

C74 – C-STA4

VLAAMS PARLEMENT



Zitting 1996-1997

20 mei 1997

HANDELINGEN

COMMISSIEVERGADERING

COMMISSIE VOOR STAATSHERVORMING EN ALGEMENE ZAKEN

Interpellatie van de heer John Taylor tot de heer Luc Van den Bossche, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, over de kerntaken van de Vlaamse administratie

Commissie voor Staatshervorming en Algemene Zaken

Dinsdag 20 mei 1997

VOORZITTER : De heer Johan Sauwens

– *De interpellatie wordt gehouden om 14.12 uur.*

Interpellatie van de heer John Taylor tot de heer Luc Van den Bossche, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, over de kerntaken van de Vlaamse administratie

De voorzitter : Aan de orde is de interpellatie van de heer Taylor tot de heer Van den Bossche, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, over de kerntaken van de Vlaamse administratie.

De heer Taylor heeft het woord.

De heer John Taylor : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister, waarde collega's, in het regeerprogramma staat dat een van de vijf hoofduitdagingen van deze regering de verhoging van de kwaliteit van het Vlaamse bestuur is. Dit staat ook in alle mogelijke verklaringen die nadien zijn gekomen, zoals de Septemberverklaring, de beleidsnota van de minister, enzovoort. Een van de grote uitdagingen, in de eerste plaats ten aanzien van de bevolking, is het opbouwen van een meer efficiënte, klantgerichte en doeltreffende administratie. Dit moet er uiteindelijk toe leiden dat haar kwaliteit en toegankelijkheid verhoogt, vooral voor de zwakke burgers in onze maatschappij. De administratie moet ook beter werken, om de overheidstaken uit te voeren waarvoor ze is aangewezen.

Als ik het regeerprogramma lees en de verklaringen die daaromtrent zijn afgelegd, dan stel ik vast dat deze ambitie vanuit vier uitgangspunten vertrekt. Ten eerste is er de nieuwe politieke cultuur. Daarnaast wil men zich meer tot de bevolking richten. Men vertrekt ten derde van een strategisch management, om een nieuwe overheidsadministratie te verkrijgen ; er moet hierbij een klare lijn wor-

den getrokken tussen centrale en gedelegeerde taken. Ten slotte is er het pact met de gemeenten en provincies.

In verband met die klare lijn tussen centrale en gedelegeerde taken – toch wel een essentieel punt – wordt gezegd dat de delegatie naar werkschappijen, in welke vorm dan ook, slechts zinvol is als ze een toegevoegde waarde oplevert. Daarom ligt naast deze vier punten het accent ook op een cultuurverandering binnen de ambtenarij. Die verandering is trouwens volop aan de gang, ook met betrekking tot het politieke milieu, het politiek personeel en de bevolking.

Ik dacht dat in het kader van deze ambitie van de regering de kerntakenanalyse en het kerntakendebat essentieel zijn. Ik vind dit reeds terug in het regeerprogramma zelf, dat immers deze afleiding duidelijk vooropstelt. Dit punt is daarna telkens opnieuw komen opduiken. Ook de minister van Ambtenarenzaken verwijst er uitdrukkelijk naar in zijn beleidsbrief, waaruit ik het volgende wil citeren : het maatschappelijk debat moet worden gevoerd. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet bepalen welke kerntaken het in eigen beheer zal blijven uitvoeren. Einde citaat. Het debat over de kerntaken van de Vlaamse overheid is natuurlijk niet identiek aan het debat over welke kerntaken het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet uitvoeren, maar houdt er in essentie toch verband mee.

Over dit kerntakendebat is heel wat gezegd, ook door de secretaris-generaal. Ik citeer uit zijn nieuwjaarstoespraak : het ministerie van de Vlaamse gemeenschap moet afslanken en een beperktere beleidsvoerende opdracht krijgen. Einde citaat. Hij wijst ook op de onduidelijke aflijning tussen wat het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap momenteel doet en het werk van – bijvoorbeeld – de VOI's. Ook in de Septemberverklaring van 1995 had de minister-president al eens verklaard dat er

Taylor

in 1996 een raamnota ging komen omtrent deze thematiek. De analyse van de werking van de Vlaamse overheid zou in functie van de afbakening van de kerntaken worden geplaatst.

Meer dan eens is ook gewezen op de politieke dimensie van deze zaak. Waarmee moet de overheid bezig zijn? Welke taken kunnen door de eigen administratie worden uitgevoerd en welke door afstandelijke of privé-organisaties? Een tweede aspect is hoe dit precies in zijn werk moet gaan.

Eenzijds zijn er deze besluiten van de regering over de kerntaken, de organisatie van de Vlaamse administratie en alles wat daarbij aanleunt; anderzijds zijn er een aantal evoluties aan de gang. Deze evoluties vonden hun oorsprong weliswaar niet in deze regering. Maar men kan niet ontkennen dat het de jongste jaren de trend is dat de Vlaamse overheid, en zeker de administratie, een aantal taken afstoot. Dit gebeurt zonder een debat ten gronde, en bovendien in een zeer verscheiden vorm. Ieder van ons kan dat waarnemen.

