wandelgangen. Wie ik kan evalueren is beperkt tot mijn portefeuille. Dat wil dus zeggen in sommige organisaties dat je kleine groepen moet laten evalueren. De baas van de kuisploeg is een gewezen lid van de kuisploeg, die moet ook evalueren. Je kunt dat wel vereenvoudigen, maar goed ja ik heb altijd gezegd het aantal posten van evaluatoren bepaalt uw risico, hoe meer hoe hoger risico. Sommigen zitten te ver en dan wordt het subjectief, omdat je zegt wat derden zeggen in de wandelgangen. Bijvoorbeeld van de chauffeur verneem ik vanalles, die weten alles, want je doet alles in de auto. Zij zien in 1 oogopslag hoe het is met je. Die gasten kunnen u van alles en nog wat vertellen, maar dat is gevaarlijk. Je moet ze laten vertellen, maar je mag het niet au sérieux pakken, want dat kan vertekend zijn. Dat was nieuw. Het probleem was dan dat een feitelijk evaluatiesysteem dat moet je voor- en nadelen kunnen aangeven. Bv. in de luchthaven heb ik het weddesysteem

veranderd, beginnende met de weging van de functie en daarna de mediaan i.v.m. de wedde. Dan kun je zeggen o.b.v. evaluatie hoeveel je stijgt t.o.v. de mediaan. Er was voorzien dat als je aan het plafond kwam, je toch nog premies kon krijgen, maar niet meer structureel in je wedde. Dat was pro bono, de vakbonden wilden dat per se niet. Er bestond zoiets wat geen evaluatie noemde, toen ik in '87 op onderwijs landde. 99,4% waren goed of zeer goed. Dat kan dus niet. Je moet geen waarschijnlijkheidsberekening uitvoeren om te weten dat dat niet kan. Ik heb nog meegemaakt dat ze vroegen iemand te ontslaan, maar evaluatie van 1 maand voordien was zeer goed. Ik vroeg dan om dat uit te leggen en ze zeiden dat ik dat niet serieus moest nemen. Als dat betwist zou worden, dan zou ik als minister op voorhand verliezen. Dat was de bureaucrativering van het systeem. Je hebt heel veel steun nodig, idem voor de weddestructuur. Het gekke van de structuur Camu (toen weinig managementeisen) is dat de enige wijze waarop men wedde ziet stijgen is via anciënniteit. Dat vind ik een stomiteit, het is niet omdat je langer geademd hebt dat je een betere werkkraacht bent. Dus dat is een stomiteit. Het is wel een objectieve factor dat geef ik toe. Ten tweede: promoveren in de leidinggevende keten. Dus kreeg je tijdelijk in het vroeger systeem een hartverscheurende keuze. Bv. Schitterende technicus, die levert kwaliteit, maar ja ik ben er zeker van die die geen leiding kan geven. 2 kansen: benoemen en hij krijgt wedde die hij verdient, maar je dienst is naar de knoppen. Je bent individueel rechtvaardig, maar tegenover de dienst onrechtvaardig. Of 2: niet benoemen, hij voelt zich depressief, want hij wordt niet benoemd. Individu is oneerlijk bejegend, dienst eerlijk bejegend. Vandaar voorstel om expertise en manager carrière uit te bouwen. Ik heb er nu onlangs nog een buiten gesmeten die technisch goed was, maar manager niet kon zijn. Gans het kot staat op stelten, ze vermoordden elkaar bijna, niets loopt goed. In het lijstje van kwaliteit en gebreken: bij gebreken, hij kan niet managen. Verplicht mensen daar niet toe, maar herken expertise. Dat willen ze dan formaliseren met examens. Examens weet je: er zijn maar 1 soort valabele examens als je in een laatste jaar beperkt aantal studenten hebt. Ze mogen van mijn part de vragen zelf stellen en boeken mee hebben, maar ik mag liegen en bedriegen. U maakt bv. een thesis en ik zeg: gij zijt zeker zot. Het is dan aan u te zeggen maar dat is zo en zo. Zo kun je associatief door de cursus wandelen. Dan heb je een idee hoe die meneer/madam kan redeneren in de materie. Dat zijn papegaaien en binnen de 3 jaar kan je die materie niet meer opzeggen. Het is belangrijk wat de uitzonderingen zijn en in welke lijn ze liggen. Als ze dat kunnen opzeggen dan denk ik, die kan niet redeneren, die is verloren als je die in de maatschappij loslaat. Veel beter is als je de filosofie erachter weet. Hij kan dan innovatief redeneren. De werkelijkheid van vandaag moet je binnen de wettelijke lijnen begrijpen. Innovatief denken is belangrijk. Dat kun je niet met een gewoon examen meten. Het gevaar in die omgeving is politieke omgeving. Dat heeft met morele kwaliteit van de politiek te maken, dat is wat anders. Kun je niet garanderen met politiek. Mijn stelling was dat kandidaten eerst naar assessment gingen bij Hudson. 2dagen voor hogere managementfunctie, 1dag voor de anderen. Dat is schitterend wat daaruit komt, niet simpel als je het moet ondergaan. Maar analyse, daar is weinig mis mee. Als je daar een goed rapport krijgt, kun je aangenomen worden. Daarna is er een technische confrontatie, dat moet op een andere manier getest worden en dan kun je overgaan tot benoeming, dat kies je dan zelf. Maar natuurlijk dat knelt met de cultuur. Ik heb het zelf meegemaakt, ik kleef er geen namen op, zelfs verstandige madammen in de regering die mee de tekst onderschrijven, als het erop aankomt dan kost het teveel geld. Het is dat geld. Is dat slecht dat het duur is, nee, want een slechte manager is problemen voor 6 jaar. Je kunt niet alles in geld kwantificeren. Dat is zowat de globale schets.

Wetenschappelijke studies zijn ondergeschikt aan overleg met deskundigen?

Het was onmogelijk volgens mij. Als je zegt met wetenschap maak een bandbreed verhaal, dan moet je een aantal specialisten hebben die gedurende 2-3 jaar niets anders doen en dan is er het verhaal dat men te academisch is en te weinig naar de werkelijkheid kijkt. Je moet een aantal dingen geleerd hebben, maar confrontatie met de werkelijkheid is belangrijk.

Het voordeel met de 6 is dat zij in veel werkelijkheden rondgelopen, sterke academische kennis en hadden filialen wereldwijd, waarbij ze perfect in Australië en Nieuw-Zeeland zaken zagen. Ik kreeg dan modellen van die mensen via via. Dat is iets wat je anders niet had. Binnen hun familie van de firma weten ze overal wat er gebeurt, ze gaven mij dat door. Dat was bevruchting van buiten uw cirkeltje van dingen die in de rest van de wereld gebeuren.

U heeft de opdracht niet aan consultancy bureaus gegeven?

Ik heb gezegd als u 'best practices' heeft, please bring them. En die werden dan ook gediscussieerd, bv. uit Canada en Australië. Het was interessant om zien hoe doen ze dat. Het zijn modellen die uit de praktijk komen. Het belangrijk om te zien hoe ze werden omgezet. Je ziet waar er bijvoorbeeld bijgestuurd is.

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Kaat Leus

Functie tijdens Copernicus: juridisch expert tijdens Copernicus (kabinet Van den Bossche)

Huidige functie: advocaat

Datum van interview: dinsdag 10 april (14u)

Plaats van interview: Louisalaan 99 (Brussel)

DEEL II: Het gebruik van ‘evidence’

Als ‘evidence’ beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

- 1. Over het gebruik van wetenschappelijke studies tijdens Copernicus lijkt geen twijfel te bestaan, de media bekritiseerden het kostenplaatje erg vaak. Over welke wetenschappelijke studies ging het precies in het kader van de structuurhervorming?**

Om eerlijk te zijn, dat weet ik eigenlijk niet zo goed, als u het over de structuurhervorming heeft. Wat ik wel weet is dat er een aantal wetenschappelijke studies gevraagd zijn, als men al bezig was aan de dienst wetenschapsbeleid. Die dienst heeft oproepen gedaan op de markt naar ondermeer de universiteiten toe. Dat was een heel ruim programma waar juridische studies werden gevraagd, maar ook studies uit politieke en sociale wetenschappen, enzovoort. Dat was een gans programma van wetenschapsbeleid samen met Van den Bossche en Verhofstadt werd dat gelanceerd. Mijn universiteit (VUB) heeft daarop ingeschreven. Een aspect over ambtenarenstatuut is door mevrouw Janvier van de Universiteit Antwerpen gedaan.

- 2. Voor wetenschappelijke studies werd beroep gedaan op verschillende expertenbureaus. Waarin verschilden die studies van elkaar?**

Dat weet ik minder goed, maar ik weet dat er beroep gedaan is op verschillende bureaus voor verschillende zaken, voor de virtuele matrix met 4 horizontale FOD's en verticale FOD's. Er waren ook studies over proces re-engineering en studies naar wat het loon van die nieuwe managementfuncties zou moeten zijn en in functie van de zwaarte van het departement en de betrokken diensten. Of daar overlappingsen waren, dat weet ik niet. Voor mij was het juridische implementatie, men had dan vaak al een studie gemaakt.

- 3. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?**

Volgens mij verliep personeel en structuur niet wetenschappelijk. Er werd toch wat gbelang gehecht aan de verloning gekoppeld aan gewicht. Ik denk niet dat er overlap was.

Het juridische liep gezamenlijk. Dat was dan vooral de implementatie. De studies zijn gelanceerd geworden voor een vergelijkend statuut, die liepen gelijktijdig. In die zin kwamen

ze misschien wat laat. Tegen dat ze afgewerkt werden, was men al rond met de juridische implementatie.

4. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?

Ik denk niet politiek getint. Waar wij natuurlijk naar zochten dat is als je dan die grote verandering gaat maken, bv. men ging afstappen van vaste benoeming op topniveau. Wat je doet is naar relevante vergelijkingspunten zoeken in andere landen. Ik denk wel dat we kunnen zeggen dat we dat volgens de wetenschappelijke methodes gedaan hebben en dat betekent dat je een objectieve weergave geeft van wat je vindt. Bovendien zijn die studies gepubliceerd en dus zoals het hoort, is een publicatie vatbaar voor kritiek door andere wetenschappers.

5. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

Ik kan alleen op het juridische vlak spreken. De publicaties in 2003-2004, die studies hebben niet als grondslag gediend, maar het was wel nuttig dat het ten minste parallel liep en gaandeweg hebben we kunnen gebruik maken van dat onderzoeken. Het is niet zo dat men eerst studies heeft gedaan en dan keuzes gemaakt. Het ene voedde gelijktijdig het andere. De politieke lijn was toen al uitgezet. De invloed is beperkt tot bijsturen.

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.			x	x			
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.	x						

Overleg met deskundigen

6. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

Er waren nog andere juristen betrokken. We hadden eigenlijk in de kerngroep die gevormd werd op het kabinet van minister Van den Bossche mensen met wetenschappelijke achtergrond, maar ook mensen zoals mevrouw Dekens. Wij hebben heel veel samen gedaan. Zij wist hoe een administratie functioneerde vanuit de dagelijkse praktijk. Dus dat was zeker nuttig, die samenwerking. De IKW die daarop moest werken, was zo samengesteld dat er wat mensen in zaten (niet allemaal) maar toch een aantal met een uiterst wetenschappelijke vorming, mensen die nadien terug gegaan zijn naar de universiteit, bv. Bernard Prigaux die nu terug gegaan is naar de universiteit en nu werkt voor mevr. Onkelincx.

7. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

Het overleg liep niet afgescheiden. Tom Auwers bv. En Marc Van Hemelrijck hielden zich bezig met de structuur, maar er was een permanente wisselwerking.

8. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

Er is sowieso het overleg geweest dat je bij de totstandkoming van wettelijke teksten moet hebben, bv. met vakorganisaties, maar ook met de afdeling wetgeving van de Raad van State, die zaken heel grondig bekeken en kritiek uitten die niet altijd ter harte werden genomen. Als dan een jurist zegt: zouden we toch niet.. Dat zien we dan wel achteraf. Als je niet voldoende motiveert, dan krijg je vroeg of laat het deksel op de neus.

9. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

De politiek overheerste hier meer, maar dat is de aard der dingen.

10. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

Er zijn zeker documenten van, maar dat zijn dan interne documenten van het kabinet, maar dat is zeker en vast gedocumenteerd geweest. Maar dat is het dan ook. Dat zijn documenten die binnen het kabinet circuleren, waarbij de medewerkers zijn minister informeert. Sommige dingen zullen in de nota's aan de minister gestaan hebben. Het is dan de politiek die beslist, dat is de normale gang van zaken.

11. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

Er is een invloed, dingen waar we rekening mee gehouden hebben. Hoe zouden we het doen? Dingen die RvS aanbeveelt, kan ook negatieve elementen of risico's bevatten. Het is zeker niet zo dat er geen rekening werd mee gehouden. Ik heb altijd afgeraden om bij hoogdringendheid naar de Raad van State te gaan en dat heeft men gerespecteerd, men heeft altijd advies gevraagd op 1 maand. Als je sneller gaat, dan krijg je een advies waar je onvoldoende aan hebt. Dat zijn toch dingen die men heeft gedaan. Maar zo zijn er ook heel veel andere dingen geweest. Invloed is er dus zeker wel. Je moet het zien als bijstellingen, het is niet zo dat men van wit naar zwart is gegaan. Het was altijd met oog op beleid dat was uitgestippeld.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.			x				
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.	x						

Beleidsevaluatie

12. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsevaluatie?

Als jurist heb ik dat niet gezien. Daar wil ik niet mee zeggen dat dat niet gebeurd zou zijn. (inschatting niet mogelijk bij vraag 13)

Bv. advies om geen advies bij hoogdringendheid te vragen is puur uit ervaring, dat is geen bron van beleidsevaluatie. Er is dan inhoudelijk te weinig feedback als je advies vraagt en je kunt problemen hebben bij een eventuele vernietiging.

Van den Bossche is niet de meest geduldige mens, hij zou op 3 of 4 dagen naar de Raad van State gaan, maar wij hebben handrem opgetrokken en hij heeft daar ook naar geluisterd.

13. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.							
De beleidsevaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.							

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van 'evidence'

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar 'helemaal niet als externe druk ervaren' en een waarde 7 voor 'ervaren als zeer hoge externe druk'.

14. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

Ik denk wel dat het nazinderen van Dutroux belangrijk was. Voor mij is dat een element geweest, zoals de 3 opvolgende elementen in de lijst die hebben doen denken dat de burger toch iets anders van de overheid verwachtte. In die zin heeft dat zeker meegespeeld om naar hervormingen te gaan. Of dat heeft bijgedragen om te gaan naar overleg met deskundigen, dat is nog iets anders.

Die gebeurtenissen zijn een katalysator geweest.

Problematisch asielbeleid: is altijd een probleemkindje geweest, over de werking van de administratie. Ik denk dat al die gebeurtenissen allemaal belangrijk waren om naar een hervorming van de administratie te gaan. Het problematisch asielbeleid misschien nog directer voor de structuur van een organisatie opdat die goed zou werken. Misschien meer dan de andere.

NPM: Van den Bossche was al minister van ambtenarenzaken in de Vlaamse administratie en die heeft zich altijd heel vroeg met dit soort van dingen bezig gehouden, hij had ook een grote belangstelling voor wat er gebeurde op dat vlak. Dat is ook belangrijk geweest.

Tijdsdruk: natuurlijk speelt dat mee. Het heeft meegespeeld in het zo rap gaan. Ik heb meermaals horen zeggen ja als je op een bepaald moment iets kunt invoeren, dan zijn er misschien sommige dingen onvolkomen. Bv. het KB rond de managementfuncties is geschorst geworden. Men is dan heel snel tot een question of no return gekomen, die behoefte was er wel degelijk.

Onthou vooral de katalysator van de gebeurtenissen, meer dan gebeurtenissen op zich.

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal		x					
Dioxine-crisis		x					
Mondigere burgers		x					
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid							x
Problematisch asielbeleid						x	
Agusta-Dassault affaire		x					
Cultuur van New Public Management					x		
Financiële en sociale druk		x					
Nieuwe partijen in de regering						x	
Tijdsdruk							
Andere (specifieer)							

15. Zijn er nog elementen van ‘externe druk’ die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

Nee, ik denk dat niet. Ik denk dat de belangrijkste in de lijst opgenomen zijn.

16. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk? (1=geen belang)

De druk vanuit het parlement was eerder remmend, dan stuwend. Er was weerstand voor verandering, er was duidelijk een andere visie op de werking van het openbaar ambt tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Door het feit dat we naar dat parlement moesten gaan, heeft men in het parlement technieken gebruikt om zaken te vertragen. Bv. het in gang stellen van de alarmbelprocedure omdat we ook de taalwetgeving moesten hervormen. Het zal eerder geweest zijn om minder snel te gaan. Het heeft vooral met de cultuurbarrière te maken.

Druk van de ambtenaren was er ook zeker. Dat was eerder remmend, vanuit de toenmalige topambtenaren.

Politici: die hervorming stond heel duidelijk in de top 3. Zelfs het ongeval van Van den Bossche heeft hem niet kunnen verhinderen om het langzamer te doen. Andere politici waren mee in eht verhaal, maar de remmende factor waren vooral Franstaligen. Van den Bossche en Verhofstadt hadden dat vooral op hun lijst staan. Er waren de nodige financiële middelen zowel op vlak van onderzoek als mensen uit de kabinetten.

Een aantal jongere ambtenaren stonden wel positief tegenover de hervorming. Zij hielpen ook, sommigen van hen vanuit kabinetten en administratie hielpen mee om het snel en goed te doen. Zij stonden positief tegenover een nieuwe kijk op de zaak.

Andere:

- Persoon Luc Van den Bossche: hij was zeer stimulerend, wist mensen te enthousiasmeren ook jonge mensen. Tegelijkertijd, door zijn niet aflatende stuwkracht, heeft dat misschien ook weerstanden opgewekt. Sommigen zullen dat als een bulldozer gezien hebben. Als je dan al bevreesd bent, werkt dat wellicht nog meer intimiderend. En ook ja naar de Franstaligen toe, zeker naar de vakorganisaties. Die waren nog niet mee. De 'gap' was heel groot.
- Guy Verhofstadt? Het nadeel van die premier in zo'n project is dat hij steun wil, maar toch de kerk in het midden moest houden. Hij moest noodgedwongen ook rekening houden met de opvattingen van de Franstaligen. Het was vooral het geheel, VDB geloofde erin, veruitwendigde dat door z'n sterke figuur en kende de administratie. In die zin is het meer het project van VDB dan Verhofstadt. Ik denk dat er een evolutie in de tijd was. Verhofstadt werd kalmer en moest kalmer worden naarmate hij de weerstand voelde.

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement						x	
druk vanwege de ambtenaren						x	
druk vanwege politici (hervorming stond in top 3 van het regeerakkoord)							
druk van topmanagers binnen de administratie							
andere (specifieer) Persoon Luc Van den Bossche							x
...							
...							

17. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

Van den Bossche luistert echt naar experts. Dat is vooral belangrijk.

18. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

Het is een middel om uw hervorming mee te legitimeren.

Misschien ook omdat je gelooft in de kennis. Ze doen er dan nog hun goesting mee, maar er wordt rekening mee gehouden, dat is soms wel gestuurd. Die legitimatie is ook positief, als het alleen een middel zou zijn om te legitimeren, dan hou je er geen rekening mee. Ik denk niet dat ze dat overleg gevraagd hebben om de galerij te vullen.

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Tom Auwers

Functie tijdens Copernicus: hoofd cel beleidsvoorbereiding/kabinetschef Luc Van den Bossche

Huidige functie: Directeur-generaal FOD Sociale Zekerheid

Datum van interview: dinsdag 24 april (16u)

Plaats van interview: Finance Tower – Kruidtuinlaan 50 (Brussel)

DEEL II: Het gebruik van ‘evidence’

Als ‘evidence’ beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

- 1. Over het gebruik van wetenschappelijke studies tijdens Copernicus lijkt geen twijfel te bestaan, de media bekritiseerden het kostenplaatje erg vaak. Over welke wetenschappelijke studies ging het precies in het kader van de structuurhervorming?**

Er waren weinig studies. Het waren eigenlijk vooral studie experten en het Copernicusrapport bestond uit verschillende cases. Er waren niet echt wetenschappelijke modellen, behalve het competentiemodel van Hudson, weging van mandaatfuncties, interne audits, begrotingscontrole (COSO). Voor de rest was het vooral gezond verstand.

- 2. Voor wetenschappelijke studies werd beroep gedaan op verschillende expertenbureaus. Waarin verschilden die studies van elkaar?**

Er was vooraf een definiëring van vijf verschillende programma's.

1. Nieuwe managementstijl
2. HR-beleid
3. Structuur
4. Responsabilisering
5. Communicatie

- 3. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?**

Integendeel, het waren de politieke veranderingen in combinatie met de consultants.

- 4. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?**

Helemaal niet politiek getint. Er is aan ongeveer 1 miljard Belgische frank besteed aan expertise.

5. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).					x		
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.			x				
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.						x	

Overleg met deskundigen

6. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

Er was overleg met drie consultancy bureaus: PWC, Accenture (huidige naam) en KPMG.

7. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

Er was een consortium van consultancy bureaus waarmee we samenwerkten. Voor de invoering van HR-beleid PWC, Hudson voor de weging van functies tijdens de loopbaan.

8. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

Elke consultant was als het ware verbonden aan een FOD. Alles werd vooraf vastgelegd en gevolgd door een goedkeuring in een K.B.

9. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Er was indirecte invloed van de politiek, het ging over politieke aftoetsing. Er waren ambitieuze resultaten, maar we beschikten wel over een terugvalpositie.

10. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

Ik had wekelijks overleg met de consultants (de 3 partners). Informeel waren er eerst overeenkomsten met de consultants, dat ging dan naar dhr. Van Hemelrijck en dan naar minister Van den Bossche en mezelf.

11. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).						x	
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde						x	

een specifieke beleidsbeslissing.							
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.						x	

Beleidsevaluatie

12. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsevaluatie?

De radioscopie, dat is vergelijkbaar met CAF, maar meer details.

13. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).			x				
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.				x			
De beleidsevaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.					x		

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Tania Dekens

Functie tijdens Copernicus: voormalig ambtenaar federale overheid, beleidscel Van den Bossche

Huidige functie: kabinetschef Monica Deconinck

Datum van interview: vrijdag 27 april 2012 (11u)

Plaats van interview: Ernest Blerostraat 1 (Brussel)

DEEL II: Het gebruik van ‘evidence’

Als ‘evidence’ beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

- 1. Over het gebruik van wetenschappelijke studies tijdens Copernicus lijkt geen twijfel te bestaan, de media bekritiseerden het kostenplaatje erg vaak. Over welke wetenschappelijke studies ging het precies in het kader van de structuurhervorming?**

Ik zal eens moeten zoeken in mijn geheugen. Je moet weten, het Copernicusverhaal is vertrokken van een soort seminarie dat de minister gehad heeft. Ik was daar nog niet bij betrokken. Ik weet niet of ze enige empirische gegevens daartoe gebruikt hebben. Daar is een boekje uitgekomen en toen ben ik er bij betrokken, want ik moest dan bij dhr. Auwers komen en die zei we gaan een mandaatsysteem invoeren. Één van de grote vaststellingen was dat ze dynamiek wilden brengen in het management, we willen af van het feit dat ze voor het leven benoemd zijn, we willen dat daar een soort overeenkomst komt tussen de minister en het hoofd van de administratie over wat er moet gebeuren, hoe het beleid moest uitgevoerd worden. Men wou een evaluatie invoeren, dus dat is geworden mandaten van 6 jaar met tweejaarlijkse evaluaties. Dat is één van de weinige dingen die sinds Copernicus nog overeind blijft. Dat was de eerste premisse, de top van die administratie, dat is gescleroseerd, hoe krijgen we daar dynamiek in, hoe krijgen we dat mee? Tom Auwers kwam natuurlijk zelf uit de universiteitswereld, zijn wetenschappelijke achtergrond kwam vanuit het Instituut voor de overheid, maar zelf was ik niet betrokken.