Vandaag lees ik in de krant dat de minister verder denkt aan outsourcing, wat de informaticadienst ongeveer een miljard frank zou kosten. De jongste jaren is er bijvoorbeeld ook outsourcing geweest van de onderhoudsdienst. Ik denk ook aan de verzelfstandiging, die eigenlijk ook een vorm is van afstoten van de kerntaken van de Vlaamse administratie. Verzelfstandiging is een verzamelnaam voor vele zaken. Zo is er de interne verzelfstandiging. In de commissie voor Financiën hebben we een discussie gevoerd over de DAB's, waarmee heel wat miljarden zijn gemoeid. Ook dit is een vorm van de verzelfstandigde werking van een deel van de administratie, van gedeconcentreerde diensten.

Er is ook externe verzelfstandiging. In verband hiermee zou ik graag de jongste studie van professor De Rynck citeren over het binnenlands bestuur. Hij verwijst naar een aantal vormen van verzelfstandiging die zich op het Vlaamse niveau voordoen en waarmee ook de provincies en gemeenten in contact komen. Het gaat hierbij ook over externe verzelfstandiging van VOI's. Wat hij zegt, is niet nieuw of sensationeel. Het is al eerder door sommige ministers naar voren gebracht, onder meer door de minister van Ambtenarenzaken. Niettemin gaat het om belangrijke opmerkingen.

Ik citeer: elke VOI, de ene uiteraard meer dan de andere, ontwikkelt binnen de eigen organisatie evenzeer een bestuursfilosofie. Het valt op dat binnen een aantal van deze VOI's sprake is van een functionele decentralisatie. Een andere interne verzelfstandiging en functionele decentralisatie binnen de reeds op zich functioneel gedecentraliseerde VOI's is een specifiek probleem, omdat deze evolutie zich voordoet buiten het gezichtsveld van de zes Vlaamse departementen, maar wel deze bestuursorganisatie beïnvloedt. Einde citaat.

Ik denk dat we het erover eens zijn dat er heel wat gebeurt, zonder dat echt een debat wordt gevoerd over deze manier van werken. De professor gaat ook in op alle mogelijke vormen van externe verzelfstandiging, waarbij soms nog eens een amalgaam van verschillende vormen terug is te vinden. Hij citeert bijvoorbeeld een aantal VOI's waar een externe verzelfstandiging optreedt, maar tegelijk sprake is van een interne verzelfstandiging. De controle hierop van de minister, en zeker die van het parlement, is zeer beperkt. Ik zou hierover nog een paar belangrijke citaten willen geven.

In zijn verslag zegt hij onder meer dat met name de afweging waarom bepaalde opdrachten niet door de eigen Vlaamse administratie of door decentrale besturen kunnen worden opgenomen, veelal ontbreekt in de oprichtingsperiode van functionele besturen. Het gevolg is dat naast de zes Vlaamse departementen ook 28 VOI's zijn opgericht waarin naar schatting net zoveel mensen werken.

Naast de gekende voordelen van verzelfstandiging, somt hij ook een aantal nadelen ervan op, zoals de uitholling van de klassieke administratie, het ontstaan van parallelle circuits, het probleem van controle en verantwoording. Hiervoor heeft de Vlaamse regering nog steeds geen oplossing en is er alleen de federale wetgeving. De Vlaamse regering koestert blijkbaar niet de ambitie om dit te verhelpen. In de regeringsverklaring stond dat er een kaderdecreet over de controle in de maak was. Daar is men blijkbaar van afgestapt. Andere nadelen zijn de versnippering van bestuur, het gevaar van machtsconcentratie, de dominantie van technici, kennisvoorsprong in vergelijking met algemene besturen, enzovoort. Er zijn dus duidelijk een aantal gevaren aan verbonden.

Een aantal van deze verzelfstandigde instellingen zijn eigenlijk papieren instellingen. In het verslag over de VOI's wijst het Rekenhof erop dat er voor categorie A – als ik me niet vergis – twaalf papieren instellingen zijn op een totaal van veertien. Eigenlijk gaat het om begrotingsfondsen, maar

Taylor

door het feit dat ze zo zijn opgericht, is er sprake van een zekere vorm van verzelfstandiging, met een aantal risico's, met een andere werking, enzovoort.

Ook het regeerprogramma verwijst naar het feit dat het debat over de kerntaken en over wat de administratie en andere organisaties kunnen doen, gebonden is aan het subsidiariteitsprincipe. Men moet nagaan wat de provincies of de gemeenten beter zelf kunnen doen.

Ten slotte denk ik dat dit hele debat ook gebonden is aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Door het feit dat men op afstand een aantal zaken gaat organiseren, wordt deze verantwoordelijkheid op een andere manier ingevuld. Men zal ook moeten nagaan wat de gevolgen zijn voor de parlementaire controle, dus voor de manier waarop de wetgevende macht hierbij is betrokken.

Voor twee zaken vraag ik in het bijzonder om aandacht. Enerzijds poneert de regering al twee jaar dat er een verandering moet komen en dat een aantal vragen moeten worden gesteld. Wat zijn de taken van de Vlaamse overheid, en in het bijzonder van de Vlaamse administratie? Hun taak ligt vooral op het beleidsvormende vlak. Het uitvoerende werk moet dan worden verricht door de andere instellingen, in de brede zin van het woord. Al deze zaken vormen inderdaad het onderwerp van een ruim debat.