- 2. Voor wetenschappelijke studies werd beroep gedaan op verschillende expertenbureaus. Waarin verschilden die studies van elkaar?**

Er is eigenlijk een consortium aangesteld (KPMG, PWC) om de structuur te hertekenen. Dat was heel grappig eigenlijk bij mij het simpele ambtenaartje. Mevrouw Dekens, kunt u ons eens uitleggen hoe de administratie werkt? Ik dacht dat zij mij dat zouden uitleggen. Zij zijn gevraagd om in kaart te brengen wat de kerntaken waren van de verschillende overheidsdiensten en welke structuren daar opgekleefd zouden moeten worden. Als ze wetenschappelijk getoetst hebben, dat weet ik eigenlijk niet. Ze hebben in kaart gebracht hoe het was en dan logische gehelen gemaakt van kerntaken. Een aantal dingen daarvan zijn nog altijd niet uitgevoerd. Bv. het ministerie van financiën is nooit opgesplitst in drie.

3. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?

Rond de loopbaanhervorming, weddeschalen,... Daar zijn heel wat studies rond gebeurd. Dat was Annemie die daarmee belast was (ook een consultant op de beleidscel). Daar is samen met de administratie samengewerkt. Alle gegevens werden in kaart gebracht, schalen, welke overgangen kunnen we uitbouwen. Ik weet echt niet of dat wetenschappelijke studies waren.

4. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?

Ik denk niet dat je een consortium als wetenschappelijk kunt beschouwen. Bij wetenschappelijk denk ik aan universiteiten. Een consortium zijn consultants, en in se dient een consultant zijn meester, dient diegene die hem betaalt.

5. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

Deze vraag werd niet beantwoord, omdat mevrouw Dekens geen echte wetenschappelijke studies heeft aangeduid.

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.							
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.							

Overleg met deskundigen

6. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

We hebben met verschillende experts samengewerkt. Er waren verschillende domeinen: structuren, mandaten, loopbaan, taalwetgeving. Voor de taalwetgeving hebben we met Kaat Leus en Frederik Van Den Driessche samengewerkt. Voor mandaatsystemen heb ik opzoeken gedaan op de universiteit van Gent bij Willy Van Eeckhout en assistenten om te kijken welke systemen we zouden nemen. Dat is ook gebeurd samen met Kaat Leus, we hebben wel met een aantal mensen samen gezeten. Kaat is eigenlijk ook academicus, vanuit advocatenervaringen hebben we samengewerkt. De structuur met consultancy en dan op de beleidscel hebben we een aantal consultancy aangetrokken. Meneer Auwers was dan zelf eigenlijk consultant, Linda Gelders was ook consultant, ik was de enige ambtenaar die daar zat in dat team, de bitch van Copernicus. Ze noemen mij soms nog zo. Dat was een reuze omwenteling, ik heb de ministeries afgeschafte. Die mensen hadden Bouillon nota gemaakt. Ik ga het nooit vergeten, Tom Auwers kwam af met vier blaadjes: kijk dit is het mandaatsysteem. Ik heb daar dan een jaar heel hard aan gewerkt, 2x zelfs, want het was dan nog eens vernietigd. Die vier blaadjes deden het niet, het is niet omdat je een concept hebt, het

is pas in voege als het in het staatsblad komt en dat het niet aangevochten is en dat is met alles zo. Ik heb toen ook public management program gevolgd op het Instituut en samen met mijn groep heb ik het scenario uitgetekend hoe we van ministerie naar FOD zouden gaan. Oprichting van voorlopige cellen, hoe het personeel laten overgaan, daaraan oprichting van de FOD, het opmaken van taalkader, de aanstelling van de voorzitter. Die 3 besluiten zijn allemaal voor al die FOD's bij ons gemaakt door mij en mijn secretariaat, met een motivering van A tot Z, daarom was men zo boos. Ik was die ambtenaar die mee deed met de vijand en die er eigenlijk voor gezorgd heeft dat heel die top buiten was. Een aantal hebben meegedaan aan de selecties, maar het gros is opzij gezet, dus ik was de slechte. We hebben met verschillende deskundigen samen gewerkt daarrond, we hadden ook voor alle overheidsopdrachten die we gedaan hebben ook kantoren ingeroepen. Dat was eerder met David D'Hooghe, hij heeft met ons heel wat opdrachten uitgewerkt, dat waren enorme bedragen om heel die opdrachten toe te kennen en met de verschillende onderdelen, we consulteerden hen rond die opdrachten. We hebben met veel kantoren gepraat. Intern was er de radioscopie van de adviseurs van het openbaar ambt, we hadden intern heel wat materiaal rond structuren en dergelijke. Voor financiën waren er ook al voorstellen die nog niet uitgewerkt waren enzovoort. Er was wel heel wat materiaal, maar daarom nog niet wetenschappelijk, vanuit de academische wereld. Het instituut was dan nog een van de weinigen. Er was nog niet zoveel toen, dat kwam pas later die ontwikkeling.

7. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

Zie hierboven

8. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

Die Bouillon-nota was een 'burning platform', er was een draagvlak van we moeten veranderen. Alle expertise en deskundigen rondom, al die mensen die je betaalt, die moeten zich terug vinden in uw visie, anders beginnen die daar niet aan. Dat waren geen simpele dossiers, het heeft bloed, zweet en tranen gekost. De minister had dan nog een ongeval, dan waren er teleconferenties. Ik kan u verzekeren dat was hallucinant, de uren die we daar geklopt hebben. Er zijn altijd discussiepunten, men dacht we hebben het hier uitgedacht. Dat zijn dingen die me toen gefraspeerd hebben. Toen Marc Van Hemelrijck benoemd was bij Selor als gedelegeerd bestuurder zei hij: mijn werk is af. Ik zei Marc, uw werk moet nog beginnen. Je hebt het uitgedacht, maar er is nog niets in werking. Het gaat pas in werking als mensen het voelen op de werkvloer. Dat was ook een van de moeilijkheden, doordat de minister aankondigde dat hij ging stoppen, een heel stuk van het elan ging verloren, ze wisten dat hij er niet meer ging zijn. Bv. heel de hervorming rond de beleidsevaluatie, het feit dat er een beleidsceel kwam die door ambtenaren bevolkt ging zijn. Hijzelf heeft zijn kabinet omgevormd en de premier ook, maar nadien is dat in de vuilbak gekapt. Het noemt zo, maar in se is de selectie niet veranderd, het is nog altijd het kabinet die zelf kiest wie in de beleidsceel zit. Het is aan u om te zien of je ambtenaren neemt of niet. De budgetten zijn wel aangepast: ofwel met weinig externen, ofwel met wat meer ambtenaren, omdat hun wedde niet terugbetaald moet worden. Dat is aan de minsiter om te zien wat hij doet, hij kan hier mensen zetten die niets van de materie kennen. De ideeën waren er en stonden op papier, men dacht dan is het er, maar nadien hebben we nog veel werk gehad om die dingen te doen. We hebben een nieuwe loopbaan uitgetekend, het was niet de bedoeling dat iedereen daar lineair ging ingezet worden, maar is wel gebeurd met mevrouw Arena, ze heeft iedereen lineair ingeschaald. Het idee was om te postuleren op basis van functiebeschrijving, dat je dus ook naar beneden kon gaan. Bv. iemand die een loon op universitair niveau kreeg, maar

secretariaat deed op C-niveau, ok dan ging die geblokkeerd zijn, minstens in z'n loopbaan en niet meer evolueren. Zolang hij geen functie op zijn niveau deed, maar dat was revolutionair, de volgende legislatuur ging dat verloren. BBB was ook heel mooi in zijn idee. Je kunt veel zeggen, maar de federale administratie werkt op zich heel goed; hier op de beleidscel gaat het zeer zeer goed, ook met de openbare instellingen sociale zekerheid, wat daar aan werk verzet wordt, dat draait, de fouten zijn tot een minimum beperkt. Het heeft toch iedereen ertoe aangezet om te denken over zijn werking en hoe het beter kan en ik merk toch dat bepaalde instellingen de principes van verantwoording van waarom doen we dit, dit is de kost is dit relevant en kunnen we dat beter doen. Met de invoering van de bestuursovereenkomsten is dat wel doorgedrongen, het mandaatsysteem. Taalwetgeving is nog altijd niet in voege, ze zijn nog altijd niet tweetalig.

9. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Dat vind ik moeilijk om te beantwoorden. In mijn domein ging het essentieel over juridische kwesties, verworven rechten, hoe zorgen we op zo weinig mogelijk risico op beroepen. Je hebt een idee, je werkt dat uit tot in de details en dan moet je altijd op politiek niveau een akkoord bereiken. Dan komen al die ideologieën d'office samen en zijn er aanpassingen naargelang de een of de ander vraagt. Bv. rond de taalwetgeving, we hadden dat er door gekregen en kregen dan een belangenconflict. Je ziet we hebben echt hard gewerkt om dat juridisch zo goed mogelijk te krijgen en zo gesloten mogelijk, zodat er geen beroepen meer zouden zijn. We hebben er een gehad door onze vriend Jeandot tegen het mandaatsysteem, die dan toch geslaagd is in selectie enzovoort. Zeggen dat het neutraal is, het vertrekt vanuit een premisse, van ja ok we willen dat de administraties beter werken. Dat is ook al een idee dat je hebt, want veel van die mensen vonden dat ze heel goed werkten. Als minister Van Quikenborne zegt dat de ambtenaren, ambtenaren zijn dan is het kot natuurlijk te klein he. De politieke ideologie komt zeker op tafel wanneer je naar de regering moet. Het voordeel was wel dat in die parse regering met een beetje groen dat de liberalen en spa – as en de Gentse spa-as, dat dat heel goed werkte, de premier zat op die lijn. Dat heeft enorm geholpen om die zaken erdoor te krijgen.

10. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

Als er iets op ministerraad moet is er altijd een formeel verslag van de werkgroep, want dat zit mee in de stukken, dat wordt geformaliseerd. Er zijn ettelijke rapporten en ettelijke versies geweest die eerst met de minister besproken worden en dan op niveau van de werkgroepen. Ook van heel de wijze waarop het functiewegingssysteem voor managementfuncties er gekomen is, dat was allereerste keer, daar is heel wat studiewerk (PWC) om tot een systeem te komen dat evenwichtig was en dan komt dat op een politiek niveau en dan is het zo ik wil die post en ik wil die post. Dat choqueeerde me toen en nu nog steeds. Ik zit op een beleidscel niet voor mezelf om iets te regelen, je merkt dat heel veel mensen de functies aanvaardden en zien waar ze zelf terecht komen, dat frappeerde me. Dan specifiek rond die lonen.

11. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).		x					
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde					x		

een specifieke beleidsbeslissing.							
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.	x						

Ik zou zeggen dat er beïnvloeding was, niet dat het de grondslag was. Niet puur informatie, er is echt samengewerkt over de niveaus heen met consultancy. Ik vond wel dat zij een serieuze invloed hadden daarin.

Zelfs deskundigen bekijken dingen vanuit een andere invalshoek. Iedereen praat toch een beetje vanuit vanwaar de financiering komt. Je mag prof zijn, maar geld komt altijd van ergens en minder en minder van de overheid, steeds vaker van bepaalde belangengroepen. Het Instituut voor de Overheid sprak vanuit academische achtergrond, wetenschappelijk, vanuit hun funding (Leuven). Als je kijkt naar Vlerick zijn de mensen actief in bedrijfswereld en consultants. Dat landschap is veel veranderd, het is natuurlijk al 12 jaar geleden. Je ziet dat er al heel veel is veranderd.

Beleidsevaluatie

12. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsevaluatie?

CAF bestond al voor Copernicus en werd al gebruikt. Er werd mee gewerkt, maar in de zin naargelang de administratie... de snelheid waarmee Copernicus zich ontwikkeld heeft, heeft er voor gezorgd dat de resultaten veel sneller geïmplementeerd werden dan initieel de bedoeling was. Er zijn wel een aantal administraties die daar toen al mee werkten en die informatie is ook gebruikt, maar niet om te zeggen dat het systematisch is dat we dat eerst gedaan hebben. Als men er mee bezig was hebben we dat wel meegenomen. Bv. bij de opsplitsing van Volksgezondheid en sociale zaken. Ik moest naar die werkgroepen gaan over die splitsing. De splitsing van het ministerie.

Het is gegroeid vanuit de interne audit ABC, maar het waren de administraties zelf die CAF gebruikten. Maar ik zeg het niet alle administraties, een aantal hadden dat al. Ik denk het gros niet.

13. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).			x				
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.		x					
De beleidsevaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.	x						

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van 'evidence'

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar 'helemaal niet als externe druk ervaren' en een waarde 7 voor 'ervaren als zeer hoge externe druk'.

14. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal					x		
Dioxine-crisis						x	
Mondigere burgers				x			
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid					x		
Problematisch asielbeleid						x	
Agusta-Dassault affaire					x		
Kloofdenken				x			
Cultuur van New Public Management				x			
Financiële en sociale druk		x					
Nieuwe partijen in de regering		x					
Tijdsdruk	x						
Andere (specifieer)							

Dutroux: om justitie te hervormen. We zijn daar nog altijd mee bezig.

Dioxine: heeft ervoor gezorgd dat federaal agentschap is opgericht, dat heeft een enorme druk gezet.

Burgerontevredenheid: we hebben dan die bevraging gedaan, waar de vragen ja of nee moesten zijn.

Asielbeleid: dat gaat al een hele tijd mee, heeft een enorme impact gehad, we zijn er nog mee bezig. We hadden het dan onder controle met Vande Lanotte, maar daarna terug ontspoord.

Agusta: heeft ervoor gezorgd dat we veel harder zijn gaan nadenken.

Kloofdenken: weerspiegelt het idee van Copernicus, met de zon.

Financiële en sociale druk: we hadden geld toen. Er was weinig druk, we hadden misschien beter gespaard. Dat is typisch OH, als het goed gaat, denkt men er niet aan om de kosten naar beneden te drukken. We hadden nog een aantal zaken kunnen meedoen, men had middelen kunnen gebruiken, we hebben dat wel gedeeltelijk gedaan. Er waren minder laaggeschoolden nodig, maar daarna stel je dan de vraag, waar kunnen die nog terecht?

Nieuwe partijen: groen en ecole hebben niet voor veel beweging gezorgd, integendeel. Toen ik heel de zaak rond de dioxine had.. federaal agentschap is door ons opgericht. Aelvoet kwam dan bij de minister. Luc Van den Bossche heeft dat agentschap mee getrokken en gesleurd. Je merkt dat groen en ecole niet zo goed georganiseerd waren.

Geen CVP heeft ervoor gezorgd dat er in bepaalde thema's beweging is gekomen zoals abortus en het homohuwelijk. Maar het openbaar ambt, ze hadden daar ook ideeën over en zagen dat het noodzakelijk was. Ik kan me niet herinneren dat daar veel tegenkanting over was. Het enige waarvoor ze schrik hadden was dus het managers er niet meer zouden zijn. Maar daaruit blijkt als je goed bent, dat je er door geraakt. Er zijn heel veel CVP'ers gebleven.

Tijdsdruk: speelt altijd. Van den Bossche heeft pas halfweg aangegeven dat hij niet zou blijven. Tijdsdruk was er sowieso. Het is niet omdat je een idee hebt dat je er bent, je moet door een heel proces, ministerraad enzovoort. Ik had een opvolgingstabel en koppelde retroactief terug, we volgden dat heel strikt op, maar om te zeggen dat we daardoor bepaalde aanpassingen gedaan hebben, nee.

15. Zijn er nog elementen van 'externe druk' die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

Er schiet mij niet zo direct iets te binnen.

De regie der gebouwen, dat was de problematiek rond corruptie. Dus er is toch een heel luik geweest rond deontologische codes: rechten en plichten. Dat is duidelijk herschreven. Daaruit is het interne controle en audit verhaal gegroeid. Het was niet alleen bij de regie der gebouwen, het was het eerste schandaal dat boven kwam.

16. Welke intensiteit kent u toe aan volgende vormen van interne druk? (1=geen belang)

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement			x				
druk vanwege de ambtenaren					x		
druk vanwege politici (hervorming stond in top 3 van het regeerakkoord)							
druk van topmanagers binnen de administratie						x	
andere (specifieer)							
vakbonden			x				
speelveld publiek-privaat			x				
...							

Ambtenaren: druk om het te doen en niet te doen, de twee. Tegenkanting vanwege de ambtenaren was er veel, positieve minder. Tegenkanting: 5. Dat had een averechts effect op de ministers.

Politici: groot, Verhofstadt I...

Topmanagers: tegen!

Vakbonden: belangrijk!

Speelveld publiek-privaat: de private sector en ook de werkgeversorganisaties die meer en meer zeiden dat de OH teveel kosten, zorgt ook voor belastingen enzovoort.

17. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

Het hangt er van af met hoeveel partijen je in de regering zit. Nu was er een lange fase van onderhandelingen. Alle informatie die er was is ook in het regeerakkoord gebruikt, nadien gaan we verder op actualisering, zeker nu als je met 6 partijen zit, is het nog veel moeilijker om nieuwe dingen erbij te brengen. Toen had met een idee wat men wou doen, met copernicus is dat gegroeid dankzij de verschillende werken. Ook juridisch dankzij Kaat Leus. Dat groeit wel. Er was wat meer ruimte om te manoeuvreren toen, dan dat er nu is.

18. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

Een van de dingen is, een legislatuur is kort. Je hebt 4 jaar en daarvan heb je meestal nog tussenvallende verkiezingen en je stopt meestal al een paar jaar ervoor. De tijdsdruk is daar een probleem. Studies die ervoor gedaan zijn, zijn makkelijker mee te nemen door de tijdsdruk. Wij moeten het arbeid-bedienden statuut nu hervormen tegen 8 juli. Ik kan het mij niet permitteren van daar nu nog een aantal deskundigen op te zetten om eens met een idee te komen. Als ik het zelf niet ga doen, ga ik niets hebben, omwille van de korte termijn.

De administratieve procedures zijn een ander element. Van al uw tijd die je hebt om beleid te maken, is het uitdenken en uitschrijven moet je rekenen x3 voor dat er is. Je hebt politiek niveau en parlementair niveau voor dat het wetgeving is, dat zorgt voor mindere mogelijkheden om studies te doen.

Wat makkelijker is, is overleg met deskundigen, die kun je er makkelijker inzetten. Ik vind dat belangrijk dat je mensen contacteert en consulteert en niet alleen deskundigen, ook sociale partners zoals de vakbonden, werkgeversorganisaties, de belangengroepen. Je moet voeling houden met de mensen voor wie je iets doet, want anders zit je in een ivoren toren achter je bureau en weet je niet meer hoe een werkloze eruit ziet. Dat hebben wij dan gedaan. We zijn naar de ambtenaren toe gegaan, we hebben een hele ronde gedaan bij de administraties om te horen wat er leefde op de werkvloer en om die opmerkingen mee te nemen en je zag duidelijk een onderscheid tussen jongere en oudere ambtenaren. Dat was echt een duidelijke scheidingslijn van waar de ideeën zaten en wij hebben dat er heel snel door gepusht. Die jongeren wilden niet liever en de ouderen vonden dat het trager moest. Het is niet alleen deskundigen, het is ook vakbonden, het is ook werkgeversorganisaties, privésector om te zien wat leeft daar, wat kunnen we wel en niet overnemen en ook natuurlijk overleg met de ambtenaren. Je kunt zeggen dat een deel dat niet belangrijk vond een ander deel vond dat wel belangrijk ook al kwam hun idee er dan niet door.

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Johan Degraeve

Functie tijdens BBB: adjunct-kabinetschef minister van Ambtenarenzaken Paul Van Grembergen

Huidige functie: Vlaams parlements lid

Datum van interview: vrijdag 16 maart (10u)

Plaats van interview: Vlaams Parlement

DEEL II: Het gebruik van 'evidence'

Als 'evidence' beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

1. Het kostenplaatje van BBB liep op tot ongeveer 5 miljoen euro volgens bepaalde kranten. Over welke studies gaat het dan?

Ik kan mij echt niet herinneren dat wij echt veel aan wetenschappelijk onderzoek betaalden in die periode³⁸. Ik zat op het kabinet. De 2 commissarissen hebben eigenlijk alles voorbereid, maar 5 miljoen euro is echt heel veel geld.

Er werd veel intern gedaan met ondersteuning van administraties en werkgroepen bijvoorbeeld. Er zijn op bepaalde momenten wel externen betrokken geweest, ik herinner me consultancy, maar daar zat Rekenhof bij, maar dat heeft niet zo heel lang geduurd. Geert Bouckaert zat daar ook bij, nog een aantal anderen. Maar het is niet zo dat we studies voor BBB besteld hebben.

De modellen waren afkomstig uit interne expertise. Het is gestart onder Johan Sauwens, het komt eigenlijk allemaal uit ministerraad in Leuven, toen zijn we begonnen met BBB op poten te zetten. Er waren 2 grote strekkingen: we delen zoveel mogelijk op, we kwamen aan ruim 30 domeinen tegenover 9 en het compromis werd 13 beleidsdomeinen met beleidsvelden en alles daarrond met grote homogeniteit van bevoegdheden. De regering heeft dan de knoop doorgehakt en gezegd dat we voor 13 zouden gaan. De wetenschappelijke onderbouw, dat moet je vragen aan Stroobants en Victor.

Maar, dat kostenplaatje zegt me niets.

2. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?

Heel het HR-gebeuren... Ook daar weet ik het niet meer. Ivo Van den Bossche zal dat zeker weten, Eric Stroobants ook.

³⁸ Die periode verwijst naar de beleidsvoorbereiding in de legislatuur 1999-2004.

3. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?

Weinig hoor, op een schaal zal dat wel wat geweest zijn. Nu je weet in die periode was er dus NPC (nieuwe politieke cultuur) en het was een regering zonder CD&V met als slogan primaat van de politiek. De ondertoon was ook we willen het maatschappelijke middenveld zoveel mogelijk uitschakelen en de politiek het primaat geven, de actoren ertussen zoals vakbonden en werkgevers beslissen niet.

Dat zat er wat in, maar als we het over de structuur hebben, is er wel gewogen over wat we in welk domein steken. Bv. dat evenwicht 9 – 30.

Op een schaal geef ik maximum 3 met de achtergrond die ik geef.

4. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing. (invloed van de 2 commissarissen)							x
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming. de 2 commissarissen							x

Overleg met deskundigen

5. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

Het rekenhof, consultants, de inspectie van financiën. Er was overleg maar dat heeft niet zo lang geduurd. We zaten daar op een bepaald moment met 20, dat was niet werkbaar en is dan stopgezet. Structuur en HR liepen door elkaar omdat er belang gehecht werd aan de coherentie van het geheel. Dat bracht voor een deel moeilijkheden met zich mee. Het was eigenlijk een groot programma met verschillende projecten eronder. Op het moment dat we het over decreten hadden – echte structuurhervormingen – zijn we ook bezig geweest met het statuut. Terwijl BBB liep waren we daarover bezig met de vakbonden om tot 1 statuut te komen voor alle ambtenaren en eventueel voor de agentschappen om nog uitzonderingen te voorzien. We hebben veel belang gehecht aan de structuur en mensen die daarachter zaten.

6. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

Dat heeft niet lang stand gehouden. Het is in grote mate intern geregeld.

7. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

/

8. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Er werd veel belang gehecht aan de producten van de commissarissen en hun ondersteunende ambtenaren. Je mag daarom stellen dat het apolitek was, vooral neutraal. Dat werd dan natuurlijk tot op kabinetsniveau gebracht en daarna de regering, dus dan zijn er wat bijsturingen. Ik heb altijd de indruk dat het wetenschappelijk onderbouwd was.

9. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

Zuiver overleg, maar niet de bedoeling om informeel te zijn, want het zat in een werkgroep, maar we zaten daar met veel te veel en we geraakten er niet uit.

Die werkgroep mag je eigenlijk vergeten, we hebben dat vooral intern gedaan. Als het over HR ging dan was dat in samenwerking met de administratie en daarna gingen we met de vakbonden overleggen, ook met collega's met MOVI. Er is zeer veel intern gebeurd. Dat is het grote verschil met Copernicus. De hervorming is ook vanuit de top. Elite is geen goed woord, de bijzondere commissarissen zijn aangeduid door de regering met als opdracht BBB te leiden. Ze hebben daarvoor samengewerkt met ambtenaren. Dan ging dat naar kabinet van Sauwens, Van Grembergen en minister van Financiën. We vormden een trio, adjunct KC van financiën, minister van ambtenarenzaken en minister-president. Alle voorstellen voor decreet hebben we gescreend aan een aantal criteria, de veranderingsmanagers kwamen dan bij ons en dan trachtten we op een coherente manier te hervormen.