Anderzijds stel ik in de praktijk ook weer zaken vast. Outsourcing is een recent verschijnsel. Op vele domeinen is er echter een verzelfstandiging aan de gang, in alle mogelijke – en onmogelijke – vormen. De bepaling van de kerntaken van de Vlaamse overheid ontbreekt voor een groot gedeelte in het debat. Zo heeft men te weinig aandacht voor wat kan worden afgestoten. Toch is dit van uitermate groot belang, ook voor het Vlaams Parlement: telkens wanneer iets verplaatst wordt, lijdt de parlementaire controle daar immers onder.

Ik spreek dan nog niet eens over de randvoorwaarden die eventueel moeten worden ingebouwd in deze problematiek. Die randvoorwaarden hebben betrekking op de sleutelpositie van de Vlaamse administratie – ook als kerndepartement – tussen de regering en deze verscheidenheid aan vormen. Ook de relatie tussen deze organisaties en het parlement is belangrijk, net zoals de relatie met de bevolking en alle mogelijke betrokken instellingen.

Ik denk dus ook aan andere besturen zoals gemeenten of provincies.

Mijnheer de minister, ik leg u een aantal vragen voor. In veel teksten van de Vlaamse regering spreekt men over cultuurverandering. Hoe heeft men dit concept de voorbije jaren proberen te verwezenlijken? Onderneemt men terzake iets? Het blijft immers belangrijk dat dit gepaard gaat met een cultuurwijziging, of deze evolutie nu al dan niet geruisloos gebeurt. Professor De Rynck heeft daar ook al op gewezen. Hoe gebeurt dat in de administratie en in de VOI's? Dit belangt tevens het personeel van de Vlaamse administratie aan, aangezien deze mensen in een dynamische organisatie tewerkgesteld zijn. Op een aantal vlakken staat deze overigens model voor een goedwerkende administratie. Het is natuurlijk niet zo eenvoudig om goed te functioneren binnen een permanent veranderingsproces. En dan worden de mensen nu nog eens geconfronteerd met de idee van de kerntaken. Dit geeft aanleiding tot heel wat onzekerheid, zowel bij het topkader als bij de gewone ambtenaren. Ik heb het dan nog niet eens over de betekenis van dit cultuurveranderingsdebat voor de bevolking en voor het parlement.

Zowel in de regeringsverklaring als in de Septemberverklaring keert de term permanente audit terug. In de regeringsverklaring staat dat de kwaliteit en de effectiviteit binnen de Vlaamse overheidsdiensten moet verbeteren. Hiervoor zou dan een permanente audit essentieel zijn. Als ik me niet vergis, heeft ook de minister-president er in zijn Septemberverklaring op gewezen dat elke minister zal oordelen over de urgentiegraad van de audits voor de VOI's die onder zijn of haar bevoegdheid ressorteren. Wat is er al gebeurd? Waar is dit gebeurd? Waarom is het gebeurd, of in sommige gevallen niet gebeurd? Is het overal gebeurd? Er is sprake van een raamnota in de Septemberverklaring. Bestaat deze eigenlijk? Kunnen we die inzien? Wat is de conclusie van die raamnota?

Ik heb de indruk dat het kerntakendebat voor een groot gedeelte wordt vergeten in de werkelijkheid die van dag tot dag verandert door alle mogelijke acties die de Vlaamse regering onderneemt.

Waarom wordt het kerntakendebat niet in alle openheid gevoerd? Het vormt immers een zaak van parlementaire controle en betrokkenheid. Is men met een kerntakenanalyse bezig in de Vlaamse administratie? Welke methode wordt daarbij gebruikt?

Taylor

Ik heb ooit een tekst gelezen waarin sprake was van een screening van alle departementen, van de VOI's en andere organisaties die deel uitmaken van de Vlaamse overheid, in verband met hun bevoegdheden bij het beleid. Heeft deze screening daadwerkelijk plaatsgevonden, of is alles enkel bij een dagdroom gebleven ?

Mijn essentiële vragen rond het kerntakenbeleid handelen over de betrokkenheid van alle actoren bij de analyse, de randvoorwaarden voor dit debat en de betrokkenheid bij een democratisch debat.

In de regeringsverklaring lees ik dat het de taak van de Vlaamse administratie is om te zorgen voor de beleidsvoorbereiding en voor de administratieve uitvoering. Ik zou graag weten wat de minister hier precies onder verstaat. Mijn indruk is immers dat de beleidsvoorbereiding, de administratieve uitvoering en de controle taken zijn van de administratie, maar dat de uitvoering zelf aan anderen toekomt.

Ik wil ten eerste graag weten waarom in de regeringsverklaring uitdrukkelijk werd vermeld dat de administratieve uitvoering een taak is van de overheid. Ten tweede : in hoeverre wordt de subsidiariteit – ook een essentieel punt in de regeringsverklaring – in uitvoering gebracht ? Ten slotte, hoe zou de relatie tussen de kabinetten en de administratie moeten evolueren ten gevolge van dit debat ?

De voorzitter : Minister Van den Bossche heeft het woord.

Minister Luc Van den Bossche : Ik zou willen beginnen met een opmerking over de inleiding van de heer Taylor. De grote doelstelling moet zijn : een kwaliteitsvol bestuur. Dit is een bestuur dat weet wat ervan wordt verwacht. Hierdoor zullen meetinstrumenten ontstaan waarmee kan worden nagegaan in welke mate de verwachtingen worden gerealiseerd. Kwaliteit is immers geen absoluut, maar een relatief begrip : het is de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd. Het is een uitdaging om dit te bereiken, waarbij het strategisch management een middel vormt en process re-engineering een belangrijke techniek is.

Het is onbetwistbaar dat sommige delen van de administratie deze techniek nog niet onder de knie hebben. Zo klopt het dat van een pact met gemeenten en provincies nog niets in huis is gekomen, maar dit hoort ook niet tot mijn prioritaire

bevoegdheden. Het is eveneens waar dat het principe dat werkmaatschappijen slechts bestaan in functie van hun toegevoegde waarde, tot norm moet worden verheven. Ik denk dat die definitie, die trouwens in meerdere teksten is opgedoken en door de heer Taylor is aangehaald, nog altijd geldt.

Ten tweede, voorafgaandelijk wil ik benadrukken dat men wel voorzichtig moet zijn bij sommige discussies over kerntaken en over het onderscheid tussen beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend werk. Die discussie behelst de methodiek en niet de officiële leer. Er bestaat op dat vlak geen zaligmakende managementtheorie. Management is immers niets anders dan een concreet antwoord formuleren op een concrete situatie, rekening houdend met het heden en met de voorzienbare toekomst. Het is niet meer en niet minder dan dat.

Ten derde, een aantal VOI's zijn een erfenis uit het verleden. Er zijn 28 VOI's. Dat gegeven hebben we als het ware als een geschenk gekregen. Wat doen we daarmee ad futurum ?

Ten slotte, uw fundamentele vraag moet naar mijn mening worden opgesplitst in drie vragen. De vraagstelling is dus niet zoals u ze hebt geformuleerd in hoofde van het management. De eerste vraag gaat over de regeringsverantwoordelijkheid : waarvoor is de regering verantwoordelijk en waarvoor niet ? Moet de regering, bijvoorbeeld, zorgen voor een invulling van het onderwijs in Vlaanderen – zowel van het leerplichtonderwijs als van hetgeen eraan voorafgaat of erop volgt ? Het antwoord luidt in dit geval : ja, maar dat antwoord betekent nog niet dat ik heb geantwoord op de vraag hoe dat moet gebeuren en wie daarvoor moet zorgen. Ten eerste is er de politieke vraag of het de taak van de overheid is om ervoor te zorgen dat er onderwijs is. Ook daarop antwoord ik : ja. De tweede vraag is wellicht de meest boeiende inzake het management : wat doen we zelf en wat laten we doen ? Ook in de privé-sector horen we deze vraag onophoudelijk. Uw praktische en concrete gegevens spelen hierbij een grote rol. Zeggen dat we het zelf doen, betekent niet dat we daarbij aangeven of we dat binnen het kader van het ministerie zullen doen. Vervolgens komt de vraag : binnen het ministerie via een DAB of via een VOI ? We verklaren gewoon dat we het zelf doen. Als we het niet zelf doen, dan zal het onmiskenbaar buiten de ambtelijke wereld moeten gebeuren. Op die vraag kan men evenmin een theoretisch antwoord geven. Het antwoord hangt af van de feiten, van het verleden en van de mogelijkheden. Het is duidelijk dat het informaticagegeven en de evolutie van de

Van den Bossche

media van dien aard zijn dat ik niet het potentieel heb om daar telkens een antwoord op te verzinnen.

Tot vandaag vond ik bijvoorbeeld dat elk informatica-investeringsplan een dom plan was. Waarom? Omdat het voortkwam uit het touwtrekken tussen departementen en bepaalde secretarissen-generaal. Dat leidde tot een compromis. Het spijt me, maar informatica zelf is geen discussieonderwerp. Informatica is een afgeleid discussieonderwerp. De belangrijke discussie spitst zich toe op de process re-engineering. De vraag die dan opduikt, is of informatica al dan niet nuttig is binnen de process re-engineering. Ik heb de secretarissen-generaal voor deze week vrijdag en zaterdag gecolloqueerd, rond de problematiek van de outsourcing. Ze zijn gecolloqueerd om de vraag die totnutoe nog nooit is gesteld eens grondig te behandelen. We gaan, met andere woorden, geen discussie voeren over een informaticaplan, maar wel over prioriteiten inzake process re-engineering. De informatica zal zijn plaats vinden binnen de process re-engineering, als dienend element en als element dat tegelijk interactief is met process re-engineering. Dat geeft nieuwe mogelijkheden. Een sprekend voorbeeld daarvan is een proces dat helemaal opnieuw is gemaakt, namelijk dat van de wedde-uitbetalingen in het onderwijs.

Ik heb niet in eerste instantie nagedacht over informatica. Er was informatica aanwezig, maar toch functioneerde het systeem niet. We hebben de pecuniaire werkelijkheid en de ambtelijke werkelijkheid, die uit twee delen bestonden en met elkaar verbonden waren, als idee samengevoegd. Ten tweede hebben we de onpersoonlijkheid van de dossiers weggenomen door werkstations op te richten die herkenbaar zijn en voor herkenbare mensen werken. Door die hervorming verliep de wedde-uitbetaling plots veel vlotter. De informatica speelde toen nog geen rol.