Initieel was er weerstand van de ambtenaren, door de strikte scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Ambtenaren wilden dat niet afstaan, want dan zouden ze ook mensen moeten afstaan. Later werden de VOI's meer betrokken. Het initieel opzet van de commissarissen en de regering is verwaterd, ook de homogeniteit van de pakketten is verwaterd.

10. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie³⁹.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).	x						
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.	x						
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.	x						

Beleidsevaluatie

³⁹ Er was enkel intern overleg, niet met deskundigen. De politisering was niet groot vermeldt de interviewee.

11. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsevaluatie?

Beleidsevaluatie is weinig aan bod gekomen, nu is dat nog altijd het geval. Pro forma is evaluatie aan departementen toegewezen, maar ik constateer dat er nu nog altijd weinig aandacht is voor beleidsevaluatie.

Er zijn te weinig resultaten, je moet veel mensen inzetten (veel geld), politici worden niet graag geconfronteerd met resultaten van beleid. Dat is niet leuk als je ziet dat de richting veranderd is van wat vastgesteld was. De politiek zal wel laten evalueren als het goed is, maar als het niet goed is 'laat maar gerust'.

Gangbare modellen: dat weet ik niet. Er is natuurlijk wel geëvalueerd voor BBB, dat was formeel. Voorbeeld: het aantal adviesorganen, dat was evaluatie van hoe komt beleid tot stand. Daaruit bleek dat er zeer veel adviesorganen waren, we wilden dat stroomlijnen. Bedoeling was om SAR per beleidsdomein te ontwikkelen. Dat had opnieuw met het primaat van de politiek te maken. Afschaffen en stroomlijnen van adviesorganen.

12. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.							x
De beleidsevaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.							x

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van 'evidence'

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar 'helemaal niet als externe druk ervaren' en een waarde 7 voor 'ervaren als zeer hoge externe druk'.

13. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal	x						
Dioxine-crisis	x						
Mondigere burgers							x
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid							x
Problematisch asielbeleid	x						
Agusta-Dassault affaire	x						

Cultuur van New Public Management							x
Financiële en sociale druk						x	
Nieuwe partijen in de regering (NPC)							x
Andere (specifieer)							

14. Zijn er nog elementen van ‘externe druk’ die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

Nee.

15. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk?

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement				x			
druk vanwege de ambtenaren (apparaat)		x					
druk vanwege politici (hervorming stond in top 3 van het regeerakkoord)							x
druk van topmanagers binnen de administratie						x	
andere (specifieer) commissie Wiegel ⁴⁰ (toespraak Stroobants)							

16. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

Je hebt verschillende sectoren, voor een aantal sectoren is een permanent gebruik (ook tijdens uitvoering) belangrijk.

In de fase van beleidsbepaling is dat volgens mij doorslaggevend.

17. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

Een politiek akkoord is onmisbaar om ‘evidence’ te kunnen gebruiken. We deden beleidsvoorbereiding en dan besliste de politiek de richting.

Copernicus is vooral uitgetekend door externen, terwijl bij de Vlaamse er veel meer wisselwerking was tussen administratie en politiek. Er zat weinig externe invloed op. Consultancy die met modellen afkwamen, dat was niet van toepassing tijdens BBB. Ik begrijp ook niet vanwaar die 5 miljoen (zie eerste vraag) vandaan komen.

⁴⁰ Stroobants heeft het idee van scheiding beleidsvoorbereiding en –uitvoering geïntroduceerd op een nieuwjaarstoespraak. Toen kreeg hij dat niet verkocht, er was heel veel weerstand. Met het aantreden van de nieuwe regering (Dewael) is dat terug opgenomen. Verwijst opnieuw naar de historiek van Leuven: primaat van de politiek en stroomlijnen.

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Martin Ruebens

Functie tijdens BBB: lid projectgroep BBB en veranderingsmanager beleidsdomein bestuurszaken

Huidige functie: secretaris-generaal Diensten Algemeen Regeringsbeleid (DAR)

Datum van interview: woensdag 11 april (14u)

Plaats van interview: Boudewijnlaan 30 (Brussel)

DEEL II: Het gebruik van 'evidence'

Als 'evidence' beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

1. Het kostenplaatje van BBB liep op tot ongeveer 5 miljoen euro volgens bepaalde kranten. Over welke studies gaat het dan?

Ik was ook geïntrigeerd door uw vraag. In het krantenartikel verwijst men naar een parlementaire vraag, ik heb die ook opnieuw opgezocht. Ik heb moeten terug lopen in mijn geheugen. Ik zelf was betrokken bij het ganse verhaal als we de structuurhervorming hebben voorbereid. Ik zat enerzijds in de trajectgroep van bijzondere commissaris Stroobants, vanaf 2002 was ik als veranderingsmanager aangesteld voor het beleidsdomein Bestuurszaken. In die eerste rol frist de parlementaire vraag mijn geheugen weer op. Het was geen wetenschappelijke studie, het was een juridische ondersteuning vanuit Stibbe dat we opgenomen hebben. Voor de structuur hebben we geen wetenschappelijk onderzoek ingehuurd. Wat we wel gedaan hebben, er was een breder steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen (SBOV) aangetrokken vanuit het instituut voor de overheid in Leuven, daar hadden we goede contacten met de onderzoekers Geert Bouckaert en Koen Verhoest onder meer, die hebben wel, maar dat was niet apart gefactureerd, wat teksten nagelezen en becommentarieerd. Maar het maken van het kaderdecreet bestuurlijk beleid hebben we geen wetenschappelijk onderzoek gedaan. We hebben wel juridische ondersteuning gevraagd aan Stibbe om de teksten van het kaderdecreet na te lezen en dan in de fase dat de verschillende agentschappen moesten opgericht worden op basis van ofwel ontwerpbesluiten in de Vlaamse regering ofwel decretaal. Die teksten zijn ook allemaal juridische gescreend door Stibbe.

Ik las in de visienota dat er onderzoek gepland was over functioneren van de Raden van Bestuur.

Bij mijn weten is die studie nooit gevoerd geweest, misschien gepland, maar nooit gevoerd. En dan het moment dat in 2002 mijn 2^e rol opnam als veranderingsmanager voor Bestuurszaken heb ik zelf noch consultancy noch wetenschappelijke expertise ingehuurd. Tegelijk liep wel een breder onderzoek naar hoe richten we onze managementondersteunden en overheidsdiensten in de administratie zo optimaal mogelijk in. We hebben dan consultancy gevraagd, die zijn ook allemaal opgelijst in het antwoord op de parlementaire vraag.

Achteraf zijn er wel evaluatiestudies geweest, vanuit wetenschappelijke invalshoek, bv. Instituut voor de Overheid, ook door VlaBest. Dat is het denk ik dat het ongeveer is. Misschien zijn nog wetenschappelijke studies verschenen, ook in thesissen is er wellicht wat onderzoek geweest.

2. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?

We hadden natuurlijk op dat moment het SBOV, in die periode was dat SBOV I waar een aantal aspecten meegenomen werden, ook personeelsbeleid vanuit wetenschappelijke invalshoek. Dat is wel gebeurd. Het liep een beetje door elkaar. BBB is er vanuit dialoog met politieke niveau en de 2 commissarissen, er is een statement gemaakt wij gaan in belangrijke mate de uitwerking van BBB en het project daarbij gepaard met eigen knowhow doen. We wilden ons afzetten tegenover een eerste belangrijke golf aan hervormingen en de nieuwe structuurhervorming, maar ook naar HR-design toe die gebeurd waren in midden jaren 90. Bij de start van de Vlaamse administratie is er in '94 een nieuwe personeelsstatuut en nieuwe organisatiestructuur met toen 6 departementen ingevoerd. Dat was gefocust op het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, niet op de Vlaamse Openbare Instellingen. En in die periode zijn heel belangrijke en omvangrijke sommen geld aan externe consultancy besteed. Naar het eind van de jaren 90 is er wat kritiek gekomen, er was ook wetenschappelijke ondersteuning vanuit het instituut van de overheid met Geert Bouckaert bv. een doelmatigheidsanalyse. Er werd toen veel geld aan externe partners gegeven: moeten we niet zorgen dat we de knowhow zelf opbouwen? In de oefening BBB was dat een bewuste keuze ook van de bijzondere commissarissen, zij konden zich omringen met een projectgroep (alleen met interne medewerkers in eerste instantie) die voor een stukje, ik ben daar in een team van Stroobants opgenomen omdat ik ervaring had met hervormingsprojecten. Eigenlijk hebben we wat gesprokkeld in de organisatie naar mensen met knowhow uit vorige hervormingstrajecten. We spreken van 5 miljoen euro, dat is peanuts tegenover bedragen midden jaren '90 op Vlaams niveau.

3. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?

Teksten Verhoest & Bouckaert: we hebben die opgevat en behandeld als zuiver academische teksten. We hebben een traditie in de Vlaamse administratie dat we bij de regeringswissel een inhoudelijke bijdrage leveren aan de nieuwe coalitie die het nieuwe regeerakkoord moet schrijven. We hebben dat gedaan in '99 waar in de bijdrage al aangegeven was dat er een nieuwe structuurhervorming moest opgezet worden. We hebben dat in 2004 herhaald voor de regering Leterme, basiselementen nog eens herhaald. We hebben dan ook een afzonderlijke nota aan de formateur Leterme bezorgd, met daarin de noodzaak en basisprincipes van hervorming en verwijzing naar studies van instituut van de overheid, die aangeven dat het belangrijk is dat we meegaan met de flow van NPM. We hebben het als argumentatie grondstof gebruikt om onze inhoudelijke beleidsvoorbereidende bijdrage stof te geven.

4. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).					x	x	

De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.						x	
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.					x		

Informierend: Dit is valabel materiaal, maar we hebben dat vertaald en meegenomen in de politiek-ambtelijke context van vandaag in Vlaanderen.

Invloed: ik denk dat het ideeëngoed vanuit instituut voor de overheid belangrijke invloed gehad heeft, naar het voeden en onderscheid maken en tendens naar agentschappen die focus leggen op beleidsuitvoering en departementen moeten kerndepartementen zijn gericht op de beleidsvoorbereiding. Dat hebben we meegenomen van het instituut van de overheid. Ook gans de analyse die ze gemaakt hebben rond coördinatie van beleid is belangrijk geweest. We hebben analyses rond personeelsbeleid gehad. Dat waren niet de grote vernieuwende ideeën, maar dat appelleerde op we moeten meegaan op HR-beleid als kritische factor.

Grondslag: Ik denk dat men (bijzondere commissarissen) zich al geïnformeerd had naar waar collega's bijvoorbeeld in NL mee bezig zijn. Men heeft zich laten inspireren door politieke en ambtelijke realiteit. De keuzes waren niet louter op wetenschappelijke studies gebaseerd.

Overleg met deskundigen

5. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

Interne expertise: die mensen vinden was niet echt een probleem. In de ploeg die is ontstaan, waren dat directe medewerkers van Stroobants. Het waren mensen die al een tijdje vanuit een helicopterkijk het reilen en zeilen van de organisatie aan het volgen waren. Die expertise binnen brengen was niet zo moeilijk, wat niet wegneemt dat op het moment dat de vertaalslag gemaakt moet worden, hoe passen we dat qua structuur nu toe in de verschillende beleidsdomeinen, daar zat de grootste weerstand. Men moest die algemene principes uit het kaderdecreet gaan vertalen naar de praktijk van welke soort agentschappen we nodig hebben in ons beleidsdomein (IVA, EVA). Daar zit de grootste weerstaand en is de reden waarom het zo lang geduurd heeft. 3 jaar voor kaderdecreet (2000-2003) en dan nog 3 jaar voor vertaalslag per beleidsdomein en dat is omwille van interne weerstand en daar hebben de veranderingsmanagers per domein het moeilijker gehad om deskundigen te vinden in hun domein om dat juist de expertise zat die voorwerp was van de verandering.

Commissie Wiegel: geen structurele contacten, wel contacten tussen Eric Stroobants en zijn tegenhanger in NL, maar dat waren eerder informele contacten, waar men denk ik regelmatig ideeën uitwisselde en documenten uitwisselde, maar geen structureel overleg.

6. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

Structuur en personeel liepen door elkaar. Dat was moeilijk te scheiden daar. Met de structuurhervorming kwam ook 'hoe gaan we om met topambtenaren'? Daar is wel gekeken naar Nederland, daar heeft men een algemene bestuursdienst als een forum een visvijver van topambtenaren, er was het idee van gaan we dat niet meenemen op Vlaams niveau, gekoppeld

aan VS, moeten we gaan naar spoils systeem of niet? Die discussies waren nauw vervlochten met structuur. Het ziet er nu eenmaal anders uit, want als die topambtenaar iemand is die gekozen wordt en aangeduid door de minister bij de regeringwissel en dan terug verdwijnt als er een andere minister komt, dan heeft dat een impact op hoe je die organisatie moet organiseren. Je bouwt flexibiliteit of continuïteit uit, naargelang je keuze.

7. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

Het interne overleg verliep dan tussen de 2 ploegen van de 2 commissarissen. Dat was wat terugkoppelen naar het toenmalige managementorgaan, zijnde het college van secretarissen-generaal. Op het politieke niveau was er een stuurgroep geïnstalleerd, waar vertegenwoordigers zaten van de minister van begroting, bestuurszaken en minister-president samen met de 2 bijzondere commissarissen. Dat was eigenlijk het politiek-ambtelijke overleg. Daarnaast was er zeker in de beginperiode (tot 2004) heel veel informeel overleg binnen de toenmalige VOI's, die zich in het verhaal van BBB wat geïnteresseerd voelden, dat kreeg dan vorm in de MOVI-werkgroepen waar eigenlijk een stukje oppositie gevoerd werd tegenover de plannen van de bijzondere commissarissen en de regering en werd het via informele weg lobbyen naar de verschillende partijen in de paarse regering om alsnog een aantal voorstellen van de commissarissen een andere wending te gaan geven. In die zin was dat wel een ambetante situatie in die zin dat we met 2 visies zaten. Een visie die eerder kwam vanuit de entiteiten van de toenmalige MVG en de toenmalige VOI's die een totaal andere kijk hadden op structuurhervormingen.

Van meet af aan was er taakverdeling afgesproken waarbij de ploeg van Stroobants zich richtte op het decreetale werk, dus het decreet rond de structuur, het BBB-decreet en de strategische adviesraden. Alles wat te maken had met begroting, personeel en facility werd toevertrouwd aan Leo Victor. Er waren ook wel meningsverschillen. In de beginfase had men een andere kijk, men heeft zich dan weer samengezet. Maar in de eerste maanden hebben we onderling veel gediscussieerd over het model als basisstructuur, er zijn veel varianten gepasseerd. Ik had de indruk dat Leo Victor voorkeur had voor een grote proliferatie van entiteiten, op een bepaald moment meer dan 100 in een netwerkstructuur. Bij Stroobants een eerder hiërarchisch model, men is zich gaan terug vinden ergens in het midden, ook wanneer het politieke niveau keuzes had gemaakt. Dat bevruchtte het overleg.

8. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Ja grote invloed uit politiek. Het initiële model leek vrij goed op dat van het instituut voor de overheid, geïnspireerd op wat men zag in Nieuw-Zeeland en in Nederland al geïmplementeerd was. Er was dus een kerndepartement dat hiërarchisch hoger stond dan een aantal uitvoerende agentschappen en dat volgens de principes 1 op 1. Dat heeft het uiteindelijk niet gehaald en dat was duidelijk een politieke keuze niet gebaseerd op academische studies. Die nevenschikking is louter en alleen politiek. Dat is op dit moment en ik word daar meer en meer door bijgetreden door het huidige politieke niveau, die nevenschikking is geen goeie zaak. Dat is eerder verlamrend en verkokerend, dan dat we met BBB juist samenwerking en dynamiek tot stand wilden brengen. Door die politieke beslissing hebben we een hypotheek gelegd op de basisdoelstellingen van BBB.

9. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

Er zijn werkdocumenten, de formele documenten die echt de weerslagen bevatten, zitten in de visienota en ook de memorie van toelichting bij het kaderdecreet is in belangrijke mate een

weergave van de ideeën die leefden bij de bijzondere commissarissen en die het resultaat zijn van intern overleg. Andere teksten zijn eigenlijk niet geschreven.

10. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.						x	
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.						x	

Informatie: de memorie van toelichting en visienota is echt een product van onze reflecties die we hier gevoerd hebben omtrent de structuur. Dat is volledig onze pen die daar is weergegeven, dat is een volkomen weergave van de resultaten van ons overleg.

Invloed: De visienota is duidelijk de visie van de bijzondere commissarissen die is ook als dusdanig door het politieke niveau opgenomen geweest en en cour de route is daar maar op 1 punt aan gesleuteld, wat ik daarnet zei. We hadden eerst het hiërarchische schema, in de visienota gaan we al uit van een nevenschikking, omdat we daar al informeel politiek overleg hadden. De bijzondere commissarissen hebben rekening gehouden met de realiteit. De memorie van toelichting bij het kaderdecreet heeft veel versies gekend, eerst intern aangepast, maar in een formeel overleg met Degraeve bv. zijn ook heel wat aanpassingen vooraleer het finaal was voor de Vlaamse Regering. Onze invloed is wat bijgeschaafd dus.

Grondslag: de overlegmomenten hebben vorm aan de discussie, het was niet dat we ergens in de marge bepaalde aanpassingen deden. Op het ambtelijke niveau is er heel grondig gediscussieerd, wij hebben een grote impact kunnen hebben op het resultaat.

Beleidsevaluatie

11. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsevaluatie?

CAF stond toen nog in z'n kinderschoenen. We hebben ons eerder laten inspireren door analyses gemaakt door het Rekenhof waar men toen toch wel vanuit de invalshoek van de parlementaire controle een aantal vragen stelde: de Vlaamse administratie is aan het evalueren, de staats-hervormingen van de jaren 90 maken dat de organisatie wat gewicht krijgt: openbare werken, onderwijs kwamen erbij, welzijn breidde uit,... Men stelde dat men gewoon dingen van federaal bij mekaar aan het brengen op regionaal niveau, maar we werken met de mechanismen van de wet van '56 op de Vlaamse openbare instellingen, ondertussen zijn we 40 jaar verder. De vraag was ook of men in het parlement wel wist wat er binnen de administratie aan het gebeuren was. Zijn zij geen 4^e macht aan het worden waar noch regering parlement greep op krijgt? Vanuit die evaluaties is er bij ons op de administratie nagedacht over structuren in eigen boezem. Een ander belangrijk iets in de jaren 90 is de politieke realiteit van het maatschappelijk ongenoegen dat zich uitte in explosieve groei van Vlaams

Blok, de apathie van de burgers ten aanzien van administratie en politiek. Er was een maatschappelijke evaluatie aan het gebeuren: wij verwachten meer van die administratie, vandaar dat daar ook in de visienota aandacht aan besteed is in de relatie burger-samenleving waar staan we nu anno jaren 90, begin 21^e eeuw. Hoe kijkt de burger naar de overheid? Vanuit die maatschappelijke evaluatie zijn we aan het werk gegaan.

Rekenhof: Het rekenhof moest niet alleen kijken waaraan het geld besteed werd, maar ook of het goed besteed werd. Er heerste een goeie dynamiek binnen Rekenhof. Waaraan besteden we het geld, wat is de doelstelling die we als beleid nastreven en wie legt doelstelling vast? Rekenhof stelde vast dat er veel te weinig over beleidsdoelstellingen nagedacht werd en dat er geen vertaalslag naar agentschappen gemaakt werd.

Het is voor een stukje dankzij het feit dat het rekenhof dit op parlementaire agenda zette, naast gelijkaardige ideeën vanuit administratie. Dat was een kanaal voor ons als administraties.

12. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).						x	
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.					x		
De beleidsevaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.					x		

Informatie: vanuit het parlement als emanatie van het Vlaamse volk zijn wat vragen rond meer transparantie gesteld

Invloed: een bevestiging van wat men zei in rekenhof. We hebben daar de mosterd niet gehaald, het was een draagvlak om ideeën in gang te zetten.

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van 'evidence'

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar 'helemaal niet als externe druk ervaren' en een waarde 7 voor 'ervaren als zeer hoge externe druk'.

13. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal			x				
Dioxine-crisis			x				
Mondigere burgers						x	
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid						x	
Problematisch asielbeleid			x				
Agusta-Dassault affaire					x		
Cultuur van New Public Management						x	
Financiële, politieke en sociale druk	x						
Nieuwe partijen in de regering					x		
Andere (specifieer)							

Dutroux: ik denk dutroux op zich niet, maar het feit dat dit zoveel ophef maakte in de samenleving was vanuit het ongenoegen in de samenleving dat men zegt: we hebben een gans overheidsapparaat dat niet in staat om dergelijke maatschappelijke situaties preventief te vermijden en meer nog men zag in de affaire een falen van politie en justitie die toegelaten heeft dat die man z'n gang kon gaan. Dat is eigenlijk een emanatie van een breder aanvoelen wat doet de overheid nu voor ons? We waren in jaren 90 al aan het denken over de bestaansreden van de MVG. We hadden de ervaring dat we ontransparant waren voor de burger en daar moeten we iets aan doen, want de burger kijkt naar de overheid het is misgelopen bvb bij Dutroux. De vervreemding tussen burger en politiek was groot. Dat uitte zich in heel veel Vlaams Blok stemmen.
Het is een uiting van ongenoegen.

Dioxine: het was een beetje hetzelfde verhaal als bij Dutroux. Het feit dat er ook naar preventie van die voedselveiligheid zo weinig aandacht was terwijl er zoveel administratie is. Men voelt de vervreemding aan, maar op zich heeft de crisis geen directe impact gehad op de structuurhervorming. Het was opnieuw een vervreemding die aan het ontstaan was tussen administratie, samenleving en politiek

Mondigere burger: dat heeft wel een directe invloed. Binnen de Vlaamse administratie, binnen dit departement, los van de structuur, zijn we gestart in 99 met Vlaamse infolijn, waar we duidelijk op dat vlak probeerden een leemte in te vullen voor de burger die zich afvraagt waar hij aan de informatie geraakt. We hebben via de infolijn een centraal nummer ingevoerd. We trachtten daarmee te beantwoorden aan de vraag van die mondigere burger die zat te wachten en druk voelt van die logge administratie en vindt dat hij ook iets te zeggen heeft en actief geïnformeerd wil worden. Ik heb daar recht op. Dat aanvoelen was belangrijk tijdens de

structuurhervorming, dat staat ook in de visienota. De burger keek op een hele andere manier naar de administratie, die moest transparant worden.

Burgerontevredenheid: als gevolg van die schandalen, hoge score

Asielbeleid: niet gespeeld op Vlaams niveau, dat zijn verhalen die het ongenoegen veruitwendigen

Agusta-Dassault: zit op een andere orde, dat heeft meegespeeld in het ontstaan van de idee om binnen onze werking toch ook wat meer interne controlesystemen te gaan uitbouwen, het aanvoelen van hoe is dat mogelijk dat we in overheidsopdrachten (bestelling van helicopters) zo'n grote inmenging kunnen hebben van actoren die er eigenlijk niets mee te maken hebben (politieke partijen, lobby-firma's). We moeten meer aandacht hebben voor interne controle en eigenlijk is dat niet alleen dat schandaal, maar dat aanvoelen van we moeten ons zelf beschermen. Dat is meegenomen in het ontstaan van de interne audit bij ons, dat gaat terug naar een periode van voor BBB. De eerste analyses zijn in '98-'99 gemaakt rond interne audit. In de achtergrond speelde Agusta zeker.

NPM: niet direct een druk, maar wel een invloed. Wij wilden als administratie vanuit de filosofie op Vlaams niveau als een autonome organisatie die mee was op internationaal gedachtegoed.

Financieel/sociaal: speelde niet, integendeel. Het was the sky is the limit. De budgetten die we konden vrijmaken voor consultancy schenen onbepert te zijn. In 2000 hadden we nog altijd dat gevoel, we hebben er dan bewust niet voor gekozen. We zagen alleen maar groei, het lambermont-akkoord was pas gesloten, zeer goeie zaak voor Vlaanderen. De financieringswet heeft ervoor gezorgd dat we van '99 tot 2009 we eigenlijk op een wolk zaten qua budgetten, er was geen druk.