Ik heb binnen de process re-engineering een informaticaplan opgezet, namelijk het Edison-programma, waarbij de school verantwoordelijk wordt voor de invoering van de gegevens. Voor de gebruikers wordt ze hierdoor herkenbaar als verantwoordelijke. Anderzijds wordt het personeel ook binnen de scholen voor dat project opgeleid. Hierdoor wint men aan snelheid. Het aantal dagen – zeven – tussen de mededeling aan de centrale dat iemand in dienst is en de uitbetaling kan worden gereduceerd tot twee. Dankzij de informatica boek ik daar een bijkomende winst. De informatica is hier echter wel een dienend element binnen de process re-eng-

ineering. Als ik alleen het Edison-programma had ingevoerd en niet aan process re-engineering had gedaan, dan zat ik nu nog altijd met een variant van het oude systeem, waarbij heel veel mensen gedurende maanden niet worden betaald of te laat worden betaald.

De essentiële vraag is dus of we het al dan niet zelf kunnen. Dat is geen theoretische, maar wel een heel pragmatische vraag, die soms wel een theoretische inslag kan hebben. Ik kan me indenken – het is trouwens ook zo geweest – dat de vraag in verband met de onderhoudsfunctie luidt of we dit wel zelf moeten kunnen. Waarom? Dit is niet iets dat van overheidswege specifiek moet gebeuren. Ik doe het dus niet zelf, maar op een andere manier. Dat is het boeiendste aspect.

Vervolgens zitten we met de vraag over de kerntaken. Binnen die discussie gaan beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend werk samen. Dit is de minst boeiende discussie en het punt zal dan ook pas in laatste instantie ter sprake komen. Ik wil bovendien ook even opmerken dat het rapport van de commissie Wiegel, waarmee de bal aan het rollen is gegaan, wel leuk is om te lezen, maar dat ik ondertussen wel al heel wat reacties tegen dit rapport heb gelezen. In Nederland is het rapport-Wiegel op dit ogenblik gereduceerd tot een randrapport in verband met overheidsmanagement. Het is geen dominerend rapport meer. Daarom wil ik ook hier de puntjes op de i zetten.

Ik had al geponeerd dat dit een taak van de overheid is, maar daarbij rijst dan weer de vraag of het ministerie of een VOI dit moet doen. Moeten we een onderscheid maken tussen beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend werk? Niet altijd. Ik neem als voorbeeld opnieuw dat van de process re-engineering in verband met de wedde-uitbetaling in het onderwijs. We hebben daar heel bewust niet voor een verzelfstandiging gekozen. Waarom? Omdat de werkelijkheid van de uitbetaling zo zeer verweven is met de reglementerende werkelijkheid, dat een opsplitsing de facto een communicatiestoornis tot gevolg heeft.

Vandaar ook dat het mensen zijn die vastzitten aan de besturen van het secundair en basisonderwijs, omdat ze daar thuishoren en corrigerende signalen kunnen uitzenden bij de reglementering. Bij hen moet die reglementering ook worden uitgetest. Daar levert het geen voordeel op om een onderscheid te maken tussen aan de ene kant de mensen die beleidsvoorbereidend werken – zij die de nieuwe reglementering genereren of er via een decreet, ministerieel besluit of regeringsbesluit een aanzet

Van den Bossche

toe geven – en aan de andere kant degenen die de reglementering op de wedden uitvoeren. Ik ben er geen voorstander van om deze twee in alle gevallen te splitsen. Ik weiger dat zelfs. Ik kom terug op mijn definitie : management is binnen een heel concrete werkelijkheid zien hoe men gestalte geeft aan het beleid, en niet het toepassen van absolute definities. Vraag me dus niet een soort geloofsleer te schrijven die vijf jaar geldig zou kunnen zijn in de Vlaamse administratie en die overal toepasbaar zou zijn. Dat gaat niet. Hoogstens kan je voor jezelf een aantal criteria gebruiken om alles mee te beoordelen.

En dan is er natuurlijk de fundamentele vraag over de VOI's. Deze zijn een erfenis uit het verleden, waarover ik blijf herhalen wat in de regeringsverklaring stond : dergelijke werkmaatschappijen zijn in feite slechts nuttig als ze toegevoegde waarde bezitten. Degene die worden ingedeeld bij het type A, hebben geen enkele vrijheid : zoals bij een departement draagt de minister er zelf de totale verantwoordelijkheid voor. Het klopt dan inderdaad dat er sprake is van een aantal papieren instellingen, die eerder begrotingsfondsen zijn. U zou zich er echter over moeten verheugen dat we daar geen specifiek personeel aan hebben verbonden. Het is gewoon een techniek die op dat ogenblik werd gebruikt, maar niets te maken heeft met management. Ik herinner me dat we deze techniek ooit, in de periode tussen 1988 en 1991, binnen het departement van Binnenlandse Aangelegenheden hebben toegepast. Dit was slechts een louter technische aangelegenheid, waarbij de administratie de werkzaamheden uitvoerde.