Nieuwe partijen: dat beschouw ik als een belangrijke katalysator in die zin dat de liberale partij al lang niet meer formeel gezeteld had in de Vlaamse regering. Die partij had voor zichzelf de idee gevormd, door het feit dat al jaar en dag binnen de vlaamse regering 1 partij de minister-president geleverd heeft, zal die wel gezorgd hebben via politieke benoemingen van topambtenaren dat gans de administratie vol zit met CVP-gezinde topambtenaren. Men heeft dat nooit formeel gezegd, maar de politieke realiteit mogen we niet onder de mat schuiven. Niet zozeer vanuit een negatieve drijfveer om schoon schip te maken. Vanuit de liberale partij: we willen nu voor een stuk een antwoord geven op de maatschappelijke druk van de burgers en als partij gooien we het over een andere boeg en kunnen we met de eer gaan lopen een nieuw elan gegeven te hebben aan het overheidslandschap. Het is niet te personaliseren, de partij in z'n geheel.

14. Zijn er nog elementen van 'externe druk' die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

Niet zozeer extern, maar toch wel een interne factor. We kregen stilaan binnen de administratie nieuwe leidende ambtenaren, die qua filosofie zich ook in de rol van bedrijfsmatige logica wilden inbrengen, zich wilden profileren, ik ben niet de laatste die handtekening zet, ik wil ook mijn entiteit op een bedrijfsmatige manier managen, het was een roep naar responsabilisering. Die interne druk heeft meegespeeld en was een opportuniteit voor heel wat leidende ambtenaren: laat ons gebruik maken van BBB om principes van autonomie ook in het kaderdecreet inschrijven, wat ook gebeurd is via

beheersovereenkomsten. Men zag daar wel een opportuniteit in. Die interne druk van bedrijfsmatige opstelling heeft ook meegespeeld dat we met die structuurhervorming van start gegaan zijn.

15. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk?

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement							
druk vanwege de ambtenaren							
druk vanwege politici (hervorming stond in top 3 van het regeerakkoord)							
druk van topmanagers binnen de administratie							
andere (specifieer)							
...							
...							
...							

Parlement: het parlement keek er uit mijn ervaring altijd lauw naar, ik heb dat altijd spijtig gevonden. We zijn met de maatschappelijke dingen bezig, laat die administratie maar. Op een bepaald moment vond men ook dat het te lang duurde. Uiteindelijk is de administratie een belangrijke hefboom om beleidsdoelstellingen te realiseren. Laten we dan ook vanuit het politieke niveau, waar politici verantwoording moeten afleggen, meekijken hoe we dat instrument mee vorm kunnen geven. De apathische houding was eerder een demotiverende factor voor de structuurhervorming.

Ambtenaren: ik wees daarnet al op die nieuwe jongere leidende ambtenaren die een roep hadden naar autonomie en responsabilisering. Ik denk dat we in de administratie door dat nieuwe personeelsstatuut een andere werkgever aan het worden waren, we hebben toen ook heel wat gemotiveerde ambtenaren aangetrokken, die met een andere kijk gingen participeren aan alle processen in de administratie en van onderuit ook signalen gaven: moet dat nog altijd hiërarchisch en oubollig? Zij brachten dynamiek over samenwerking bv. die rekrutering van jonge ambtenaren in jaren 90 was grote invloed denk ik.

Topambtenaren: De topambtenaren waar een garde van leidend ambtenaren die een tijdje daar functioneerden, zij waren zeer behoudsgezind. Die hebben de dynamiek in mijn ogen in belangrijke mate afgeremd, dat kon je duidelijk zien, dat bij de basis andere verwachtingen leefden. We hebben aan de hand van personeelspeilingen dat naar boven proberen brengen, maar er heerste grote terughoudendheid.

Politici: er was geen Van den Bossche op Vlaams niveau. BBB had een politiek startsein door de Vlaamse Regering. We kregen snel de indruk dat het even hoog op de agenda van de regering stond, maar daarna is ingezakt als pudding. De bijzondere commissarissen hadden over BBB weinig gesprekken met ministers, eerder met kabinetschefs, ministers lagen er niet van wakker, waren bezig met zaken die beheersbaar moesten blijven. De structuurhervormingen, als de politieke doelstellingen, niet in het gedrang komen mag de administratie daar mee bezig zijn, bijna in hun vrije tijd.

16. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

Ik denk dat het iets is dat we in een iteratief proces moeten zien. Ik denk dat we vanuit de administratie moeten zorgen dat we niet bedrijfsblind worden en ons regelmatig moeten laten inspireren door 'best practices' en nieuwe ideeën bij collega's, of wetenschappelijke vergelijkend onderzoek, praktijken en tendensen die elders plaats vinden en in kaart brengen, vertaalslag maken naar Vlaams niveau, ons laten inspireren, eigen keuzes maken op maat van onze politieke-ambtelijke verhouding en dan aftoetsen bij het academische en de deskundigen. Geen aparte fasen na elkaar, we moeten permanent zowel in de start als in het proces en de evaluatie zorgen dat we niet bedrijfsblind worden, daarom dat we de commissie efficiënte en effectieve overheid geïnstalleerd hebben, want dat is een forum waar academici en bedrijfskundigen samen zitten om te tonen hoe het loopt en waar we mee bezig zijn.

17. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

Ik denk dat het besef bij de topambtenaren bij ons wel groeit dat we niet op een eiland leven en werken en dat het goed is als we een goeie job willen neerzetten dat we ons moeten laten inspireren door studies. Ik denk dat die mentaliteit, die bedrijfscultuur in hoefde van de managementcomités en topambtenaren aan het wijzigen is omdat men niet meer vanuit een geïsoleerde kijk op die administratie bezig is, maar men zegt, wij zijn een actor in het brede maatschappelijke weefsel, er zijn bedrijven, verenigingen en stakeholders. Wij zijn maar 1 radar in het leven en zorgen voor de samenleving. Ik denk dat die bedrijfscultuur toch aan het switchen is, dat is een belangrijke factor om vragende partij te zijn door geïnspireerd te zijn door wetenschappelijk onderzoek.

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Dirk Vanderpoorten

Functie tijdens BBB: adjunct-kabinetschef voormalig minister-president Patrick Dewael

Huidige functie: secretaris-generaal departement Werk en Sociale Economie

Datum van interview: donderdag 12 april (10u30)

Plaats van interview: Ellipsgebouw – Koning Albert II-laan 35 (Brussel)

DEEL II: Het gebruik van ‘evidence’

Als ‘evidence’ beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

1. Het kostenplaatje van BBB liep op tot ongeveer 5 miljoen euro volgens bepaalde kranten. Over welke studies gaat het dan?

Om nu te zeggen kant en klaar die studie heeft ertoe geleid dat de hervorming is ingeleid, dat kan ik niet opsommen. Wat die 5 miljoen betreft, dat weet ik niet zo goed. Gaat dat over de meerkost of het proces zelf van BBB? (verwijzing naar parlementaire vraag + krantenartikel) Er zijn inderdaad juridische adviezen gevraagd voor het kaderdecreet, dat zal wel kloppen wat in die parlementaire vraag staat. Men moet daar volledig in zijn en de waarheid over vertellen. Ik ga dat zeker niet tegenspreken. Het kan wel zijn dat in bepaalde beleidsdomeinen bepaalde veranderingsmanagers bijkomende studies gevraagd hebben. Wat in de vraag staat is wat door DAR geïnitieerd is.

Wetenschappelijke teksten door Instituut voor de Overheid?

In mijn functie toen op het kabinet was het zo dat de initiatie tot BBB vooral kwam van het toenmalige college van secretarissen-generaal, meer bepaald Bestuurszaken en Algemeen Regeringsbeleid. Het toenmalige steunpunt – ik weet niet of het toen al zo noemde – met Geert Bouckaert deed in de jaren '90 studie rond NPM en toen indertijd heeft dat wel voedingsbodem meegegeven tot de verdere structurering van de Vlaamse overheid. Er is wel studiemateriaal geweest, bij Stroobants en Victor zul je de echte titels vinden.

Een andere bron kwam van professor De Rynck, die toen voorzitter van de commissie wetenschappelijke adviesraden Binnenlands Bestuur. Daarvan zijn in de jaren '90 ook wel studies verschenen, die impact gehad hebben voor de genese van BBB. Vanaf midden jaren '90 werd de nood aangevuld om de matrixstructuur in vraag te stellen.

2. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?

De administratie had aandacht voor structuur en personeel. De bijzondere commissarissen werden bij het begin na de tekst van Leuven als overkoepelende veranderingsmanagers aangeduid. Zij hebben een boek geschreven ter initiatie van BBB, maar dat moet u ook weer aan hen vragen. Ik weet daar onvoldoende over.

3. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?

Als ik de tussenkomsten toendertijd van Geert Bouckaert en anderen beschouw verdenk ik hen daar niet van. Daar was geen politieke agenda achter, dat was een rationaliteitsdebat. Op basis daarvan was men heel kritisch. Ik kan niet ontkennen dat zij wel de ambitie hadden meer wetenschappelijk te begeleiden, dat zat er zeker in, zeker bij Geert, dus het was in dat opzicht wel een schipper aan wal, maar dat lijkt mij de job van de wetenschapper. Ik vind niet dat de wetenschapper social engineer moet gaan spelen, dat is voor ambtenarij en politiek. Zij mogen kritische bedenkingen hebben en ons daarop wijzen, maar daar stopt hun job ook.

4. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

Wetenschappelijke teksten van Bouckaert

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).				x			
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.				x			
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.		x					

5. Kunt u het tijdstip toelichten waarop die wetenschappelijke studies plaatsvonden?

Voor de initiatie van BBB. Er is voor een stuk een discussie geweest met de topambtenaren rond wat moet die hervorming zijn en dat was een wisselwerking in die periode in de jaren '90, er verschenen tegelijk ook wat studies. Dat was eerder een parallel samenlopen en interveniëren zonder een strikte chronologische volgorde.

Overleg met deskundigen

6. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

Ik werd een beetje aangetrokken vanuit mijn organisatieverandering competentie die ik bij Kind en Gezin ontwikkeld had, om mee BBB te begeleiden. Ik ben altijd attent geweest om dit soort hervormingen door de ambtenarij zelf te laten dragen en moet je niet laten ondersteunen door dure consultants die toch maar zeggen wat je toch zelf weet, je kunt dan even goed zelf schrijven en zeggen. We hebben altijd politiek gevoerd om dat intern met de interne kritische massa aan te pakken, ook door de veranderingsmanagers en gans die structuur die opgezet werd. Dat betekent niet dat er geen overleg geweest is. Er zijn gesprekken geweest met Geert Bouckaert, De Rynck, consultancy bureaus die zich kwamen aanbieden en die daar een appreciatie over uitspraken, maar het was niet dat wij experten opdrachten gaven om dingen te gaan uitschrijven. De algemene politiek was wij doen dit zelf, wat niet betekent dat er geen utilitaire studies gedaan zijn en we deden daar beroep op derden, maar de grondfilosofie was we doen het zelf. Door de verklaring van Leuven in eerste instantie Victor en Stroobants aan het werk te zetten teksten in een draaiboek om te zetten en nadien de veranderingsmanagers in de verschillende toenmalige 7 departementen aan het werk te zetten.

Het idee was dat er intern voldoende expertise en deskundigheid aanwezig was. Op een bepaald moment zijn we overgeschakeld van de 2 globale veranderingsmanagers naar 1 veranderingsmanager per beleidsdomein. Daardoor heeft het ook zo lang geduurd, zeker wat de organisatieverandering betreft, het anders gaan organiseren van agentschappen (toen VOI's) dat dat beetje van onderaan vanuit de departementen op de toenmalige beleidsdomeinen is gegroeid. Dat heeft ook een beetje vertraging meegebracht omdat je draagvlak probeert te zoeken binnen de topambtenaren gekoppeld aan politiek niveau.

Interne auditcel op Vlaams niveau?

Was er toen nog niet. Er was een intentie om dat op te richten, maar stond onafhankelijk van BBB.

7. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

Dat liep door elkaar.

8. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

Er waren 2 ploegen: die van Stroobants (kaderdecreet) en die van Victor (personeel). Beiden hadden natuurlijk hun agenda, dat klopt. Er was een vrij goeie samenwerking tussen beiden, maar ook binnen zijn beperkingen. En dat heeft tot fricties geleid tussen beiden, maar ook naar het politieke niveau. Vandaar dat er op een bepaald moment gekozen is: we gaan dit niet focussen op deze twee heren, we gaan het organisatiebreed aanpakken, waarbij de 7 beleidsdomeinen betrokken worden. Er waren fricties, maar ik wil die niet overdrijven. Het was niet van die aard dat er over de intenties van BBB onenigheid was tussen beide, dat was er tot op een zekere mate niet. Over de verbijzondering van een aantal elementen, was het wel moeilijker, ook door het samenspel met het politieke, waarbij er af en toe moeilijkheden waren. Rond bepaalde voorstellen in eerste instantie van Victor, maar ook van Stroobants. M.a.w. de politiek heeft niet alle voorstellen gevolgd, er is soms op teruggekomen, weggefloten.

9. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Er waren politieke inmengingen, dat is normaal, het wordt dan ook concreter. Je hebt basisprincipes zoals de verklaring van Leuven in een vrij omvangrijk boek. Dan wordt dat wel concreter en dan heb je invloed wat ook terecht is, het politieke niveau beslist wat nemen we wel en niet over en dan begint de ideologie en visie van de politieke partijen op hoe Vlaanderen bestuurd moet worden mee te spelen.

10. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

Je hebt de visienota en dan een reeks overlegmomenten (permanent overleg gecreëerd tussen kernkabinetten). Je hebt een dubbele structuur, ik was verantwoordelijk op het kabinet van de minister-president voor de voortgang van BBB, Johan De Graeve was dat in die rol voor het kabinet van Bestuurszaken, wij kwamen regelmatig samen, ik maakte samen met Johan teksten die voorgelegd werden aan de kernkabinetten en dan Vlaamse Regering, waardoor in de jaren 2000 tot invoering er overleg waar de knopen werden doorgehakt van wat de ambtenarij had voorbereid. In eerste instantie vanuit de voorbereidingen van Eric en Leo. Die documenten waren er, dat waren soms non-papers, maar die zijn natuurlijk niet meer ter beschikking. Ik heb die niet meer bijgehouden, maar die leidden uiteraard tot discussies.

11. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

intern overleg	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).					x	x	
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.						x	
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.						x	

In het overleg werd het al vrij instrumenteel: hoeveel beleidsdomeinen moeten we hebben, hoe gaan we die indelen? Ik herinner mij discussies over tewerkstelling, waar de politiek ook reflex krijgt van wat hoort bij wat. Wat wel gebeurd is denk ik is het decretale werk. Met name het kaderdecreet, comptabiliteitsdecreet en decreet SAR, basisdecreten voor BBB. Die decreten zijn voortgevloeid uit een tweebeweging: parlementair (decretaal) en daarnaast het verdere werk tot her huishouding van de Vlaamse overheid. Er werd op beiden gewogen door het politieke niveau, maar de meeste discussies gingen vaak over de huishouding.

Het was niet zoals bij Copernicus waar VDB een paar externe bureaus: that's it en nu voer je het uit. Bij ons was het eerder bottom-up en met directe betrokkenheid, in die zin was de invloed van de interne deskundigen in mijn ogen tocht vrij groot.

Beleidsvaluatie

12. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsvaluatie?

Er was het PLOEG-systeem (evaluatie van topambtenaren). Een aantal van onze agentschappen hadden beheerscontracten, maar niet overall. Eigenlijk is het instrumentarium tot beleidsvaluatie zoals voorzien in BBB-decreet er maar gekomen met BBB. De beheersovereenkomsten zijn veralgemeend, voordien hadden sommigen dat (VDAB, De Lijn, VRT), daar bleef het bij. Voor anderen was dat veel minder het geval en was de evaluatie eerder het werk via de evaluatie van de leidend ambtenaren (jaarlijks) en andere evaluatie eerder ad hoc of in kader van nieuw decreet of nieuwe beleidsontwikkeling. De systematische evaluatie was er voor BBB niet of onvoldoende.

Doorlichting Raden van Besturen?

Niet gebeurd, was ook weer vrij delicaat. Wat wel gebeurd is de oefening rond EVA's/IVA's. Dat was een heel moeilijke oefening, waarbij het oorspronkelijk de bedoeling was veel IVA's zonder rechtspersoon te hebben en een beperkt aantal EVA's. Natuurlijk dat was een moeilijke oefening met het middenveld om daaruit te geraken. Sociale partners en anderen hebben zich geweerd en proberen lobbyen bij politieke partijen om het aantal EVA's zo groot mogelijk te houden. We hebben dan het witte konijn ontdekt door IVA's met rechtspersoon te creëren voor parastatalen en dat heeft wel een doorbraak geleverd, waardoor een aantal IVA's toch nog rechtspersoonlijkheid konden behouden. Die evaluatie van raden van bestuur is er niet geweest volgens mij.

Rekenhof?

Ik denk wel dat er een aantal studies van het Rekenhof waren in de jaren '90, ik kan die niet bij naam noemen, zij stelden het functioneren van de VOI's in vraag. Die studies hebben zeker mee inspiratie geweest voor de inspiratie van BBB omdat er in het parlement vragen over gesteld werden. Er was op dat moment een algemeen aanvoelen bij veel democratische politieke partijen dat de VOI's te machtig waren of dat er onvoldoende politieke controle en dat heeft mede de oefening geïnspireerd. Die analyse is mee gevoed door een aantal studies.

13. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.							
De beleidsevaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.							

Inspiratiebron om mee te oefening te initiëren. Het rekenhof heeft uitspraken gedaan over BBB in het kader van comptabiliteitsdecreet heeft dat meegespeeld. Ook bij Inspectie van Financiën hebben ze uitspraken gedaan, hervormingen zijn daar niet gelukt.

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van 'evidence'

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar 'helemaal niet als externe druk ervaren' en een waarde 7 voor 'ervaren als zeer hoge externe druk'.

14. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal		x					
Dioxine-crisis				x	x		
Mondigere burgers				x			
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid		x					
Problematisch asielbeleid		x					
Agusta-Dassault affaire		x					
Cultuur van New Public Management					x		
Financiële en sociale druk		x					
Nieuwe partijen in de regering						x	
Andere (specifieer)							

Dutroux: speelde niet op Vlaams niveau.

Dioxine: dutroux was een schandaal over beleidsmateries volledig op federaal niveau. De dioxine ging over volksgezondheid en welzijn, was ook federaal, maar zat ook al voor een stuk op Vlaams niveau. Kind & Gezin heeft toen bijvoorbeeld helpdesk opgericht om aan ouders te informeren wat ze aan hun kinderen mochten geven. De crisis heeft ook gespeeld voor het mogelijk maken van paars. Het was door paars dat de structuurhervorming was geïnitieerd, zowel federaal als Vlaams.

Mondigere burgers: dat werd politiek in de kader van BBB en teksten rond de verklaring van Leuven meegenomen, die andere visie op de burger speelde daar wat in mee.

NPM: zeker op discussie ambtenarij om matrixstructuur aan te passen

Financiële en sociale druk: economische boom, netwerkeconomie

Nieuwe partijen: paars vond elkaar ondanks ideologische tegenstelling in de idee om na dioxine en dutroux de overheden te herstructureren en dat te doen zonder de gewaden van partij die al 50 jaar aan de macht is. Je zat met een nieuwe generatie, paars was een nieuwe generatie politici over alle partijen heen en die vonden elkaar in we gaan er nu eens iets anders van maken, we hebben de wil en intentie om de fouten aan te pakken, dus dat speelde wel mee. Er was zeker een binding tussen hen. Ze waren partners in change. Dat waren ze vanuit andere ideologische oogpunten. Ze vonden momenten waar ze samen voor een nieuwe overheid konden gaan, elk vanuit hun ideologie, maar men wou er samen voor gaan. Zeker langs Vlaamse kant was er de wil om het doen. Er was zeker een Vlaamse consensus onder de drie partijen om dat aan te pakken. Dewael stond er heel sterk achter en ook Johan Sauwens, dat waren de mannen. Stevaert was mee, maar het is niet dat hij de trekker was. De toenmalige Volksunie, Sauwens, Dewael, was de tandem die dat trok.

15. Zijn er nog elementen van ‘externe druk’ die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

Nee, alles is genoemd in de lijst: burgers, schandalen, nieuwe regering die ongezien was sinds 50 jaar, feit dat het een jongere generatie was die aan de macht kwam. Dat heeft allemaal wat meegespeeld.

16. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk?

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement (via uitgevaardigde resoluties)					x	x	
druk vanwege de ambtenaren						x	
druk vanwege politici - Meerderheid - Oppositie							
druk van topmanagers binnen de administratie						x	
andere (specifieer)							
...							
...							
...							

Parlement: daar speelde vooral zeker naar de VOI's het parlement mee. Overal had je critici, ondanks dat ze vertegenwoordigd waren in de raden van bestuur. Er was toch wel een zeker ongenoegen over alle democratische partijen van links naar rechts t.o.v. de macht van de raden van bestuur. En het gemis aan politieke controle of aan politiek verantwoording, in de jaren '90. Dat heeft zeker meegespeeld. Je moet zeker de resoluties vanuit het parlement daaromtrent opzoeken. Die werden gebruikt ter verantwoording van BBB.

Ambtenaren: Er waren 2 bewegingen, tegengesteld voor een stuk, maar die beiden bijgedragen hebben tot het veranderingsproces. Enerzijds Stroobants en Victor die in de richting van NPM wilden gegaan en die antwoorden mede wouden definiëren om de aanstuurbaarheid van het Vlaamse overheidsapparaat sterker te maken, minder bureaucratisch, meer op prestaties (beheerscontracten) vanuit filosofie NPM zat er bij die 2 heren in, minder vanuit college secretarissen-generaal, maar zij waren drijvende krachten. Vanuit de VOI's was dat anders, de vraag naar hervorming was vooral vanuit het feit dat je een aantal performante organisaties had (Kind&Gezin, VDAB), die hele goeie prestaties hadden, maar die het carcan dat opgelegd werd vanuit bestuurszaken fnuikend vonden, te weinig responsabilisering. Beide analyses stonden naast elkaar, voor een stuk ook tegengesteld aan elkaar, want de ene wou meer controle de andere meer responsabilisering, dat leidde tot een symbiose en druk hebben uitgeoefend en voeding en motivatie waren om die verandering mee vorm te geven. Die tegenstelling leeft nu nog voor een stuk.

Politici: een breed draagvlak, zelfs bij CD&V om verandering aan te pakken, mits de nodig sceptici en het spel van oppositie-meerderheid. Ik herinner mij commissiebesprekingen waar ik zelf bij was, waar je kritische houdingen kreeg, maar die er niet ten grondige tegen waren dat er veranderingen kwamen.

17. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

De teksten uit de jaren '90 zullen zeker een impact gehad hebben. Ik wil dat niet minimaliseren, maar ik wil dat zeker ook niet overdrijven. Ze hebben de context mede gecreëerd waarin het debat mogelijk is geworden en is overgegaan tot een beslissing. De verklaring van Leuven is niet te onderschatten, waar Vlaamse regering op een zaterdag heeft gezegd ok we beginnen eraan. Daar is het naar een trechter gegaan en dan weer verbreed in de teksten van Stroobants en Victor en in de kaderdecreten en dan in de structurele veranderingen door de veranderingsmanagers en die dan in 2006 pas tot de echte start heeft geleid. Ze hebben in die zin mede de context gecreëerd. Zijn die teksten de leidende initiator geweest tot de veranderingen? Nee! Het is niet op basis van een tekst dat we gezegd hebben en nu moeten we de Vlaamse overheid gaan hervormen. Er was een context waar een debat was onder de ambtenaren, er waren vragen in het Vlaamse parlement ingegeven door studies of door functioneren van de VOI's en de nieuwe Vlaamse regering en dat maakt dat je een punt hebt om een beslissing te nemen, we beginnen eraan.

18. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

Wat hier gebeurd is, is voor een stuk organisch gegroeid in een context, dat is heel belangrijk, denk ik. Je mag daar niet als conclusie voor uw studie zeggen dat er een causaal chronologisch verband van een studie is gemaakt, dat heeft tot debat onder ambtenaren en politici geleid en dat heeft geleid tot herstructureren conform de principes van NPM zoals in

BBB. Ik denk niet dat het zo is. Het is een samenloop van lijnen, ontwikkelingen en processen naast elkaar die elkaar weliswaar beïnvloeden in een organisch proces en die geleid hebben door het feit dat men in die nieuwe generatie beslissingen heeft genomen. Misschien zou men die beslissingen ook genomen hebben op zijn basisprincipes mocht het klassieke regering geweest zijn, misschien ook, misschien niet zo vergaand, moeilijk te voorspellen. Je krijgt in de jaren '90 onder invloed van NPM die wetenschappelijke theorie was waar Bouckaert en De Rynck op verder hebben gebouwd omwille van die wetenschappelijke visie en die dat dan ook gaan toepassen zijn en gaan gebruiken zijn in de analyse van het overheidsapparaat. Je krijgt de ontwikkeling van een aantal performante overheidsorganisaties, waar politieke discussie over komt in het parlement over aansturing. Je krijgt de schandalen die maakt dat de publieke opinie zegt dat de overheid niet goed functioneert en je krijgt dan een nieuwe regering die anders is samengesteld met een nieuwe generatie. Die elementen beïnvloeden elkaar en maken dat er op een bepaald moment een beslissing genomen is in BBB en Copernicus waar Dewael niet wou onderdoen voor Verhofstadt en vice versa, we gaan voor een structurele hervorming van die overheid, want uit die schandalen is gebleken dat die overheid niet functioneert. Je hebt daar een samenspel van factoren waarbij het wetenschappelijk onderzoek zijn rol heeft gespeeld in termen van inzichten verschaffen, maar dat is niet de initiator geweest. Hebben ze nut gehad in kader van context en aanbrengen van visies en processen begrijpen? Ja, maar niet meer dan dat! En hebben ze het proces ge-enigneerd? Dat zeker niet.

De geschiedenis daarover schrijven is dat er processen zijn die elkaar wederzijds beïnvloeden, het is niet te achterhalen wat primeert op het andere. Je krijgt een context en een constellatie die een beweging in gang heeft gezet die tot beslissingen geleid hebben. Het wetenschappelijk onderzoek heeft daar mee toe bijgedragen, niet meer dan dat, maar ook niet minder.

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Leo Victor

Functie tijdens BBB: bijzonder commissaris

Huidige functie: onbekend

Datum van interview: maandag 16 april (13u-14u30)

Plaats van interview: kantoren Ernst&Young (Moutstraat 54-Gent)

DEEL II: Het gebruik van 'evidence'

Als 'evidence' beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

1. Het kostenplaatje van BBB liep op tot ongeveer 5 miljoen euro volgens bepaalde kranten. Over welke studies gaat het dan?

Men spreekt over 5 miljoen, maar die 5 miljoen waren naar mijn idee niet alleen studies. Natuurlijk is het moeilijk om structuur te isoleren vanuit het geheel. Want nu mag je 100x keer structuurhervormingen gaan doen, als je de begeleidende maatregelen niet hebt die de implementatie mogelijk maken, dan mag je het vergeten. Structuurhervorming zonder HR, zonder een aantal begeleidende maatregelen m.b.t. leidende ambtenaren, mandaatfuncties, statutaire functies e.d. Als die twee niet samengaan, lukt het toch niet. Dus de 5 miljoen zit voor mij meer in de begeleidende maatregelen (HR, renumeration). Er wordt veel verwezen naar Stibbe, maar dit zijn nog andere begeleidende maatregelen, m.b.t. structuren en andere elementen. Ik wil daar niet verder op ingaan. M.b.t. de algemene bestuursdienst (een Nederlands systeem) heb ik op een bepaald moment een beroep gedaan op een consultant die in feite vroeger consultant was van de werkgroep NPM binnen de OESA. Dan krijg je inderdaad een samenwerking en creëer je info vanuit een meer internationale context. Wat betreft comptabiliteit hebben we veel samengewerkt met het Instituut voor de Overheid omdat Geert Bouckaert daar een specifieke expertise heeft. Ik trek 5 miljoen niet in twijfel, maar niet specifiek voor wetenschappelijke studie.

2. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?

Er waren minder wetenschappelijke studies voor structuur dan voor HR naar mijn weten. De structuurhervorming was van meet af aan een zeer heikel punt en de ervaring die wij hadden was toch dusdanig groot mag ik zeggen dat we wel ongeveer konden aanvoelen waar we naar toe moesten gaan omdat Eric en ikzelf veel ervaring hadden met betrekking tot het matrix gebeuren binnen het MVG sinds 1991 en wij wisten wel waar we moesten naar toe gaan. We zaten niet altijd op dezelfde golflengte, dat geef ik toe. Maar qua structuren wisten we wel wat kon en wat niet kon. We kwamen uit een systeem van 6 departementen die samen zaten in een college van secretarissen-generaal, waar we initieel geopteerd hadden de beleidsoverschrijdende functie meer centraal te stellen, maar dat was een probleem denk ik

omdat het politieke niveau daar niet altijd klaar voor was om de beleidsvoorbereidende rol van de ambtenaren maximaal te laten invullen. Men had daar een aantal problemen mee. Maar wij voelden wel aan dat wat we initieel voor ogen hadden (want we waren ook aan de basis van de initiële hervorming), waar we gezegd hadden we gaan hier een departement LIN maken omdat leefmilieu en infrastructuur dusdanig met elkaar verbonden waren, dat was voor ons voor de hand liggend dat daar gezamenlijke doelstellingen zouden kunnen geformuleerd worden. Dat was niet het geval, dat is niet gelukt en we wisten wel dat we naar homogene pakketten moesten komen. Dat hebben we dan proberen voorstellen. Daar krijg je een eerste zeer politieke invalshoek.. We zouden de bevoegdheden verankeren voor elk beleidsdomein. Men zei vanuit het politiek niveau forget it, wij gaan niet ingaan op jullie voorstel om daar zeer homogene pakketten van te maken, want bij een samenstelling van de regering gaan wij beslissen welke minister wat krijgt en zijn het niet jullie die 11 pakketten gaan aanduiden. Daar krijg je een amalgaam van mogelijkheden waar dat Eric zich strak staarde op de 11 en waar ik naar flexibiliteit was aan het tenderen naar een 40-tal domeinen, extreem, geef ik toe. Een 40-tal beleidsdomeinen die zouden kunnen toebedeeld worden aan de minister, waar telkens een politiek niveau en ambtelijk niveau 1-op-1 zouden zijn. Dan kwam men tot de 13 domeinen, u wel bekend, maar stelt men onmiddellijk vast dat de eerste regering die men moet vormen binnen kader van BBB, dat die beleidsdomeinen al niet meer homogeen blijven, dat er functionele bevoegdheden van ministers op 2 beleidsdomeinen slaan, geen 1-op-1 relatie meer tussen minister en beleidsdomein, met alle gevolgen van dien. Daar is iedereen het over eens, het politieke en het ambtelijke niveau zijn het eens dat het niet werkt. Dat is op dat moment bij manier van spreken om 2uur 's nachts of om 6uur 's morgens als het beleidsdomein of de bevoegdheid sport nog moet toebedeeld worden dan is het niet dat behoort tot dat beleidsdomein dus dat moet bij die minister komen, dan is het politiek afwegen sport moet nog naar die partij omdat er daar een evenwicht moet komen tussen het aantal punten. Het blijft an sich een tamelijk moeilijke oefening. Als je dan inderdaad verder gaat kijken naar die structuurhervormingen dan moet ik toch zeggen dat ik er voor een groot deel kon inkomen in die 13 beleidsdomeinen en dat er in de toenmalige regering een akkoord is gekomen en voor het grootste deel waren ze nog tamelijk homogeen ook, het was verdedigbaar. Zo is men gekomen tot het decreet waar dat het spiegeldecreet (= comptabiliteitsdecreet) niet is goedgekeurd, met alle gevolgen van dien en ook nog de implementatie gevolgen heeft tot op vandaag. Het is nog altijd een probleem waar we mee zitten en niet zo eenvoudig zullen in geraken omdat er nu een aantal zaken zijn die niet ingevuld worden. Vanuit de implementatie zoals ze zou moeten gebeuren, budgettaire verantwoordelijkheid, responsabilisering, enzovoort.

3. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?

Er was ervaring op basis van de studies die er internationaal waren met betrekking tot responsabilisering ook de ervaringen die we hadden i.v.m. BBC- discussie hebben we een aantal dingen op papier gezet. Het zijn die boeken hebben aangegeven waar we naartoe wilden gaan en dat hebben we in een politieke context verdedigd op IKW's. We hadden documenten en van die documenten hebben we geprobeerd iets te maken. Je mag niet vergeten dat vanaf '91-'94 ten tijde van Van den Bossche die Copernicus in feite gebaseerd heeft op het hetgeen hij in Vlaanderen gedaan heeft met de fine tuning en alles erop en eraan, maar Van den Bossche heeft als minister van ambtenarenzaken vanaf '91 echt een drive in gang gestoken om Vlaanderen een performante administratie te geven, daar blijf ik nog altijd bij. Op het moment dat Van den Bossche verdwenen is, is de drive voor de verderzetting van de hervorming als een pudding in mekaar gezakt. En BBB is in feite een ambtelijke reactie van Eric en mezelf op het feit dat het politiek niet meer gedragen werd, want na Van den

Bossche skwamen een aantal minister die drive niet meer hadden. Ambtenarenzaken is nog altijd geen topprioriteit, zeker niet in Vlaanderen. Bourgeois is nu aan het proberen er opnieuw iets van te maken, maar het staat niet op de top van de agenda. Men zegt 1x in VIA en Vlaanderen 2020, we moeten behoren tot de top 5 in 2020 van de Europese regio's. Dat is juist ja, maar naar mijn gevoel is en blijft het geen prioriteit. Er zijn andere prioriteiten, ook in functie van de economische situatie en andere focussen. De focus ligt nu meer op budgettaire beperkingen dan op efficiënte administratie. Of die twee worden gekoppeld, maar nog altijd focus op minder OH en ik weet niet of dat een gezonde houding is, maar dat is een discussie. En ik kom terug op '91-'94, Van den Bossche had het project homogene organisatieplannen, project HOPE, Wivina Demeester: doelmatigheidsanalyse en dan had je De Batselier: strategische planning dat ook in feit een initiatief was om de afstemming tussen politieke en ambtelijk te optimaliseren. Alles had dezelfde ondertoon en dat zijn de documenten die we gebruikt hebben voor onze basistekst.

4. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

wetenschappelijke teksten	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).					x		
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.					x		
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.	x						

Informatie: heel dikwijls zijn al die elementen samen gelegd op de congressen die we tweejaarlijks hadden, vanuit samenwerking politiek ambtelijk onder leiding van Van den Bossche. Die dingen zijn mee gebruikt om verder op te werken.

Beïnvloeden: dat is natuurlijk juist, want het gaat over beleidsondersteunende studies die op beleidsambtelijk niveau gemaakt werden.

Grondslag: naar mijn gevoel niet. De grondslag lag ergens anders. Dat was in feite het college dat werkte niet meer optimaal, er moest iets gewijzigd worden, dat was meer ambtelijke invulling naar mijn gevoel.

Overleg met deskundigen

5. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

Eric had zijn mensen, hij was meer bezig met de structuur. Ik was meer bezig met HR en het financiële. De financiële expertise was zeker aanwezig. Dan deden we nog beroep op een Geert Bouckaert om een aantal dingen te bekijken. Een Nederlands consultancy bureau was er ook over ABD en leidinggevende ambtenaren. We hadden ook Hays waar we beroep op deden voor beloningsbeleid. Maar de sturing kwam altijd vanuit de mensen die in heel de hervorming vanaf medio jaren '90 al betrokken waren bij het geheel, die een expertise hadden

en deelgenomen hadden aan werkgroepen, zo hadden we de mensen uitgekozen om inderdaad ergens ten gronde wat info te krijgen over.

We hadden het team van de bijzondere commissarissen, dat team was mee. De tegenwind is echt fundamenteel gekomen als men over efficiëntie en effectiviteit ging praten omdat we toch aanvoelden dat afstaan van een deel verantwoordelijkheid zozeggd maar ten gronde was het niet waar, daar was de tegenstand van de andere de VOI's, want meestal ging het daarover, de tegenstand was daar zeer groot. De betrokkenheid heeft het implementatieproces als dusdanig niet gefaciliteerd.

6. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

Die overlegmomenten liepen door elkaar. Het was voornamelijk Eric voor de structuurhervormingen, de structuur, adviesraden, beleidsraden,... Dat was meer zijn ding. Ik ging mij focussen op de meer software, Eric was bezig op de hardware. Zo zou je het kunnen zeggen, we werken altijd parallel.

7. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

Ik had nooit het gevoel dat er een probleem was. Ik heb daarjuist gezegd dat we soms van mening verschilden over het aantal, maar ten gronde de filosofie, daarover waren we het over het algemeen eens. Er was 1 fundamenteel meningsverschil op het einde van het traject. Ik weet niet of Eric daar echt tegen was, maar het was moeilijk verkoopbaar, dat geef ik ook toe. Mijn optie was om de secretaris-generaal van een beleidsdomein (ik was daar naar geëvolueerd en verdedig dat nu nog steeds) dat dat op een bepaald moment het best de kabinetschef van de minister is, niet zomaar iemand out of the blue, maar vanuit een contingent, die voldoende competentie hebben en ervaring als leidinggevende hebben. Maar om die sturing van die minister via zijn kabinetschef/secretaris-generaal te faciliteren denk ik dat dat een oplossing is, want als er nu een conflict ontstaat tussen de secretaris-generaal en de kabinetschef dan is er daar een probleem. Welke structuren je ook inbouwt, je zult altijd problemen hebben. Maar ik geef toe en dat was denk ik ook het argument van Eric dat het toen niet rijp was. Men was bezig over afslanking van de kabinetten en dan de kabinetschef secretaris-generaal maken dat was misschien niet direct het juiste moment. Alhoewel ik het juist gevonden heb, was het wel met trucen naar mijn gevoel. De kabinetschef van de premier was hoofd van de kanselarij. In feite is dat hetzelfde. Dus dat is een model waar ik nogal voorstander van ben. En die kabinetschef moest op dat moment assessments doorlopen hebben, daar heb ik geen probleem van. Ik denk dat we naar zo'n model moeten evolueren om de structuurhervorming te implementeren.

8. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Dat was geen probleem in de beleidsvoorbereidende fase. Vanaf het moment dat we naar IKW's gingen, kon je het niet meer politiek neutraal houden, maar dan gingen wij wel dezelfde standpunten verdedigen. Dus dat was geen probleem.

9. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

De visienota was in feite het sluitstuk van de voorbereidingen. Dan hebben we aftoetsingsmomenten met het politieke niveau gehad. Er was was niet altijd een 100% politieke consensus, maar wij stonden er wel achter. Al het mogelijke overleg met het wetenschappelijke en de politiek is de grootste gemeenschappelijke deler in de nota. En dan zijn er natuurlijk wijzigingen gekomen op het moment dat we een decreet maakten, maar dan speelde het politieke niveau.

10. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.							x
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.					x		

Grondslag: Een 5, ex ante niet. Maar als je in het proces zelf kijkt, dan was dat wel belangrijk om bepaalde stappen te kunnen zetten.

Beleidsevaluatie

11. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsevaluatie?

De ervaringen die wij hadden, hebben we gebruikt om voorstellen te doen. Dat is evaluatie aan de hand van ervaringen. We hebben ze dus gebruikt. Maar dat is zo subtiel. Als ik HOPE vergelijk met doelmatigheid en vergelijk met strategische planning dan is HOPE ergens iets waar we bepaalde zaken qua organisatieontwikkeling in konden terug vinden. De evaluatie hier was evaluatie van de leidende ambtenaren. De rechtspositieregeling gaf aan dat een leidend ambtenaar kon ontslagen worden. Bij doelmatigheidsanalyse ging het over hoe effectief men aan het werk is. Om dat te kunnen weten moeten er een aantal doelstellingen geformuleerd worden, die doelstellingen moeten SMART geformuleerd worden. Dat is niet evident. Hoe ga je evalueren of bepalen dat kindersterfte in functie van wiegedood moet verminderd worden? Hoe ga je dat meten? En wat is de verdienste van die ambtenaar, zelfs van de minister om dat te realiseren. Dat is een heel proces. Strategische planning, daar kwamen op een bepaald moment zaken als (tussen '95 en 2000) de waterkwaliteit van onze rivieren moet tegen 2015 met 20% verbeteren en verbeteren is dat en dat moet verminderen. Dus heel concreet, heel meetbaar, alles erop en eraan. In de politiek zegt men dan: denken jullie nu echt dat wij nu geïnteresseerd wat er in 2015 gaat gebeuren. Op dat moment zijn we al 5x bij de kiezer geweest (minstens), zijn we al lang geen ministers meer. Dus het korte termijn tegenover het lange denken is een fundamenteel probleem in heel de evaluatie. Als ik nu terugkom op uw vraag. Men heeft er gebruik van gemaakt, maar ten gronde is dat een van de heikele punten in heel het overheidsgebeuren, ik zou durven zeggen in heel 'government governance' dat transparantie, doelstellingen, strategie, doorstroming, informatie, elementen van die government governance dat die in uw beleidsevaluatie hier als dusdanig weinig of niet gaan aanwezig zijn omdat het KT denken op dit ogenblik politiek veel centraler staat dan vroeger. Ik stel niet dat men vroeger op zeer LT ging denken. Er waren verkiezingen om de 4-5 jaar, men ging voor die verkiezingen. En tussen die periode een beetje gemeentelijk systeem, op die 6 jaar kan men wel iets doen en die burgemeester en schepenen zijn daarmee bezig en proberen na 6 jaar iets gerealiseerd te hebben. Dat is nu niet meer mogelijk op Vlaams niveau, omdat die andere verkiezingen meespelen. Ik denk dat er daar een probleem is. Beleidsevaluatie, wordt dat gebruikt? Ja, maar niet in theoretische modellen. Men zet dat

wel op papier, beheersovereenkomsten is zo'n element van evaluatie, maar wat betekent dat als men nog altijd geen comptabiliteitsdecreet heeft waar men alles kan uit afleiden. Als ik dat vergelijk met de private sector waar de doelstellingen duidelijk zijn en de resultaten centraal staan heeft men heeft 1 norm in de private sector: dat is winst. Dat hebben we niet in de publieke sector, effectiviteit is niet in winst om te zetten. Dus dat is een van de grote problemen om beleidsevaluatie centraal te plaatsen. Het is heel moeilijk om doelstellingen te formuleren op een dusdanige manier dat resultaten SMART kunnen aangegeven worden. We zullen daar naar toe moeten gaan. Als wij in de evaluatie of in de voorbereiding van BBB doelmatigheidsanalyse op poten wilden zetten, zijn we naar Nieuw-Zeeland geweest waar NPM centraal staat. We stellen vast dat NPM centraal staat omdat er daar een homogene regering was en NPM is terug een beetje ingezakt in Nieuw-Zeeland omdat men naar coalitieregeringen is gegaan. Met die eenduidige leiding voor een legislatuur kunnen we dingen realiseren, maar dat kan ook vervallen door interne discussies.

Evaluaties over raden van Bestuur?

Daar moet ik u het antwoord schuldig blijven. Eric zal daar waarschijnlijk kunnen antwoorden. Hetgeen we vastgesteld hebben was een proliferatie van adviesraden. Bv. in de culturele sector, vergunningen, leefmilieu en ruimtelijke ordening. Er werd een advies gevraagd voor een bepaald besluit, dat ging naar sector naar algemeen advies en opschortende waarde. Het besluitvormingsproces werd vertraagd. We hebben dan gezegd een strategische adviesraad per beleidsdomein te maken waar je inderdaad uw ambtenaren hebt en externe deskundigen vanuit middenveld en professoren vanuit het onderwijs. Laat die alleen maar advies geven over echt de strategische elementen, niet over een besluit dat gemaakt is door de Vlaamse Regering. Dat is politiek. Volgens mij is dat voor een deel gelukt, maar die strategische adviesraden hebben ook eigen initiatiefrecht, kan ik mee leven. Men begint alweer advies te geven over minder strategische elementen. Daar voelt men aan dat de sociale partners dat de sociale partners een vinger aan de knop willen houden. De SERV als strategische adviesraad van beleidsdomein EWI dat was voor hen niet voldoende, zij wensten veel meer op echt strategisch niveau mee te denken en voorzitterschap te hebben. Dat is voor hen wel belangrijk geweest.

12. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).							x
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.							
De beleidsevaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.							

Informatie: ja, maar moeilijk te kwantificeren. Het is sowieso subjectief en zeker niet SMART geformuleerd.

Grondslag: verschil tussen ambtelijk en politiek. Ambtelijk: ja, politiek: nee.

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van 'evidence'

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar 'helemaal niet als externe druk ervaren' en een waarde 7 voor 'ervaren als zeer hoge externe druk'.

13. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal	x						
Dioxine-crisis	x						
Kloofdenken (zwarte zondag)							
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid							x
Problematisch asielbeleid	x						
Agusta-Dassault affaire	x						
Financiële, politieke en sociale druk					x		
Mondigere burgers							x
Cultuur van New Public Management					x		
Nieuwe partijen in de regering	x						
Andere (specifieer)							

Dutroux: volgens mij niet, behalve als dat gelinkt is aan de mondigere burger en aan het herdenken van de politieke besluitvorming. Dan ben ik verkeerd met te zeggen het is 1. Dan ga je veel verder, in de politieke besluitvorming gaat men rekening houden met Dutroux en dioxine omdat men transparanter moet zijn en beter moet communiceren en beter informeren. In afgeleide is dat zeker en vast een grote impact, maar om nu te zeggen dat BBB tot stand gekomen is via Dutroux en dioxine zeg ik nee. Heel het publieke gebeuren had een impact op het politiek functioneren, dus dan ook impact op politiek functioneren.

Burgerontevredenheid: je moet dingen vinden om de ontevredenheid te vinden en aan te passen. Als we in Vlaanderen de onroerende heffing hebben over gekregen van het federale niveau dachten wij dat we dat niet aan de burger moesten vragen, want we hebben de gegevens van het kadaster, we kennen de gezinssituatie buiten probleem van enkele dagen (geboorte, overlijden, maar tant pis). Maar dat moet eenvoudig berekenbaar zijn en we gaan dat voor de burger berekenen, opsturen en burger moet niets meer invullen, enkel betalen en eventueel opmerkingen formuleren. Wat wij in een eerste fase als kritiek kregen was voor wat mij betreft ontluisterend, in die zin dat er zaken door de belastingen door de vingers werden gezien voorheen, gezinssituaties die langs geen kanten meer klopten van inwonende kinderen en dergelijke. Wij kregen een ongelofelijk groot pakket van opmerkingen die voor een groot deel onterecht waren. Eerste fase van die mondige burger was zeer negatief op dat moment. Nu is dat na x-aantal jaar weg geëbt en er zijn heel weinig commentaren, burger moet dat niet meer invullen, burger krijgt aanslagbiljet en kan beroepsprocedure hanteren. Dat zijn dingen die je kunt invoeren, maar dat kan niet op een moment voor de verkiezingen, want dan zegt de minister ik wil er niet van weten. Nu zei hij: doe maar en tegen de verkiezingen kon hij er mee uitpakken, omdat dat gefocust is in tijd. Dat duurt 1-2 jaar voor dat vlot verloopt. Heeft dat een impact die mondige burger? Ja, ik ben er 100% van overtuigd.