Instellingen van het type A komen dus meestal weinig ter sprake. Maar er is wel degelijk een vraag aan de orde bij elke audit : wat is de beste oplossing, waar vinden we toegevoegde waarde. Daaraan gekoppeld : vinden we überhaupt toegevoegde waarde door iets, eens we hebben besloten dat het tot onze taken behoort, door te spelen naar een VOI van type A of type B ? Als deze toegevoegde waarde te vinden is, moet het dan een B zijn of kan het ook een A zijn ? Als het een B moet zijn, dan komen we tot de volgende vraag : hoe is een rendabele raad van bestuur samen te stellen ? In werkelijkheid zijn we daarin al eens gefaald, omdat we daar politiek gezien blijkbaar onvoldoende een consensus bereikten.

Ik blijf er echter bij dat bijvoorbeeld vakbonden in principe niet thuishoren in een raad van bestuur : deze vermenging van taken is niet goed, noch voor

hen, noch voor de maatschappij. Ik blijf er eveneens bij dat een maatschappij ook geen vertegenwoordigers van concurrerende privé-maatschappijen mag bevatten. Af en toe slagen we er niet in om deze regel te doen gelden, maar deze algemene principes kan men op zijn minst formuleren. Ik blijf eveneens bij het volgende : het is heel ongezond als alleen de begunstigen van de actie van de VOI haar raad van bestuur bevolken of de meerderheid ervan uitmaken. In een aantal gevallen slaagt men er echter ook op dit punt niet in om een en ander te wijzigen.

U ziet dat er een verschil bestaat tussen het theoretische inzicht en de politieke mogelijkheid om daaraan gestalte te geven. Wat de vroegere toestand van de VOI's betreft is uw kritiek terecht : toen bestond er een totale vrijheid van de VOI's, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid – laat staan de controle van wie dan ook, parlement inclusief – zeer klein werd. Het werd een soort jaarlijkse controle ter gelegenheid van de hoogmis van de begroting, waarbij elke VOI zijn begroting moest indienen en iedereen even iets kon zeggen. Maar ja, er werd in de praktijk toch niet veel gevolg gegeven aan wat toen werd gezegd. Natuurlijk hebben we nu wel degelijk een systeem ontwikkeld dat daaraan tegemoet komt : het systeem van beheersovereenkomsten.

Dit systeem moet met betrekking tot de relatie tussen beheerscontract, overheid, maatschappij en parlement nog verder worden besproken. Dat lijkt me juist. Dit is natuurlijk een nieuw gegeven, en ik geef ook toe dat het parlement momenteel terzake totaal buiten spel staat. Hoewel het misschien te detailgericht was om echt in het algemeen waardevol te zijn, was in dat verband een eerste boeiend debat dat rond de vroegere BRTN. Daar heeft men een soort tussenoplossing gevonden, eerder voortvloeiend uit de discussie van het ogenblik dan ten gronde. Ik meen echter dat deze discussie niet ten einde is.

U hebt gelijk dat ook met beheerscontracten een nieuwe mogelijkheid ontstaat, maar dat iedereen terzake nog zijn positie moet zoeken. Voor de regering is die duidelijk : zij sluit een akkoord af met de VOI. Het is echter nog steeds niet duidelijk of voor het parlement al dan niet een andere, grotere rol is weggelegd. Dat zal blijken uit de discussie van de volgende maanden en jaren. Beheerscontracten scheppen echter de mogelijkheid om te meten. In beheerscontracten formuleer je doelstellingen. Voor het geheel van onze activiteiten geldt trouwens meer en meer de techniek van de doelmatigheidscontrole, wat veel beter is dan welk kaderde-

Van den Bossche

creet ook. Bij deze controle wordt ervan uitgegaan dat men het duidelijk eens is over het te bereiken doel, over wat zal worden gemeten en over de te gebruiken meetinstrumenten. Is men het daarover eens, dan kan men beoordelen of het contract al dan niet is vervuld. Deze techniek zal ook meer en meer binnen de administratie moeten worden gebruikt.

Ik zal u nog iets anders voorspellen. Tegenwoordig zitten we vaak met wanhoop te kijken naar de culturele sector, ons afvragend of de door ons verstrekte subsidies al dan niet terecht zijn. Dit wordt een welles-nietesdiscussie waarbij elkeen zich in aan u en ons gerichte brieven heilig en per definitie goed verklaart. Niemand van ons lacht. Wie veel van die brieven krijgt, raakt misschien enigszins onder de indruk, vooral als hij nieuw is in dit vak. Na een aantal jaren ontstaat echter een zekere gewenning en wijsheid, en vermindert dat onder de indruk zijn.

Wetenschappelijk zouden we pas echt over het nut van die instellingen kunnen spreken als we ook daar doelmatigheidscontroles zouden kunnen doorvoeren. Onlangs wilde dit parlement, over de fractiegrenzen heen, dat de sociaal-culturele sector meer geld zou krijgen. In de budgetcontrole is dat in 120 miljoen frank vertaald. Het zou wel eens leuk zijn mocht men met deze sector doelmatigheidsanalyses afspreken en doelmatigheidscontroles doorvoeren, waarbij de volgende subsidiëring afhankelijk zou zijn van het resultaat van deze controle. Ook aan het parlement zou dit een geheel nieuwe mogelijkheid tot controle verlenen. Dan zouden er immers documenten beschikbaar zijn die op quasi- of zelfs zuiver wetenschappelijke basis duidelijkheid geven. Op die wijze zou het politieke debat veel beter worden gestoffeerd dan vandaag. Ook geven dergelijke technieken meer mogelijkheden voor de regering. Merkwaardig genoeg vragen ze een grotere verantwoordelijkheid van de regering, die zich niet meer kan verschuilen achter een gebrek aan informatie. Neen, ze is geconfronteerd met de resultaten van de controle en kan daarover worden ondervraagd. Tegelijk kent het parlement beter de implicaties van een subsidiëeringsreglement en een bepaald krediet dat het goedkeurt. Met andere woorden, er zal niet minder maar meer controle mogelijk zijn, op een veel deskundiger wijze : minder retorisch, meer met cijfers en wetenschappelijke gegevens.

Hetzelfde geldt voor de interne verzelfstandiging van het ministerie. Ik denk dat we daar niet echt

mee begonnen zijn. Ik meen dat dit nog veel verder moet gaan. Het zal niet voor deze zittingsperiode zijn, maar men zal er hoe dan ook toe moeten komen dat, wanneer een matrixmodel wordt gehanteerd, de horizontale diensten voor een aantal aspecten van de dienstverlening in concurrentie treden met de externen. Er zouden dus interne verrekeringen gebeuren. Met andere woorden, er is een druk van de interne klant op de interne leverancier. De interne klant is niet in alle gevallen verplicht om zich tot de interne leverancier te wenden. Ook daar zal een doelmatigheidscontrole nodig zijn. Dit wordt dus een van de instrumenten die men meer en meer zal nodig hebben, veel meer dan welk algemeen decreet ook. Op een bepaald moment heeft men gedacht aan een kaderdecreet. Ik ben daar geen voorstander van. Het is quasi-onmogelijk om management in decreten vast te leggen. Rechten en management vloeken met elkaar. Het is onmogelijk om deze twee zaken op een degelijke manier samen te brengen.

Er komt dus zeker een wijziging van de parlementaire rol en van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het parlement moet uiteraard niet het management overnemen. Dit is ook niet de zijn opdracht. Het wordt wel veel interessanter met de beheersovereenkomsten die kunnen worden afgesloten. De audits zullen in de toekomst moeten functioneren in het kader van die doelmatigheidscontrole. Op die manier is er geen sprake van een abstracte audit. Velen denken nog dat men bij een abstracte audit een aantal intelligente mensen loslaat op een organisatie. Ze denken dat die auditoren elke lade mogen opentrekken en zich met alles en nog wat bemoeien. Die methode behoorde wel tot de Amerikaanse vorm van management. Zo heeft de heer Harold Genin die brutale methode destijds ingevoerd bij ITT. Nu is dit niet meer gebruikelijk, en is een audit in de eerste plaats een doelmatigheidsinstrument.

Een tweede mogelijkheid is natuurlijk de audit zoals die nu wordt uitgevoerd. We zeggen dan dat we inderdaad een erfenis aan VOI's hebben, en dat we die nu willen doorlichten. Dan zien we soms een aantal heel boeiende dingen. Voor het Bloso hebben we twee dingen gedaan. Enerzijds was er een consumentenonderzoek, waarbij verwachtingspatronen werden getest en werd nagegaan wat het consumentenresultaat was van de werking. Anderzijds was er ook een doorlichting van de organisatie zelf. Dan pas merken we dat sommige dingen zelfs tegenstrijdig zijn. De twee bureaus die onafhankelijk van elkaar hebben gewerkt, komen soms met tegenstrijdige resultaten op de proppen. Het wordt dus ongetwijfeld uitermate boeiend.

Van den Bossche

Ik kan natuurlijk niet voor mijn collega's spreken. Mij lijkt het echter logisch dat het parlement dergelijke dingen moet kunnen inkijken. Indien men het parlement au sérieux wil nemen, moet men uiteraard dit soort documenten ter beschikking stellen. Ik zou het totaal onverantwoord vinden om de audit geheim te houden. Op die manier zou het parlement worden geridiculiseerd. Ik vind het dus niet meer dan logisch dat audits de facto aan het parlement worden overgemaakt, zodat ze een rol kunnen spelen in het debat.

De heer John Taylor : Is er een stelselmatige audit gebeurd ?

Minister Luc Van den Bossche : Er gebeuren voortdurend stelselmatige audits, de ene na de andere.

De heer John Taylor : Uit de nuancering in de Septemberverklaring meende ik te kunnen opmaken dat elke minister afzonderlijk zou oordelen of er al dan niet een audit nodig was. Zwakt men deze zaak dan niet af ? Ik had de indruk dat in het regeerprogramma aanvankelijk stond dat men ze systematisch zou verordenen.

Minister Luc Van den Bossche : Zo is het ook ; het gebeurt ook systematisch. De eerste zijn al verwerkt door de regering, onder andere in verband met Export Vlaanderen. Er werden een aantal conclusies getrokken. Binnenkort zal er ook een discussie plaatsvinden over het Bloso. Deze is trouwens al aan de gang. Sommige audits zijn uiteraard minder dringend dan andere. Ik zie geen reden om dringend een audit te houden van de DIGO. Bij de ARGO is er al in 1995 één verricht, door Ernst & Young. De vier betrokken partijen onderhandelen nu over een nieuw ARGO-decreet. Dit nieuwe decreet gaat enerzijds uit van het politiek akkoord van 1988 en anderzijds van de verworvenheden in de studie van Ernst & Young. De systematiek blijft gehandhaafd, maar het vindt niet allemaal tegelijk plaats. Voor elk geval apart vraagt men zich af of er een toegevoegde waarde is in de omvorming tot VOI. Dit is precies het antwoord op die derde vraag : we doen het niet zelf als ministerie, maar we geven het uit aan een instelling van openbare aard, namelijk een Vlaamse Openbare Instelling.