Ontevredenheid van de burger in het functioneren van de OH: dat heeft een impact, 200% van overtuigd. De burger en de fiscaliteit bijvoorbeeld, het kan niet zijn dat een burger zo lang moet wachten op de terugbetaling of in het algemeen een aanslagbiljet, dat geeft ontevredenheid en burger zegt de overheid werkt niet. Dat zijn dingen die we moeten proberen vermijden. In de juridische sfeer gaat het over uitspraken van de Raad van State die zeer lang duren. Dit zijn dingen die de mensen niet aanvaarden. Dat geeft zeker en vast een grote impact op het functioneren van de overheid, maar de overheid kan er niet altijd alles aan doen. Je moet misschien wel eens de afschaffing beginnen overwegen van de Raad van State en tot een administratieve rechtbank te komen. Of de Raad van State mag blijven bestaan, doet er niet toe, maar ik ben meer voorstander van administratieve rechtbank die binnen x-aantal tijd uitspraak moet doen, indien niet aanzien als positief voor de burger. Bij inspecties, vergunningen: identiek, zet er een termijn op, geen uitspraak dan heeft burger gelijk. Dat leidt tot tevredenheid en gaat de globale perceptie van de overheid ten goede komen. Structuren dat interesseert de burger niet, 13 of 25 beleidsdomeinen, als hij maar voor zijn probleem terecht kan. Dat is natuurlijk een ander punt, wat je in de private sector naar mijn gevoel niet hebt en in de publieke sector wel, wij zijn altijd als overheid een last voor de burger, behalve als we subsidies geven. Een bedrijf levert een product, wij als overheid niet, wij zeggen hoe het eruit moet zien en dat het duurder zal worden. Dus dat is toch nog een punt waar men op termijn rekening moet mee houden en waarvoor men moet communiceren naar de burger, maak het de burger niet lastiger en als het lastiger is, duid dan waarom: voor het algemeen welzijn waar hij deel van uitmaakt.

Asielbeleid: dat is hetzelfde als Dutroux voor mij.

Agusta: hetzelfde

Cultuur NPM: Dat is wel belangrijk denk ik omdat op verschillende plaatsen verwezen werd naar NPM. Die burger is er al mee geconfronteerd en ziet wel een aantal dingen omdat de rest slecht marcheert, waarom is dat nog niet toegepast. Belangrijk, maar gekoppeld aan de andere.

Financiële druk: ik heb niet het gevoel gehad, dat het rechtstreeks werkt. Onrechtstreeks ook hetzelfde omdat men door gebrekkige communicatie de burger de kans geeft dat de overheid zwaar weegt en moet verminderen. Onrechtstreeks is dat wel een van de elementen.

Partijen: ik denk echt niet dat dat belangrijk is. Misschien zou de hervorming er met andere partijen op een andere manier gekomen zijn, maar wel hervorming. Naar mijn gevoel mag dat zelfs niet meer in vraag gesteld worden. Het is niet NPM, BBB, Copernicus, neen, in feite moet de overheid zich constant aanpassen ook qua structuur aan de evoluerende maatschappelijke uitdagingen, want die wijzigen. Europa vandaag en morgen is fundamenteel verschillend en dat zal onze beslissingsbevoegdheden inperken. Je moet niet zeggen dat is een beslissing van Europa, dat is een overheidsbeslissing, want de burger kun je niet duiden dat de beslissing in Europa, federaal, Vlaams genomen is, dat is voor hen overheid. Ons verschuilen achter andere overheden is fundamenteel fout volgens mij en overleg tussen die overheden is meer dan ooit belangrijk.

14. Zijn er nog elementen van ‘externe druk’ die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

De voortdurend veranderende maatschappij, maar dat is ook wat je hier aangeeft: Dutroux, dioxine, de mondige burger, Agusta,... Dat is voor wat mij betreft niet nieuw. En uiteindelijk dat zul jij niet meer geweten hebben, maar er is ooit een probleem geweest met Belgacom, maar goed voor uw tijd, juist. Maar als je dit toen gemaakt zou hebben zou je daar Belgacom plaatsen. Het ging over een omkoopschandaal in kader van overheidsopdrachten. Maar onze wetgeving is nog altijd beïnvloed door dat schandaal. We maken het onszelf soms moeilijker voor die gunning dan Nederland, Italië,... Onze wetgeving is erg strak. Die maatschappelijke evoluties zijn voor mij echt cruciaal. Je moet in feite de overheid aanpassen qua structuur en werking aan maatschappelijke uitdagingen die gaan komen. Je laat niet eerst de evolutie plaatsvinden en dan aanpassen, want dan zal de burger weer zeggen: hadden ze dat niet kunnen weten?

15. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk?

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement					x		
druk vanwege de ambtenaren							
druk vanwege politici (hervorming stond in top 3 van het regeerakkoord)							
druk van topmanagers binnen de administratie							
andere (specifieer)							
...							
...							
...							

Parlement: zij hebben een resolutie gestemd en zijn gerustgesteld. Ik geloof dat dat wel een rol gespeeld heeft en dat op dat moment de regering niet wil aangevallen worden binnen het parlement voor het niet realiseren van de resolutie.

Ambtenaren: de ambtenaren voelden wel aan dat er een aantal initiatieven moesten genomen worden om de performantie te verbeteren. Druk is kip en ei discussie, ik heb nog altijd het gevoel dat wij hebben geforceerd dat in het regeerakkoord van '99 is gekomen, maar politiek zal men zeggen wij hebben de beslissing genomen. Dat is het spel tussen ambtelijk en politiek. Ik blijf erbij dat politiek niveau niet altijd de hervorming van harte ondersteund heeft. Het was soms ergens, dat moesten ze nu doen omwille van, maar niet van harte naar mijn gevoel, toch niet altijd.

Politici: dat is hetgeen ik juist zeg, maar er staat altijd iets van de administratie in de regeerakkoorden. Ze zijn zich bewust dat ze iets moeten doen. Hoe men het invult, verschilt van moment tot moment. Is dat een topprioriteit? Voor wat uw vraag betreft zou ik de 7 hokjes kunnen kleuren, want er is geen enkele politicus die zal zeggen dat het niet belangrijk is, maar op andere momenten zeggen ze het is niet onze prioriteit. Het aantrekken van economische groei, dat is nu topprioriteit, dat ga je nooit hebben, behalve bij Van den Bossche in onderwijs en ambtenarenzaken heb ik dat nooit ergens zo zien staan.

Ambtenaren: Zij lagen er niet van wakker, topambtenaren meer omdat ze aanvoelden dat ze werden afgerekend op het geheel. Ze dachten we moeten zien dat wat van ons gevraagd wordt

dat we dat kunnen waarmaken en dat dat objectief gebeurt, dat is een gevolg van de hervorming van MVG. Men zei dan we moeten daar beginnen opletten.

16. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

Uw definitie hier van beleidsvoering gaat over de beheers- en beleidscyclus. Dat is verschillend. Je kunt daar niet eenduidig in optreden. In de beleidsvoorbereiding zijn bronnen van 'evidence' belangrijk. Ik denk dat dat noodzakelijk is. Meer en meer moet men ertoe komen dat de ambtenaar uit de ivoren toren komt. Maatschappelijke evoluties zie je niet van achter je bureau, die zie je door contacten met deskundigen, met het maatschappelijke middenveld praten,... Ik denk dat we dat meer en meer moeten doen. De beleidsvoorbereiding moet gebaseerd zijn op wetenschappelijke studies. En de beleidsbepaling kan voor wat mij betreft aan de beleidsvoorbereiding opdracht geven door te zeggen bekijk dat nog eens keer, laat daar een studie over maken. De beleidsbepaling dat is politiek. De minister moet op basis van de al verkregen informatie beslissingen nemen. Dat is belangrijk. Dus voor mij gaat het in de voorbereiding echt heel belangrijk. Beleidsevaluatie kan voor wat mij betreft ook, maar wordt ook door de administratie voorbereid. Laat maar onderzoeken waarom een target niet bereikt is. De minister moet dan zeggen dat is niet juist en dat is niet juist. De wetenschappelijke studies zijn voor mij een belangrijk gegeven. Op de kabinetten heb ik vastgesteld dat de minister naar consultants, wetenschappelijke studies gingen om zaken te onderbouwen.

17. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

Het is moeilijk daarop te antwoorden. Die vraag is in feite heel ons gesprek proberen samen te vatten. Als ik dat ga bekijken, dan de elementen die je daarjuist aangaf, zitten voor wat mij betreft allemaal in het antwoord of de conclusie die ik zou beschrijven. Je hebt een duidelijke invulling van de prioriteit van de politiek, politiek moet stoppen met het korte termijn denken altijd centraal te stellen. Het politieke niveau moet het ambtelijke niveau aansturen, daarvoor zijn er structuren en zijn er begeleidende maatregelen: beheersovereenkomsten, maar comptabiliteitsdecreet nodig. De doelstellingen die de minister wil bereiken moeten op een dusdanige manier geformuleerd zijn en moeten in overeenstemming zodat die leidend ambtenaar die kan uitoefenen. Het politieke-ambtelijke niveau moet steunen op vertrouwen. Indien dit niet het geval is, is het verloren. Het vertrouwen moet gepaard gaan met leiderschap, zowel het politieke niveau als het ambtelijke. Het politieke moet het in de regering waarmaken. De leidende ambtenaar moet het kunnen waarmaken in zijn administratie. Vertrouwen en commitment moeten samen gaan, niet compliance. Het gaat over commitment, die moet er zeker en vast zijn. En dan krijg je het maatschappelijke. Daar ga je inderdaad wetenschappelijke studies moeten gebruiken om die evoluties te duiden, maar die minister en leidend ambtenaar mogen niet in een ivoren toren zitten, maar moeten weten wat er aan het gebeuren is en die moeten tijdig kunnen nakijken hoe gaat de evolutie eruit zien? Bv. economisch gebeuren. Laat toch maar een studie komen van Degrauwe bv. om te kijken hoe je beleid erop kunt afstemmen. Het is daarbij belangrijk dat de minister en de leidinggevende niet onwetend zijn, maar handelen volgens transparante en informatieve waarden. Dus al die elementen ga je moeten samen hebben en al die externe factoren ga je samen moeten proberen te bekijken in algemeen overleg om op een transparante manier tot een echt evidence-based administratieve hervorming te komen.

Ik vind mijn kaas over het algemeen bij Pollitt & Bouckaert. Het Vlaams voorbeeld van '95 dat ik ben gaan verdedigen bv. Ik vond dat we toen aan de top waren, we moesten doordoen, maar we zijn afgehaakt. Ik ben de hervorming gaan toelichten in Peking, waar je inderdaad zegt we betekenden iets en we konden een verhaal maken over het globale, niet het specifieke. Ik denk dat we daar moeten naar toe gaan. Ik denk dat we nu moeten focussen op government governance. In feite is Bouckaert daar ook mee bezig. Niet op manier van corporate governance, maar Paul Buysse was daar nogal strikt regelgevend aan het optreden. Gecontroleerde flexibiliteit, daar zit volgens mij de toekomst in.

Context

Zeer algemeen, vooraleer we nader ingaan op de specifieke punten. Wetenschappelijke studies bij BBB waren als dusdanig naar mijn gevoel veel minder aanwezig. Het is gegroeid vanuit de samenwerking tussen de bijzondere commissarissen (ikzelf en Eric) zijnde op een specifieke manier omdat we elkaar al kenden vanuit het vroegere MVG. Hetgeen niet wil zeggen natuurlijk dat wij geen advies gevraagd hebben bij deskundigen, maar veel minder over de structuurhervormingen naar mijn gevoel dan de andere punten. En de deskundigheid die we hebben gebruikt zijn ambtenaren die wij kenden en die specifieke expertise hadden t.a.v. bepaalde thema's. Naar mijn gevoel minder m.b.t. structuurhervormingen dan andere elementen zoals HR, beloningsbeleid, het comptabiliteitsgegeven. Dat is een rode draad die doorloopt, maar onmiddellijk toegeven dat de ervaring die we hadden opgedaan uit het verleden en de samenwerking die er was met het Instituut voor de Overheid en UGent en U Antwerpen binnen het geheel van SBOV heeft elementen aangereikt die wij gebruikt hebben om verder te gaan werken. Daarnaast is het toch ook zo dat heel het traject dat sinds '91 doorlopen werd m.b.t. toen de term NPM heel de herstructurering van bij de opstart van het MVG tot het moment van BBB was toch ook een element waar we heel veel studies hebben gekend, waar we ondersteuning hebben gehad van meerdere consultants. Dat globale pakket is gebruikt binnen het geheel van BBB. Dat is een toch niet onbelangrijke draad doorheen het geheel als dusdanig.

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Eric Stroobants

Functie tijdens BBB: bijzonder commissaris

Huidige functie: op pensioen

Datum van interview: dinsdag 17 april (14u30)

Plaats van interview: Zoutwerf 20/301 (Mechelen)

DEEL II: Het gebruik van 'evidence'

Als 'evidence' beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

1. Het kostenplaatje van BBB liep op tot ongeveer 5 miljoen euro volgens bepaalde kranten. Over welke studies gaat het dan?

Ik weet niet vanwaar ze de 5 miljoen halen, ik zou het artikel en de parlementaire vraag opnieuw moeten lezen. Wij werden als bijzondere commissarissen in begin 2000 aangesteld. We hebben ons mogen omringen met een equipe van elk 7 medewerkers (vastbenoemde ambtenaren) en die voor hun bijzondere opdracht alleen een supplementaire vergoeding kregen die gelijk stond aan een kabinetsvergoeding, dat was het. Dus voor de rest hebben wij in tegenstelling tot Copernicus dit intern binnen de Vlaamse OH voorbereid, aangemaakt. Wij hebben wel informeel beroep gedaan op het Instituut van de Overheid van professor Geert Bouckaert (KU Leuven). Eigenlijk zonder contract, maar eerder dat hij de nodig feedback gaf op de voorstellen die wij uitwerkten. Wij hadden regelmatig overleg hetzij met hemzelf hetzij met z'n assistenten. Er was een permanent overleg en aftoetsing enerzijds wat wij op het terrein ervaarden en trachtten in een institutioneel kader te gieten anderzijds de theorie en de positieve ervaring van

administratieve hervormingen in oa Nieuw-Zeeland, Finland, Australië, waar einde van de jaren '90 belangrijke evoluties waren op het vlak van bestuurlijke organisatie en bestuursefficiëntie.

Wij hebben alleen met prof. David d'Hooghe (Stibbe) een contract gesloten i.v.m. de redactie van het decreet bestuurlijk beleid. Daar was een echt contract, dat ook betaald is en voorzag in vele sessies dat wij met professor David D'hooghe en zijn medewerker hebben gehad om dat decreet op punt te stellen en na te kijken dat we niet zondigden tegen de wetgeving. Opzet was dat we een bruikbaar kaderdecreet konden uitwerken waarop verdere uitvoeringsdecreten gemaakt konden worden. In de rand daarvan en parallel daarmee lopend maar eigenlijk naar mijn gevoel geen echt onderdeel van BBB, het is daarna ingeschakeld, waren er al contracten lopende met onder andere Hay Management met het oog op een ~~de~~ marktconforme verloning van ambtenaren. Dat was een initiatief vanuit de administratie dat met de politiek verantwoordelijken was besproken, hoe pakken we dat aan. Uiteraard zijn een aantal van die resultaten meegenomen in de voorstellen die we hebben uitgewerkt en aan de regering ter goedkeuring hebben voorgelegd. Maar als men zegt 5 miljoen euro, dan zou ik niet weten naar wie die zijn gegaan.

Verwijzing naar document parlementaire vraag.

In de beleidsvoorbereiding moet ik zeggen, vanwaar kwamen de ideeën? Om het terug te plaatsen in de tijd: Eigenlijk zijn we van meet af aan, na afsluiting van de eerste fase d.w.z. vanaf de oprichting van het MVG ('83), dat was het kleine ministerie, toen 4000 ambtenaren, vooral als gevolg van de staatshervorming van 1980, na de staatshervorming van 1988 komt heel de problematiek -nieuwe beleidsdomeinen zoals onderwijs en openbare werken kwamen over, dus je krijgt plots een verdrievoudiging van het aantal ambtenaren van 4000 naar 12000, dus een hele nieuwe uitdaging. Daar wordt in 1989 het eerste decreet bestuurlijk beleid gemaakt en daar opteert men in dat decreet voor een matrix-organisatiestructuur. Heeft allemaal nog niets te zien met BBB, is nog heel prematuur. Daar wordt voorzien dat we gaan werken met een college van secretarissen-generaal en het is dat college dat in '91 is opgericht en dat eigenlijk binnen het jaar concrete voorstellen uitwerkt op basis van een charter dat we gemaakt hadden en waarin we gezegd hebben de administratie moet terug haar rol gaan opnemen zoals initieel bedoeld was, zodanig dat wij primo vanuit onze terreinkennis en ervaring terug aan beleidsvoorbereidend werk zouden gaan doen en ten tweede de beleidsuitvoering en ten derde de beleidsevaluatie zouden ter harte nemen, zodat de beleids- en beheercyclus rond is. Dus dat hebben we in dat charter geschreven: dit is onze opdracht, dat hebben we in overleg met het politieke niveau ook overlegd en men heeft dat onderschreven, tegen getekend als zijnde oké. Dit is het; dat deze mooie principes ook door het politieke niveau in de praktijk werden geaccepteerd is een ander paar mouwen. We hadden in '91 al voor ogen dat de afslanking van de kabinetten moest doorgevoerd worden en ministers veel meer met de administratie zouden moeten gaan werken. Principes die in BBB duidelijk en met zoveel woorden en ook decretaal onderbouwd werden, ze waren al in onze hoofden aanwezig in '91. Het college van secretarissen-generaal heeft in die daaropvolgende 10 jaar altijd zorgvuldig bekeken waar ter wereld er belangrijk evoluties, initiatieven, innovaties waren op vlak van bestuurskunde en dergelijke meer. Ik zou zeggen: we hebben kritisch gekeken wat kunnen we daarvan leren, wat zit daar als leerstof in voor ons en welke nieuwe ideeën, die we zouden kunnen toepassen, zonder ze af te schrijven, (want je moet alles in z'n culturele en maatschappelijke context plaatsen) zijn interessant. Maar de ideeën kwamen uit de hervormingen die men zag in bv. Nieuw-Zeeland waar men met veel grotere verzelfstandigde entiteiten ging werken, waar men zegde dat de leidend ambtenaar ook verantwoording verschuldigd is. Principes die we verlerd waren in de Belgisch/Vlaamse administratie. Ik heb de tijd nog meegemaakt in de jaren '80 als kabinetschef van openbare werken, dat was een kabinet van 150 man. Dit is vandaag nog moeilijk voor te stellen, maar was toen realiteit. Alles gebeurde daar, de hele beleidsbepaling op de kabinet, ook beleidsvoorbereiding was kabinetswerk. Ik herinner me als jonge kabinetschef nog, *ik sprak met de directeuren-generaal: ik wil van u voorstellen krijgen over wat zijn nu de prioriteiten die we moeten aanpakken op vlak van weginfrastructuur, waterwegen en noem maar op; die mannen die 20/25 jaar ouder waren dan ik keken mij aan en zeiden mij: zeg eens in alle eerlijkheid wat uw minister wil, waarop ik antwoordde: daar gaat het niet over, mijn minister wil het beste en wat noodzakelijk is om een goed beleid te voeren. Jullie moeten het kennen, zeg het mij. En die mannen geloofden dat niet en zeiden: Eric, we hebben nu lang genoeg gezeverd, wat zou de minister graag willen dat wij daarin schrijven.* Men was op dat moment amorf geworden om zelf na te denken over wat zij zelf voor ogen hadden. Ik maak geen verwijt, enkel een vaststelling; Ze hadden verlerd na te denken. Zij werden niet herkend en erkend als zijnde het beleidsvoorbereidend instrument.

Ik moet zeggen als wij het college secretarissen-generaal vormden in 1991 (wij waren allemaal gewezen kabinetschef, dus wij kenden het klappen van de zweep en kregen dan een verantwoordelijkheid binnen de administratie) zegden we, met de ervaring die we hebben,

jongens we gaan onze plaats, ieder had zijn politieke overtuiging en dat was verdeeld, maar wij zegden we staan hier boven de politiek in de zin van wij stellen ons neutraal op als ambtenaar en van welke obediëntie de minister ook mag wezen, we gaan er loyaal mee samenwerken, maar vanuit onze eigen ervaring en deskundigheid gaan we dit doen. Dus eigenlijk de 2 elementen samen, de overtuiging en bewustwording van leidend ambtenaren die zeggen van wij verdienen onze plaats binnen de beleidscyclus door beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie op ons te nemen en de minister op de meest adequate manier te ondersteunen en de 2^e element de beweging die ik zou zeggen vanuit Nieuw-Zeeland als eerste (dat was het 1^e voorbeeld waarop we gefocust waren daarna zijn er nog gevolgd), de Scandinavische landen, daar is ook het fameuze Lissabon-congres geweest, waar men voor de eerste keer een Europees congres samen riep van de ambtenarij van de Europese lidstaten en waar diezelfde principes van bestuurlijke reorganisatie en innovatie; daar was een wereldwijde bewustwording op gang aan het komen van naar mijn gevoel en ik denk niet dat ik overdrijf bij de verantwoordelijke topambtenaren, veel meer dan bij de politiek. Dus willen we uitgaande van die wereldwijde beweging en bewustwording, die we hier hadden meegemaakt een moderne, efficiënte administratie uitbouwen, dan moeten we duidelijk naar een aantal andere principes. Het eerste wat we gedaan hebben in '91 is naast het uitschrijven van die nieuwe principes dat we gezegd hebben namelijk dat bij het aantreden van een nieuwe regering het onze plicht is om een dossier per beleidsdomein te maken waar we de ministers vanuit onze kennis gaan informeren en beleidsvoorstellen neerleggen. Dit beleidsvoorbereidend en informatief dossier mocht ik als voorzitter van het college van secretarissen-generaal overhandigen aan de formateur. Dit had de politiek in decennia niet meer meegemaakt. De eerste keer dat ik dat ging afgeven was dat een stapel boeken waarin we zegden vanuit eigen ervaring bv. wij staan op vlak van ruimtelijke ordening er zo en zo voor, wat zijn de knelpunten, uitdagingen, prioriteiten die moeten gegeven worden; dergelijke dossiers maakten wij op voor elk beleidsdomein gelimiteerd tot 20 pagina's beleidsvoorbereiding, maar daarnaast ook een pak informatie over het administratief instrumentarium (ambtenaren, organisatie, budgettaire middelen, decreetgeving die van kracht is, wat zijn de laatste wetenschappelijke rapporten die relevant zijn voor deze sector). Elke aantredende excellentie had aldus een documentatiemap van een 100-tal bladzijden waarin de meest essentiële en kritische elementen gebundeld waren, daarenboven kreeg de formateur dat op voorhand voor de onderhandelingen, dus men kon uit onze documenten putten zoveel men wou. Zegde men nee, die ideeën passen niet in onze visie, dan deden ze dan niet. Dat maakte ons niet uit. Dat bewustwordingsproces en dat omzetten in de praktijk enerzijds en de wereldwijde evoluties op vlak van new public management anderzijds liepen parallel dat convergeerde magnifiek en heeft eigenlijk bij de totstandkoming in 99 van een nieuwe Vlaamse regering na de verkiezingen er voor gezorgd dat de toenmalige formateur Dewael ons convoceerde "Allez, Stroobants en Victor, je moet dat hier komen uitleggen voor de toenmalige onderhandelaars". Wij hebben daar een 3-tal uren onze voorstellen mogen uiteenzetten en toelichten, op alle mogelijke kritische vragen antwoorden mogen geven. Ik wil zonder veel pretentie zeggen dat voor 85% onze voorstellen in het regeerakkoord terug te vinden waren, dus dat was een ongelooflijke motivatie en daaruit is dan het initiatief BBB gekomen. En die kostprijs van 5 miljoen euro, heb ik al gezegd, er waren wat parallelle dingen, echt contract rond BBB was er alleen met Stibbe. De later aangestelde veranderingsmanagers per beleidsdomein doen dan wel beroep op een aantal bureaus om de implementatie van het kaderdecreet voor hun beleidsdomein uit te werken. Daar heb ik nu zeker geen herinnering aan, maar wij als bijzondere commissarissen hebben alleen op Stibbe een beroep gedaan.

Ik herinner me dat Copernicus een veelvoud aan kosten was van wat we in Vlaanderen deden.

2. Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?

Ik zou zeggen het was één groot geheel. Er was het departement ambtenarenzaken, financiën en begroting bevoegd voor personeelsbeleid dat dan evolueerde naar HR-beleid met alle instrumenten erop en eraan. Een belangrijk onderdeel daarbij was de verloning, waar we een aantal innovatieve dingen naar voren schoven, maar vanuit onze eigen overtuiging dat we de politieke mandatarissen wilden meekregen en dat we dan naar nieuwe initiatieven moesten zoeken. Mijn collega Victor heeft bv. daar beroep gedaan op Hays; we hebben dan gezegd dat we naar een marktconforme verloning moesten gaan, we voegden het principe van de variabele verloning in, om nog niet over bonussen te spreken, uiteraard heel beperkt nog. We kregen een theoretische maximale bonus van 20% die in de praktijk gelimiteerd werd tot 12,5%. Dus als je werkelijk uitstekend had gefunctioneerd kreeg je 12,5% bovenop je vaste vergoeding. Dat waren zo een aantal initiatieven die er genomen waren die dan wel niet specifiek uit BBB voortgekomen zijn, die al opgestart waren maar die geïntegreerd werden in BBB.

3. In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?

De teksten van het Instituut voor de Overheid waren politiek neutraal. Zij werden niet gemaakt in opdracht van de regering. Dat is pas later gekomen met de oprichting van de steunpunten in elk beleidsdomein, waar verschillende universiteiten samenwerkten en waar men dan beleidsgerichte en resultaatgerichte studieopdrachten gaf aan een academische groep. Op het moment dat BBB ontstond was dat nog niet het geval. We kenden het Instituut voor de overheid en wisten dat Bouckaert een internationale reputatie had opgebouwd, die kwam met een hele hoop ervaring en kennis naar hier. Daarenboven waren inmiddels ook vanuit verschillende excellenties al initiatieven genomen. Ik denk aan Norbert De Batselier die strategische planning introduceerde. Wivina De Meester kwam met efficiëntie en doelmatig en zuinig werken. Je voelde dat de tijd rijp was om nieuwe principes in te voeren in de administratie, alleen werd dat nog onvoldoende gecoverd in en als een groter geheel. Dus hetgeen we mee namen van De Batselier en De Meester en het Instituut voor de Overheid en wat Worldwide zich voordeed, brachten wij bij elkaar en trachtten daar een model uit te werken dat naar ons gevoel structureel, functioneel, institutioneel onderbouwd was theoretisch, maar praktisch kon werken. Hadden wij daarnaast nog contacten? Evident, ons netwerk was groot. Ik had contacten met professor Vandenberghe (UGent) rond management en die zei mij:” je moet alleen opletten als je voorstellen doet, wees maar heel theoretisch, redeneer Cartesiaans, want in de praktijk zal men toch nog zoveel afknabbelen van uw ideaal model dat als je niet oplet en als je nu te tolerant bent, dan schiet er niets meer van over, dus wees maar heel rigide in te zeggen dit is een model en dat zal het zijn”. Dat hebben we geprobeerd met uiteraard niet het 100% resultaat dat we hadden verhoopt. Ik blijf nog altijd zeggen dat de basisprincipes van BBB de juiste en de goeie principes zijn, ik betreur alleen dat in de implementatie op tal van domeinen door het politieke niveau en door compromissen toegevingen zijn gedaan die eigenlijk de BBB-principes op een aantal punten verkrachten en daardoor zijn verhoopt resultaat hebben gemist. Dus theorie ja, speelt een rol, maar vooral kijken waar men innovaties heeft doorgevoerd en hoe die zijn geïmplementeerd, welke knelpunten er ontstonden. Met één belangrijk element in de geschiedenis van dit land. Door de Vlaamse autonomie, wij hadden als jonge beginnende ambtenaren in een staatsstructuur geleefd die nationaal was georganiseerd en waar de topambtenaren veelal Franstalig waren. Wij richtten derhalve onze blikken altijd naar het zuiden: wat doen ze in Parijs? Met de Vlaamse autonomie keken we naar het noorden: Nederland, VK, Scandinavië. Daar is een

stuk breuk gekomen, onze vriend Van den Bossche als minister van ambtenaren ging met ons mee in dat model en dat is voor hem later ook de grote ontgoocheling in Copernicus geworden waar een deel van zijn topambtenaren niet meeging. Hij kwam als minister vanuit de Vlaamse Regering met 10 jaar ervaring met een goede samenwerking met de secretarissen-generaal; wij konden met hem discussiëren, vlamme ruzie maken, maar er groeide een gemeenschappelijke visie over hoe we het zouden moeten doen. Met die ervaring wordt hij federaal minister van bestuurszaken. Hij stelt het model vanuit Vlaanderen voor met aanpassingen in federale context en hij mislukt omdat hij noch de vakbonden meekrijgt, noch de Franstalige topambtenaren. Hij heeft mij ooit verteld en getuigd dat hij bij Di Rupo ging om te zeggen allez, Elio enzovoort en Elio zei “Luc, je hebt gelijk, maar daar is de tijd niet rijp voor in Wallonië”. Dus dit is een stuk de mislukking geweest, voor de rest heb ik mij niet uit te spreken over Copernicus. Dat is een stuk mentaliteitswijziging.

4. Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

teksten instituut voor de overheid	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).						x	
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.						x	
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.				x			

Informatie: er was zeker een heel belangrijke informatiestroom, zeker voor ons een stuk de driver, die eigenlijk de ideeën uit ons denkproces door die documenten bevestigd zagen. Die studies geschreven vanuit theorie en academische opstelling, die perfect pasten perfect in ons denkproces. Dat vloeide samen, dat was één geheel.

Invloed: ongetwijfeld

Grondslag: mede een impuls, dat stimuleerde ons, maar niet om te zeggen : daar is het van voorgekomen. Het was op het juiste moment op de juiste plaats aanwezig. Daarnaast krijg je het Instituut van de overheid, de congressen in Lissabon, ik herinner me die eerste samenkomst van de Europese topambtenaren, dat gebeurde voor het eerst. Daarnaast waren er de OESO-rapporten. Dus dat waren allemaal stimulansen om te zeggen nu moeten we het beter doen. Degenen die het minst volgden, vond ik waren onze parlementairen. Daar was in het parlement buiten de klassieke kritische parlementaire vragen, eigenlijk geen drive om het beter te doen, dat was er niet. Naar mijn gevoel als wij startten met BBB en de vele commissiebesprekingen die ik mee mocht maken, als ik daar zeg dat er 3 parlementairen waren die het verhaal snapt en kenden en inzicht hadden, dan overdrijf ik niet. Dat was voor mij de grootste ontgoocheling. Een aantal parlementairen behoorden tot de meerderheid en zij zwaaiden de lof over BBB, niet omwille van de inhoud, maar om hun minister te plezieren. Maar eigenlijk degenen die het echt door hadden waren De Batselier en Mieke Van Hecke. Die wisten heel goed wat er gebeurden en schatten ook de risico's goed in en waarschuwden “van let op als je daar naar toe gaat zou je daar wel eens kunnen uitkomen”. Wetenschappelijke studies, OESO-rapporten, dit waren dingen die we mee aangrepen en waar

we kapstokken in vonden om het politieke niveau te overtuigen, dus dat was eigenlijk toch wel een belangrijk keerpunt. Dat kende men niet meer in de Belgische administratie, wanneer wij die OESO-documenten opvroegen, want die kwamen nooit tot bij de administratie. Ik zegde dan aan mijn mannen: lees dat, analyseer dat. De overtuiging en de drang tot niet alleen hervorming, maar vooral verbetering, was aanwezig in de top van de administratie. Zaten wij altijd op dezelfde golflengte? Nee, maar uiteindelijk hebben we dat toch tot een decretaal onderbouwd resultaat, dus tot een goed eind kunnen brengen.

5. Kunt u het tijdstip toelichten waarop die wetenschappelijke studies plaatsvonden?

Het waren bestaande teksten, dus het is eigenlijk zoals ik al gezegd heb gegroeid in vooral de jaren '90 waarbij we dan in het begin onze plaats moesten verwerven van terug aan beleidsvoorbereidend werk te doen en aan de ministers laten voelen meer met ons samen te werken en beroep doen op ons en niet alleen kabinetsnota's maken om uit te voeren. Dat was een niet eenvoudig proces. Ministers gingen daar een heel eind in mee, in de persoonlijke contacten, in de praktijk kwam daar evenwel weinig of niets van. Je zei tegen de minister-president Van Den Brande, Luc: *ik ben secretaris-generaal, ik wil mijn departement leiden, mijn verantwoordelijkheid nemen; je mag mij te allen tijde ter verantwoording roepen, maar ik wil een delegatiebesluit om zelf te beslissen bv wanneer er een ambtenaar op buitenlandse zending mocht gaan, zodat dat niet altijd aan de minister moest voorgelegd worden. Als een kuisvrouw ziek is voor 3 of 4 maanden moet ik in de mogelijkheid zijn die te vervangen.* Vroeger besliste men dat op het kabinet. Men ging mee in dat principe en we maakten een delegatiebesluit op. Dat werd goedgekeurd, een half jaar later roept hij mij en zegt hij: *“Eric, ik wil dat jij naar de toekomst toe toelating vraagt voor een buitenlandse zending”*. Ik zeg: *“dat doe ik niet, ik heb een delegatiebesluit, dat gepubliceerd is in het Belgisch Staatsblad, dus ik weiger op voorhand toelating te vragen. Je mag mij te allen tijde vragen waarom heb je die laten gaan en wat voor zottigheid is dat, dan zal ik mij verantwoorden, maar als je niet akkoord bent moet je het delegatiebesluit aanpassen of intrekken. Maar naar de publieke opinie toe idee geven dat je de ambtenaren responsabiliseert en dat in de praktijk niet doen en macht naar u trekken, daar doen we niet aan mee. Het is het een of het ander.”* Dat was nieuw. Eigenlijk wilden ze dat wel, maar het was voldoende dat er iets was fout gelopen en dat ze daar in het parlement werden op aangesproken. Dan moest je daar even tegen ingaan, anders kwam daar niets van.

Overleg met deskundigen

6. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

Eigenlijk hadden de meesten van de collega's hun eigen contacten en netwerken. Als we vrij snel het erover eens waren dat we terug onze plaats moesten gaan innemen dan zei een collega in het college van secretarissen-generaal: *“ik heb die of die interessante mensen ontmoet, dan nodigden we die mensen uit. We introduceerden ook contacten met het middenveld, iets waar men in het politieke milieu zeer sceptisch tegen was; hadden ze gekund, ze hadden het ons verboden, maar die stap durfden ze juist niet zetten. Ik organiseerde contacten met vakbonden, VEV, middenveld, waarin we zeiden als we de pretentie hebben om beleidsvoorbereidend werk te doen, moeten we weten wat er gebeurt op het terrein en het moet gedaan zijn met die WG-organisaties die zitten te kiffen op de administratie van het duurt te lang en is te ingewikkeld en administratieve lasten te zwaar. We moeten dan maar eens rond de tafel gaan zitten en dat ze het maar eens zeggen. Met UNIZO en VEV praatten we dan. Wij waren zogezegd een en al bureaucratie. Ik zei jongens als ik een*

auto moet kopen van een bepaald type, moet ik 9 maand wachten. Als je dat naar de administratie toe zegt dan trekt het op niets. Als je een aannemer of een loodgieter moet hebben, dan spreek ik nog niet over de fouten die zij op het terrein maken dan moet je hopeloos lang wachten. Dus we hielden elkaar de spiegel voor en vonden elkaar. En voor hen was dat niet onbelangrijk; Ik zeg jullie zitten de hele tijd te zeveren en in alle publicaties de politisering en de kabinetten zijn te groot aan te vallen, maar als je een probleem hebt als ondernemer, naar waar ga je dan? Naar de kabinetten, niet naar de administratie. Wil je een sterke administratie, zul je hen er bij moeten betrekken. Dus dat waren heel verhelderende gesprekken. De politiek keek daar met een heel kritisch en argwanend oog naar, van wat gaan die daar vertellen. Ik herinner me nog van Peeters die was toen minister van leefmilieu, we hadden contact met UNIZO en zijn kabinetschef had vernomen dat we contact hadden met UNIZO. Weet mijn minister dat? Ik weet dat niet? Heb je dat gevraagd? Die gaat daar niet mee akkoord gaan. Die wil dat niet. Ik stelde dan "Het gaat daar niet over, het gaat erover dat wij dat willen". Wat ga je daar vertellen? We gaan luisteren en een boodschap brengen en zien hoe we nog beter kunnen samenwerken, waar we verbeteringen kunnen doorvoeren hetzij uitvoerend hetzij op voorbereidend niveau. Als er een aantal regels niet deugen of aanleiding tot administratieve overlast leiden, moeten we de moed hebben de wet te veranderen. Daar beslist politiek over, wij doen voorbereidende werk en houden rekening met het terrein. Ik heb van Peeters nooit bemerkingen gehad, maar had wij wel gebeld naar Karel Van Eetvelt om te vragen wat ze van plan waren. Tot mijn grote vreugde stel ik vast dat men nog altijd overleg heeft met de sociale partners en het middenveld.

Tweede element naast de deskundigen uit de academische wereld, niet alleen uit de academische wereld, ook uit beroepsverenigingen, ook uit middenveld. Daarnaast had ik vanaf medio jaren '80 nogal goeie contacten opgebouwd met de Nederlandse administratie die gekend stond als vooruitstrevend. Daar hebben we een structureel overleg tussen de colleges van secretarissen-generaal mee geïnstitutionaliseerd, waarbij we 2x per jaar elkaar ontmoetten en daar werden elementen en nuttige ervaringen van administratieve hervormingen uitgewisseld. Globaal over het administratief functioneren en op termijn, ging het over beleidsdomeinen, men leerde elkaar kennen. De mannen van onderwijs gingen samen zitten, enzovoort.

Dus academici, deskundigen uit de professionele wereld, het middenveld en dan vooral de Nederlandse collega's.

Commissie Wiegel?

De Nederlandse collega's waren ook secretarissen-generaal en ik had die als secretaris-generaal van het departement DAR leren kennen toen ik de minister-president begeleidde op zijn jaarlijkse ontmoeting met zijn Nederlandse collega. Mijn homoloog zat bij Ruud Lubbers enzovoort. Dus wij leerden mekaar daar kennen en dan tijdens de maaltijd werd er gezegd, zouden we eens over een aantal dingen kunnen praten. Dat waren altijd erg collegiale gesprekken met voor ons innoverende ideeën, waar zij dit als vanzelfsprekend beschouwen, want daar lag veel meer macht bij de ambtenaren. Dus voor mij was dat grijpklare materie waar we van konden zeggen ik put daaruit. Dus het waren OESO-rapporten, internationale rapporten, instituut van de overheid, Nederlandse collega's, overleg met middenveld enzovoort en dit paste in één visie, zonder het mutatis mutandis hier te gaan toepassen, aangepast aan de tijd, het sfeerbeeld, de mentaliteit en de cultuur en altijd zien hoe ver kunnen we gaan om het haalbaar te houden. Ik heb bv nooit een pleidooi gehouden om kabinetten af te schaffen, ze moeten er voor mijn part zijn, maar moeten beperkt zijn en gereduceerd worden tot een persoonlijk secretariaat (agenda van de minister) en daarboven op heb ik geen probleem met één medewerker per beleidsonderdeel, bv één over de zorg voor de bejaarden, één voor de gehandicaptenzorg, enz. Dus zodat de minister een medewerker had per

verschillend beleidsveld. Zodat wij vanuit de ervaring wetende, de minister is als individu niet in staat alle voorstellen van de administratie te verwerken en te beoordelen, dus dat hij daar medewerkers voor heeft waar hij absoluut vertrouwen in heeft en dat die onze voorstellen lezen en er de vertaalslag van doen is logisch en aanvaardbaar, maar dan komen we tot maximaal 15 medewerkers + persoonlijk secretariaat + kok, dan kom je tot 30-35, waar ik perfect mee kon leven. Ik heb altijd geweigerd en je hoort mij nooit een verklaring afleggen om kabinetten af te schaffen, wel reduceer ze en zorg dat we samenwerken en dat is gelukt tot op zekere hoogte.

Ik moet zeggen op een bepaald moment als we BBB opstartten, ik heb u gezegd vanwaar de ideeën kwamen. Dewael had deze overgenomen in zijn regeerakkoord. Paars-groen nam ideeën van ambtenarij grotendeels over, maar hadden een stuk bijbedoeling, bv. i.v.m. een mandaatsysteem: om de 5 jaar evaluatie topambtenaren op basis van criteria. Dat waren onderdelen van BBB. We kwamen tot de vaststelling dat vanuit de liberale hoek vooral en misschien ook de groenen, ben daar niet zeker van, die wilden er gebruik van maken om de christendemocratische topambtenaren te vervangen door liberalen. De socialisten zagen ook dat gevaar in, dus daar werd, ook van uit die hoek erg argwanend op gereageerd.

Dewael heeft altijd met mij op een schitterende manier samengewerkt en mij carte blanche gegeven, hij dicteerde nooit wat ik moest schrijven, ik zou dat ook niet aanvaard hebben, hij pakte de door ons uitgewerkte voorstellen altijd over en eigende die zich toe en ging daar voor, maar daar hing dat achterliggend element. Dus dat kon je ook zeggen, over dat punt gaan we niet discussiëren, als je dat doet ligt morgen de administratie plat. Daar kon je met hem over praten. Ik zeg eigenlijk BBB is gegroeid intern vanuit de administratie. De maatschappelijke context was rijp om er iets aan te doen, het ging in een stroomlijning die Worldwide was en waar dat de politiek als ze een klein beetje verstandig waren, daar pikken we op om daar ons keurmerk van te maken. Dat werd dan BBB. Daar heeft Dewael ongetwijfeld binnen zijn regeerperiode politiek voordeel uitgehaald, dat was een sterk punt van zijn beleid. Was hij de grote stimulator? Nee! Was hij de grote animator? Nee! Zat hij daar achter, stimuleerde hij dat? Nee, maar hij bracht het en verkocht het in de parlementaire commissies alsof hij het zelf geschreven had. Dus hij stond er achter, was voor mij het belangrijkste en hij deed dat op een briljante manier.

7. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

(zie hierboven)

8. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

(zie Leo Victor)

9. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Was dat structureel die overlegmomenten? Nee, het was allemaal informeel, daar werd wel eens een soort neerslag van gemaakt, hetzij door onszelf, hetzij de secretaris, maar de essentiële elementen brachten we in onze documenten, we verweefden die, zodat we goed geargumenteerde voorstellen hadden. Was dat formeel, nee! Het was informeel, maar we verwerkten dat mee in de documenten. Op een bepaald moment heeft men gezien dat er de discussie over ontstond tussen liberalen en socialisten. Ik lees in de krant dat De Batselier als parlamentsvoorzitter formeel tegen BBB is en ook namens z'n partij spreekt. Ik moet dus duidelijkheid krijgen van de regering, dat heeft 3-4 maanden geduurd, voor ze een compromis vonden, ik werkte intussen voort aan mijn documenten, die werden dan goedgekeurd. Ik heb slechts op 2 details na, essentiële elementen, hebben ze mijn teksten bijgestuurd, maar voor de

rest heb ik nooit van één enkel minister gehoord, nu moet je dat zo doen. Wat dat betreft kan ik alleen maar zeggen chapeau voor de regeringen en diegenen die mijn opdracht hebben gerespecteerd.

10. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

Die invloed van politiek was onderhuids aanwezig. We voelden dat men met de principes die we naar voor schoven dat daar misbruik kon van gemaakt worden. Sommigen van de mensen die mijn politieke overtuiging hadden, zeiden dat ik naïef was: je geeft hen het instrument om ons te liquideren. Ze hebben het uiteindelijk niet kunnen maken, het opzet was misschien aanwezig, maar ze zijn niet gelukt in dat manoeuvre. Dan is de vraag: waren ze dat echt van plan? Daar gaan we geen antwoord op krijgen. Wat ik wel in de loop van het proces vaststelde was de dualiteit binnen de paarse regering: liberalen enerzijds, socialisten anderzijds die als 2 tegengestelde blokken fungeerden. De socialisten waren op dat vlak heel conservatief en zegden we behouden de structuur, want daar zaten hun topambtenaren en macht en vanuit dat denken zagen ze met lede ogen wat dat de innovatie doet met hen. De liberalen zeiden hoe meer innoveren, hoe meer mogelijkheden ons daar in te nestelen. Ik zat daar tussen met mijn eigen ideeën waarvan Dewael zei ik heb uw nota gelezen en ben akkoord. Ja maar, wat zegt Eric Van Rompuy daarover, want hij wist dat ik tot de christen-democraten behoorde. Dat interesseert mij niet, zeg ik. Ik weet niet wat hij zegt. Dat weet ik echt niet. Ik doe dat: gij regering, gij pakt dat of gij pakt dat niet, je gaat er voor of je gaat er niet voor. Ga je dat mee verdedigen in het parlement? Ja, oké dan geef ik u het woord, Eric. Dus ik heb daar tegen christendemocratische parlementsleden moeten discussiëren, ik had daar geen probleem mee, want ik vocht in mijn ogen voor een gezonde zaak. Mieke Van Hecke was inhoudelijk veel sterker ; ze had goeie argumenten om hier en daar te zeggen “pas op als je dat doet”. Dan moesten we zeggen dat moeten we nog eens bekijken. Voor de rest was dat geen probleem.

11. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

informeel overleg	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).					x		
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.					x		
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.					x		

De informatie was niet contraproductief, die gingen in onze richting. Ik voelde mij daar vrij goed bij. Wat wij schreven waren ook aanbevelingen van de OESO. Eigenlijk ja, ik zeg het: het grote voordeel was dat de regering geloofde in de bijzondere commissarissen en ook het vertrouwen gaven voor de uitwerking. Je kreeg voor het eerst iemand op ambtelijk niveau die de coördinatie deed voor de initiatieven die op het terrein ontstonden ter verbetering van, maar die niet gecoördineerd verliepen.

Intern overleg met ambtenaren?

Dat was niet makkelijk, in het college van secretarissen-generaal, was dat niet simpel. Van bij het begin was daar- er waren 2 collega's die zich niet altijd erg collegiaal gedroegen- niet intermenselijk, maar naar de ideeën, Historisch gegroeid, kwamen de SG's van Onderwijs en

Openbare Werken vanuit de nationale structuur, waarbij de secretaris-generaal van Openbare Werken alleen in zijn departement 12.000 ambtenaren had voor heel België, dat was iemand die op niveau van 1^e minister functioneerde. Die komen dan plots in die Vlaamse administratie en die worden plots 1 van de 6 secretarissen-generaal die niet meer hun eigen goesting doen, om het cru te zeggen, die moeten meedoen in een collegiaal orgaan. Het orgaan zegt in onderwijs en openbare werken heb je een drukkerij en ook in de Vlaamse administratie is er ook een drukkerij. We zeggen we gaan naar 1 drukkerij, maar die zeggen dat gaat niet. Dat was zoezegd onmogelijk want onderwijs dat werd in hoofdzaak aangestuurd door omzendbrieven en als je het instrument van uw drukkerij uit handen gaf, dan had je geen vat meer op wanneer dat die omzendbrieven gedrukt zouden worden en verspreid worden naar de scholen. Alle elementen (valabel en niet valabel) werden uit de kast gehaald om hun macht over het instrument de drukkerij niet te moeten prijs te geven. Hoe kon je dat tegen de buitenwereld gaan zeggen dat er 3 drukkerijen zijn die naast elkaar werkten? Die van openbare werken zeggen dat de drukkerij gespecialiseerd is in het drukken van bv. nautische kaarten, we moeten dat zelf doen omwille van de specialisatie. Dat waren de elementen waar in het college wrijvingen en meningsverschillen waren vooral ingegeven door macht. Dit is een machtinstrument, dat geef ik niet af, waarvan ik zei dat is flauwekul. Een tweede element was dat naast de departementen met de secretarissen-generaal al de organisch gegroeide Vlaamse instellingen (later agentschappen) die ontstaan waren als dochters en zonen van vroegere nationale instellingen, zoals de nationale maatschappij voor de buurtspoorwegen, die werd geregionaliseerd, het deel dat naar Vlaanderen kwam hebben we samengevoegd met de maatschappijen voor intercommunaal vervoer van Gent (MIVG) en Antwerpen (MIVA) tot de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn.. Wij maakten van al die nationale instellingen Vlaamse instellingen als rechtsopvolgers. Op politiek niveau (80-90) had men een bepaalde autonomie verworven en men was er tuk op om zo spoedig mogelijk over eigen administratief instrumentarium te beschikken want zij werkten tot daarvoor met nationale ambtenaren die in een nationale structuur onder de hiërarchische leiding van een nationaal minister- vaak een Franstalige minister. Bv. op vlak van ruimtelijke ordening werkten wij met de Vlaamse ambtenaren van het vroegere nationale departement, die hingen functioneel af van een Franstalige minister. Dus als die ambtenaren niet uitvoerden wat de ministers van de Vlaamse regering zegden konden ze niet of nauwelijks gepenaliseerd worden. Die Vlaamse politici wilden daarom snel een eigen Vlaams instrumentarium. Dat was de reden waarom we Kind&Gezin, VDAB,... in sneltempo oprichtten. Maar door het feit dat we die snel oprichtten hebben we eigenlijk nooit gezegd: zijn we nu functioneel goed wel goed bezig. Daar ben ik mee verantwoordelijk voor. In de loop van de jaren '90 is daar inzicht in gekomen, jongens we hebben nu wel een departement van welzijn en volksgezondheid, maar buiten dat departement hebben we nog Kind&Gezin, het fonds voor de personen met een handicap, nog 2 psychiatrische instellingen (in Geel en Rekkem), je had bij manier van spreken 4 of 5 VOI's die à la limite hun goesting deden, onafhankelijk op de wereld leefden, vrij grote autonomie hadden Maar daar werd door niemand gecoördineerd, tenzij op het kabinet. Daar hebben we in BBB en dat was ook al eerder gegroeid, gezegd we moeten naar beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid gaan waarbij alle entiteiten die die taken uitvoeren of beleidswerk doen rond welzijn en volksgezondheid samen worden gezet in één beleidsdomein met één beleidsraad waar minister en kabinetschef samen met topambtenaren samen zitten en waar we de rol van het departement (de beleidsvoorbereiding en evaluatie) en deze van de instellingen en agentschappen (dat zijn de uitvoerende taken) bespraken en richting gaven. Dat was grote discussie met De Batselier die zei je kunt het voorbereidende niet splitsen van het uitvoerende, dan ben je theoretisch bezig. Nee, Norbert, je hebt gelijk en toch blijf ik theoretisch, ik maak het onderscheid, niet de scheiding, tussen beleidsuitvoerend en beleidsvoorbereidend en de beleidsuitvoering. Wil dat zeggen dat de uitvoerders niet

moeten nadenken? Jawel, die moeten nadenken, want die moeten zeggen dat het decreet dat je schreef niet werkt op het terrein, ik moet dan feedback krijgen zodat die departementen niet in een ivoren toren zitten, maar rekening houden met het terrein. Ze moeten dus samenwerken, daarvoor is de vereiste een structuur gieten, beleidsdomeinmatig waarbij zij contacten hebben met elkaar, respect voor de verantwoordelijkheden aan die aan elk van hen zijn toegewezen en die samenwerken in loyaliteit naar de minister toe. Daar konden ze weinig tegen inbrengen. Ik heb dan nog een aantal teksten terug gevonden van Norbert De Batselier. Ik kon zeggen wat hij zelf geschreven had. Nog een belangrijk element, spanning in het college waar we niet allemaal op dezelfde lijn zaten 4 van de 6 wel, 2 omwille van macht gingen niet mee en dan had je daarnaast al die hoofden van die VOI's die eigenlijk zeer gefrustreerd waren, want wij hadden een geïnstitutionaliseerd college en contacten met de regering, zij hadden dat niet en richtten MOVI op. En daar kwam plots bij het aantreden van paars plots de grote spanning tussen college en hoofden van. En die hoofden hadden gezegd dat ze in het college wilden zitten. Wij zeiden nee, dat gaat niet, dat staat als een tang op een varken, wij zijn beleidsvoorbereidend en jullie zijn beleidsuitvoerend. Dat gaf aanleiding tot grote spanningen die bij het begin van paars zodanige vormen aannamen dat men eigenlijk gezegd heeft en dat was het bijkomend instrument dat achteraf mee stimulator van BBB was, de matrix structuur moeten we afschaffen, dat werkt niet. Dat is naar mijn gevoel een fout geweest, want het werkte ondanks de inefficiënties wel. Je had 6 secretarissen-generaal, 37 hoofden van instellingen dus die kwantitatieve macht van MOVI was veel groter. Daarenboven hadden zijn in hun contacten met de ministers de sympathieke rol, want dat waren de mannen die de wegen aanlegden en als er een weg moest ingehuldigd worden moest de minister een lint knippen, dus dat waren degenen naar de minister konden gaan waardoor hij in de belangstelling kwam. Dus daar was menselijkerwijze, politiek ging mee met die orde van. En in BBB uiteindelijk heeft men mij opgedrongen de matrixorganisatiestructuur te verlaten of waar ik mij heb neergelegd, ik was niet overtuigd dat het een verbetering was en vandaag nog altijd niet. Het college SG wordt afgeschaft en vervangen door ambtenaren-generaal met een vertegenwoordiger van elk beleidsdomein, maar niet noodzakelijk een secretaris-generaal. dat kon evengoed hoofd van een agentschap zijn. Daar is de politisering opnieuw binnen gekomen, want wie moest dat dan zijn, laat ons dat beslissen door beleidsraad, ah nee want dan liepen we het risico dat we alleen hoofden van de instellingen zouden hebben en geen secretaris-generaal meer en dan heeft men gezegd dan moeten vertegenwoordigers zijn van grote agentschappen, kleine en grote departementen, dan moet de verhouding man-vrouw gerespecteerd zijn. De politiek trancheerde wie er in zat. Ik ben voorzitter geweest van college secretarissen-generaal, maar ook van administrateur-generaals, ik had in college vana administrateur-generaals 4 of 5 man die de kar trokken, de rest zat er bij voor spek en bonen. Geen verbetering, maar wel leefbaar. Ik heb altijd gezegd ik hou het college secretarissen-generaal, hetzij informeel omdat wij dezelfde taakstelling hebben als beleidsvoorbereiding, dus we moeten elkaar regelmatig zien. Men zei dat ik dat moest afschaffen, ik zei: iets wat niet bestaat, kun je toch niet afschaffen. Er bleven voldoende mogelijkheden om hen toch te overtuigen.

Beleidsevaluatie

12. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsevaluatie?

Wij hebben de intere audit, veel sterker dan ABC. ABC was een goed instrument, goeie bedoeling, maar heeft (en nu moet ik zien wat ik zeg, ik zeg alleen wat ik hoorde van federale ambtenaren) heeft nooit een resultaat kunnen of mogen bereiken dat het potentieel in zich had.

Dat was zo van dat zijn de pottenkijkers die het eens komen uitleggen en dat zijn de theoretici. Wij hebben dat in Vlaanderen niet gedaan. We hebben wel interne audit opgericht, dat was niet evident. Chance dat we dat hebben kunnen doordrukken met onze vriend VDB. Dat systeem van interne audit werd ook door een aantal collega's in het college, dat was slecht en de zoveelste stap van controle waar ik altijd van zei: jongens hoe meer controle dat men bij mij doet en zeggende Eric in uw departement loopt dat niet goed, hoe liever, je kunt er alleen van leren. We hebben dat doorgedrukt, dat is aanvaard. Waar we moeten opletten is dat we naast de Inspectie van Financiën en Rekenhof niet supplementaire systemen invoeren, waar je overheid gaat in toenemen. We hebben dat doorgevoerd, waren er criteria? Ja, maar niet zo formeel als vandaag. Ik zou zeggen eerder met buikgevoel, maar dus eigenlijk zat daar de aanloop in naar CAF-systemen en anderen.

13. Duid aan in welke mate de beleidsevaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsevaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).					x		
De beleidsevaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.					x		
De beleidsevaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.							

Ik zou zeggen beleidsevaluatie informeel. Als je zegt de beleidsvoerders in termen van politiek ver van hun bed show. De beleidsvoorbereiders wel. Invloed ja he. Het was niet de impuls, de impuls was veelzijdig.

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van 'evidence'

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar 'helemaal niet als externe druk ervaren' en een waarde 7 voor 'ervaren als zeer hoge externe druk'.

14. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal					x		
Dioxine-crisis			x				
Kloofdenken (zwarte zondag)							
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid				x			
Problematisch asielbeleid	x						
Agusta-Dassault affaire			x				
Financiële, politieke en sociale druk					x		
Mondigere burgers			x				
Cultuur van New Public Management						x	x

Nieuwe partijen in de regering		x					
Andere (specificeer)							

Dutroux: hoewel dat dat à la limite niet veel met Vlaamse bevoegdheden te maken had, had dat een zware impact in die zin dat je heel die witte mars kreeg, je kon geen dagblad open slaan of niet naar tv kijken of daar was daar permanent de parlementaire commissie Dutroux. De koning in zijn jaarlijkse toespraak, het was allemaal geënt op Dutroux. Maatschappelijk woog dat heel zwaar en de conclusie was dat instellingen slecht functioneerden. Dat heeft zeker impliciet een belangrijke rol gespeeld in jongens we moeten het beter doen, ongetwijfeld. 2: een aantal negatieve elementen. Ik licht dat toe, heb dat ook eens aan de koning gezegd. We hadden op de buitendienst van de waterwegen 10 ingenieurs en die maakten 15 bestekken op jaarbasis, dus 150 bestekken jaarlijks de deur uit. En na Dutroux dan ging dat aantal van 150 – 90 – 80, zakte tot bijna onder de helft en niemand wist wat er aan de hand was. Men had geleerd dat en ik heb die beelden ook altijd zelf gezien nadat heel Dutroux was uitgekomen en men wist hoe de vork in de steel zat. In de commissie Verwilghen werd de kleine politieagent van Bredene voor de parlementaire commissie gegooid, waar 35 loebassen zaten en die ondertussen al weten hoe het gebeurd was en die moest komen getuigen en commissie zegt dat de vrienden An en Eefje zijn bij u geweest om 2u30 's nachts om te zeggen dat An en Eefje niet thuis waren. En wat heb jij toen gezegd: mannekes, kom morgen vroeg om 10u nog eens terug als ze dan nog niet terug zijn. Schande, die werd daar in die commissie ten publieke van 10 miljoen kijkers geschandaliseerd als een lomperik. Maar een politieagent van een badstad waar jonge mensen 's nachts niet thuis zijn, die zegt kom morgen terug, die hebben een vriendje en liggen in de duinen. Maar die agent werd bijna als onverantwoorde typ gezien. Er ging toen een golf door de ambtenarij, wat met die agent gebeurt, kan met ons allemaal gebeuren. En wat deed men, die ingenieurs zeiden we gaan nu een bestek niet alleen maken, maar met 4 samen, dus daarom viel het bestek terug. Ze schreven samen geen 4 bestekken, maar 1. Men begon zich in te dekken, want de politiek zou het met ons niet doen. Naar mijn gevoel heeft dat een belangrijke rol gespeeld, ik kan dat niet bewijzen, daar zou wetenschappelijk onderzoek moeten over gedaan worden. Te gedetailleerde, overdreven regulaties die we ook in Vlaanderen helaas hebben doorgevoerd zodat de politiek geen enkele discretionaire bevoegdheid meer heeft. Kijk maar na, lange wapper voor of tegen, je maakt in Vlaanderen geen werk meer, want er is wel ergens een reglement, ik ben er tegen en die gaat naar de Raad van State. De maatschappelijke kost die dit veroorzaakt is niet te schatten. Had dat een impact? Ja, heel impliciet.

Dioxinecrisis: in mindere mate.

Mondige burger: speelde mee, maar minder

Burgerontevredenheid: dixit Dutroux

Asielbeleid: zeker niet! Op federaal niveau misschien wel

Agusta: ja, dat was al van we moeten integer zijn en vandaar interne controle, tijdig opsporen

Cultuur NPM: zeker! Heel belangrijk

Nieuwe partijen: zij waren een gevolg van een maatschappelijk fenomeen (dioxine, dutroux). De nieuwe partijen was een gevolg van een aantal zaken. Dus niet rechtstreeks, het was niet

dankzij dat er plots iets veranderde, het was het klimaat dat ervoor zorgde dat dat kon doorgevoerd worden en bijna gedwongen vanuit de politieke opinie.

15. Zijn er nog elementen van ‘externe druk’ die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

Ik heb het belangrijkste gezegd. Het was ons idee te zeggen dat we moeten durven over de muur kijken, dus vooral gaan kijken 1 zelf oordelen van waar vinden dat we staan en waar verbeteringen en 2 hoe gaan t.a.v. de uitdagingen en knelpunten in ons beleid hoe gaan ze ons daar in de omringende landen mee om? Dus gaan kijken om te beletten dat we het warm water 2x kunnen uitvinden, dus hetgeen wat bestaat en z'n vruchten heeft afgeworpen, waarom niet overnemen, maar altijd in aangepaste nooit iets afschrijven, maar zeggen dat is een goed idee, hoe kunnen wij dat introduceren en invoeren in het plaatje van BBB. Een van de ideeën uit Nederland, wat al 10 jaar bestond (onder Vandenbrande nog naar voor gebracht) was het reduceren van het aantal adviesorganen en –commissies. We schreven in BBB het decreet op adviesorganen, waar het ideaal – naïef als we waren – was per beleidsdomein 1 SAR, die zijn er gekomen, maar die zouden moeten komen door de afschaffing van een hele hoop andere. Bij BBB waren er 236 organen officieel, we gingen die reduceren naar 13. Ik heb nu een maand of 2 geleden in de krant gezien dat het er nu 242 zijn. Dus we hebben een decreet, 1 per beleidsdomein en de rest afschaffen, dat was de bedoeling in dat beleidsdomein bv. milieu daar zitten veel aspecten, maar we willen een geïntegreerde benadering (verbranden-storten moeten niet elk een adviesraad hebben om hun punt te verdedigen) moet over de grenzen van die beleidsonderdelen 1 adviesorgaan op een wetenschappelijke verantwoorde manier om aan de minister te zeggen op welke manier hij/zij het beste beleid kan voeren rekening houdend met de kennis die we vandaag hic et nunc hebben. Dat was de optie, maar we konden het nooit doordrukken. De politiek was akkoord en heeft het bijna met unanimitieit gestemd en in de praktijk komt daar niets van. Dat is confronterend.

16. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk?

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement			x				
druk vanwege de ambtenaren							x
druk vanwege politici					x		
- Meerderheid							
- Oppositie							
druk van topmanagers binnen de administratie						x	x
andere (specifieer)							
klassieke partners (middenveld bv.)							
...							
...							

Parlement: laag, ze waren niet geïnteresseerd. Buiten de klassieke invloed van de oppositie om het vuur aan de schenen te leggen vanuit de meerderheid, maar daar zat geen drive achter.

Klassieke partners: middenveld en de werkgevers- en werknemersorganisaties. Druk voor verbetering, hoewel dat die niet altijd op dezelfde golflengte zaten, bijna integendeel. Ze waren voor verbetering, de remedies die ze aanreikten liepen uiteen.

Er zijn ook hoorzittingen geweest vooraleer de decreten zijn goedgekeurd met die organisaties, de vereniging van de verenigde verenigingen, de koepel van, enzovoort. Ik zie nog dat het ABVV en het ACV die hadden diametreeel tegenover elkaar ingenomen stellen.

ABVV 100% akkoord met BBB-principes. De Batselier was voorzitter van het parlement en de ABVV mannen zeggen daar moeten we voor gaan en ACV brak het af. De Batselier gaf mij een papiertje: ik verander vandaag nog van vakbond en ik schreef terug: ik ook. Het was heel raar op dat moment.

Het was een heel boeiend proces, als ik achteraf terug kijk. Ik blijf achter de principes staan, ik betreur alleen dat het politieke niveau niet consistent ageert en dat het parlement daar ook niets mee doet. Als je nu 1 parlementair hebt die zich zou willen inwerken in de materie dan zou je moeten zeggen jongens: nog geen 10 jaar geleden hebben wij een decreet gemaakt over strategische adviesraden. Als ik vandaag bekijk wat er van geworden is, inderdaad 13 SAR's, maar de afschaffingen die de essentie waren en ook in de memorie van toelichting is terug te vinden dat de financiering van de 13 SAR's zal gebeuren door de afschaffing, daar is niets van gekomen. Dan zeg ik waar houdt het parlement zich mee bezig? Dus ik versta dat niet, als ze daar een klein beetje zouden op werken... Dat is het jammere, je hebt het theoretische model, de politiek keurt het dan goed, meerderheid tegenover oppositie, alhoewel, ik heb ervoor gezorgd dat de grote partijen zij hebben het allemaal goedgekeurd, of onthouden op een aantal artikelen, de basisprincipes zijn met meer dan 2/3 meerderheid goedgekeurd. In de implementatie stukt het dan omwille van persoonlijke contacten en dan verwatert dat en als je vandaag aan de excellenties van de Vlaamse Regering vraagt som eens de basisprincipes van BBB op, ik denk dat je ze allemaal zou buizen. Ik ben daar nogal van overtuigd. Dat is erg. Dus je ziet, dit verwatert heel snel, men kent de basisprincipes zelfs niet. Wij hadden het uitgewerkt onder de regering Dewael-Somers, daarna kwam de regering Letermé. Die komen uit de oppositie, daar moet je al overtuigen. Uiteindelijk keuren die mannen dat goed. Ik herinner mij dat Letermé me zei je moet op de regering BBB komen toelichten. Na de volgende regering kom je dat toelichten, enzovoort. Ze hadden nooit tijd. Uiteindelijk hebben we het samen met collega Victor eens mogen toelichten en we kregen op de commissie 20 minuten. Er is maar 1 vraag gesteld door Vandenbroucke. Ik vocht iets aan, een bepaalde thesis. Het Rekenhof had een rapport uitgebracht over de werking van Kind&Gezin en zei dat ze schitterend werkten, zeer efficiënt geleid en resultaatgericht. Er is maar 1 probleem, ze voeren het beleid van de minister niet uit. Ze voerden een eigen beleid. Ik zei dat om te verdedigen dat je het beleid niet mag laten bepalen door uitvoerende organen. Het is niet de NMBS die moet zeggen welke stations er gesloten moet worden, de minister moet dat zeggen. En die minister moet zeggen hoeveel centen ze krijgen. Meneer de minister als jij wil dat er in al die stations gestopt moet worden, dan moet je meer geld geven. Maar de sluiting van stations is politieke verantwoordelijkheid. Ik argumenteerde dat. En Vandenbroucke vroeg kun je ook zeggen over welke instellingen dat gaat? En ik zei: ja ik kan dat zeggen en ik kan u ook de bladzijde geven. Dat was de enige vraag. Hij wilde mij testen of dat onderbouwd was. Ik zei u kunt dat daar lezen, lees het maar. Ik verwijt hen niets, maar ik stel alleen vast dat als je daar geen ministers hebt die in collegiaal verband die principes verdedigen en niet voor de schone schijn. Ik zie of hoor dat van de 13 beleidsdomeinen dat er overal beleidsraden, maar 4 op de 13 functioneren goed waarbij de minister en voorzitter hun rol spelen zoals voorzien. Dan zeg ik dit is voor mij geen frustratie, maar toch, daar word ik wat zuur van als je daar zoveel tijd hebt ingestoken, waar ze niets kunnen inbrengen, maar ze doen maar.

17. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

(geen antwoord omwille van tijdsgebrek)

18. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?

(geen antwoord omwille van tijdsgebrek)

Deel I: Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde: Erik Portugaels

Functie tijdens BBB: lid college ambtenaren-generaal

Huidige functie: gedelegeerd bestuurder nv De Scheepvaart

Datum van interview: via e-mail, ontvangen op 3/5/12

Plaats van interview:

DEEL II: Het gebruik van 'evidence'

Als 'evidence' beschouwen wij: wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie en overleg met deskundigen. De vragen hebben telkens betrekking op het aspect van de structuurhervormingen.

Wetenschappelijke studies

1. **Kunt u nader toelichten van welke wetenschappelijke studies men gebruikte maakte tijdens BBB in de fase van de beleidsvoorbereiding (1999-2004) voor de structuurhervorming⁴¹.**

Studies over beloningsbeleid

Studies over MOD's (management ondersteunende diensten)

Studies over interne en externe agentschappen

2. **Denkt u dat er voor de structuurhervorming meer aandacht was voor wetenschappelijk onderzoek tegenover andere aspecten van de hervorming enerzijds en tegenover vroegere beleidsvoering anderzijds?**

?

3. **In welke mate waren de wetenschappelijke studies politiek getint op een schaal van 1 tot 7?**

3

4. **Duid aan in welke mate de wetenschappelijke studies onderstaande functies dienden op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.**

	1	2	3	4	5	6	7
De wetenschappelijke studies informeerden de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).				X			
De wetenschappelijke studies maakten deel uit van een proces die het beleid beïnvloedden : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.			X				
De wetenschappelijke studies waren de grondslag voor de structuurhervorming.			X				

⁴¹ U vindt in bijlage een krantenartikel waarin men verwijst naar wetenschappelijke studies.

5. Kunt u het tijdstip toelichten waarop die wetenschappelijke studies plaatsvonden?

Tijdens de voorbereidingsfase van BBB.

Overleg met deskundigen

6. Met welke deskundigen/experts werd overleg gepleegd voor wat betreft de structuurhervorming?

Met college van ambtenaren-generaal;

Met externe deskundigen;

Met MOVI vzw;

7. Was er enkel voor de structuurhervorming overleg met deskundigen/experts of ook voor andere onderdelen?

Er was voortdurend overleg over diverse aspecten van het beleid.

8. In welke mate verschilden de overlegmomenten van elkaar rond die structuurhervorming?

9. In welke mate was het overleg neutraal (geen invloed van politieke ideologie)?

Het overleg was niet neutraal.

10. Wat was de output van zo'n overlegmoment? Een nota, een kort gesprek,..?

Meestal was er geen formele output (onder de vorm van verslag of nota) maar werd er wel rekening gehouden met inhoud overleg.

11. Duid aan in welke mate het overleg met deskundigen onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
Het overleg met deskundigen informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).					X		
Het overleg met deskundigen maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.					X		
Het overleg met deskundigen was de grondslag voor de structuurhervorming.					X		

12. In welke mate nam men vroegere beleidsvoering in acht om de structuurhervormingen kracht bij te zetten? Baseerde men zich daarvoor op bepaalde gangbare modellen voor beleidsvaluatie?

13. Duid aan in welke mate de beleidsvaluatie onderstaande functies diende op de schaal van 1 tot 7, waarbij 1 wijst op een beperkte invulling van die functie en 7 op een volledige invulling van die functie.

	1	2	3	4	5	6	7
De beleidsvaluatie informeerde de beleidsvoerders (studies als achtergrondinformatie).					X		
De beleidsvaluatie maakte deel uit van een proces dat het beleid beïnvloedde : een specifieke wetenschappelijke studie ondersteunde een specifieke beleidsbeslissing.				X			
De beleidsvaluatie was de grondslag voor de structuurhervorming.					X		

DEEL III: Verklaringen voor het gebruik van ‘evidence’

In dit deel onderzoeken we de intensiteiten van externe (maatschappelijke) druk, waarbij een waarde 1 verwijst naar ‘helemaal niet als externe druk ervaren’ en een waarde 7 voor ‘ervaren als zeer hoge externe druk’.

14. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van externe (maatschappelijke) druk?

	1	2	3	4	5	6	7
Dutroux-schandaal		X					
Dioxine-crisis			X				
Mondigere burgers				X			
Burgerontevredenheid over het functioneren van de overheid			X				
Problematisch asielbeleid		X					
Agusta-Dassault affaire	X						
Cultuur van New Public Management						X	
Financiële en sociale druk					X		
Nieuwe partijen in de regering			X				
De Copernicushervorming op federaal niveau					X		
Tijdsdruk				X			
Andere (specificeer)							

15. Zijn er nog elementen van ‘externe druk’ die volgens u een cruciale rol gespeeld hebben?

Neen.

⁴² Beleidsvaluatie duidt op het evalueren van vroegere beleidsprocessen.

16. Welke intensiteiten kent u toe aan volgende vormen van interne druk?

	1	2	3	4	5	6	7
druk vanuit het parlement			X				
druk vanwege de ambtenaren						X	
druk vanwege politici							
- Meerderheid				X			
- Oppositie		X					
druk van topmanagers binnen de administratie						X	
andere (specifieer)							
...							
...							
...							

17. In welke mate denkt u dat de fase van beleidsvoering (agendasetting, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling,...) bepalend is voor het gebruik van wetenschappelijke studies, overleg met deskundigen of beleidsevaluatie?

18. Het is zeer waarschijnlijk dat er nog andere verklarende factoren zijn voor het gebruik van wetenschappelijke studies, beleidsevaluatie of overleg met deskundigen. Aan welke factoren denkt u?