U had ook een vraag over de evolutie van de relatie tussen de administratie en de kabinetten. In de huidige relatie spelen twee zaken een belangrijke rol. Ten eerste is er de wijze waarop de minister met zijn administratie wenst te werken. Dit speelt een grote rol in de mate waarin hij de administratie

valoriseert. Op dat vlak is er dus geen eenduidig antwoord te geven, want niet alle collega's geven daar op dezelfde manier gestalte aan. Ten tweede is de ene administratie ook beter dan de andere in staat om antwoorden te geven. Sommige zijn duidelijk nog altijd deficiënt in het formuleren van antwoorden, en zijn nog niet in staat om proactief en creatief te denken.

Op dat moment kan dit een kortsluiting veroorzaken ten opzichte van het eerste punt. Zelfs iemand die terzake een positieve ingesteldheid heeft, kan dan wel eens worden afgeremd. Hij zal dan minder meewerken omdat het resultaat niet is gegarandeerd. We moeten evolueren naar een meer zelfbewuste administratie, die haar taak ook aankan. Op die manier zal de persoonlijke inschatting van de minister een veel kleinere rol spelen dan nu. Dat is trouwens ook de huidige evolutie. Die gaat in de richting van een administratie die beter in staat is om die rol waar te maken.

We mogen ook niet vergeten welke weg we al hebben afgelegd. In 1988 leidde ik een nieuw kabinet Onderwijs. Dat kabinet was toen afgeslankt ten opzichte van het vorige : van 130 naar 110 personeelsleden. Nu zijn de kabinetten van de Vlaamse ministers in nog sterkere mate afgeslankt. Bovendien zitten onderwijs, ambtenarenzaken en informatica binnen één kabinetsomschrijving. Voor onderwijs hebben we dus eigenlijk minder dan een vijfde van de personeelsleden van negen jaar geleden. Deze enorme evolutie mogen we niet uit het oog verliezen. In de pers lijkt men dit nogal eens te vergeten.

Op dat vlak gaat de evolutie gewoon voort. De administratie moet zelfbewuster en bekwaamer worden om haar rol te vervullen. Naarmate dat lukt, krijg je de facto een veel gezondere toestand. Men zal dit echter niet alleen kunnen bewerkstelligen door de kabinetten aan te pakken. Dat is een soort van fetisjisme of een soort van kurieren am Symptom. Het was uiteraard nodig, maar het vormt niet de hoofddiscussie. De hoofddiscussie is een inhoudelijke discussie.

Ik heb een beeld proberen te schetsen van het geheel. Ik heb niet afzonderlijk op de vragen geantwoord, maar hetzelfde probleem op een andere manier benaderd.

De voorzitter : De heer Taylor heeft het woord.

De heer John Taylor : De minister heeft uitvoerig uitleg gegeven en interessante opmerkingen

Van den Bossche

gemaakt. Hij heeft ook een aantal zaken niet gezegd of een beetje onduidelijk.

Hoever het staat met de cultuurverandering, waarvan veel tekst wordt gewijd en waarover uitgebreid wordt gepraat, daarover heeft u het niet gehad, mijnheer de minister. Ik kan begrijpen dat ministers op verschillende manieren met hun kabinet omgaan. Maar ook dat heeft enigszins met cultuurverandering te maken. Het is belangrijk dat ook daaraan wordt gewerkt. Het zou goed zijn om daarover meer duidelijkheid te scheppen.

In verband met de audits wil ik nog dit zeggen. De eerder geciteerde de teksten gaven mij de indruk dat men die aan het afzwakken is. Maar u ontkent dat.

Minister Luc Van den Bossche : Inderdaad.

De heer John Taylor : Dan is er ook nog de raamnota. Er werd gezegd dat er een raamnota zou worden opgesteld in verband met het kerntakendebat. Of heb ik dat verkeerd voor ? Het stond nochtans uitdrukkelijk in de Septemberverklaring van 1995.

Minister Luc Van den Bossche : De kerntakendiscussie is op een bepaald ogenblik overgeaccentueerd. Laat me eerst zeggen dat elke ambtenaar en zeker de secretaris-generaal vrijheid van spreken heeft. De overaccentuering was het gevolg van de nieuwsjaarstoespraak van de voorzitter van het college. Ik heb toen onmiddellijk gezegd dat men het negatieve effect zou bereiken dat de derde vraag als belangrijkste naar voren kwam. Uiteindelijk blijft het maar de derde vraag. Dat was niet de bedoeling van het management of van de heer Stroobant. Hij heeft de gevolgen toen onderschat.

De heer John Taylor : Het stond toch in de Septemberverklaring van 1995, die mijns inziens een nadere bepaling van het regeerprogramma vormt.

Minister Luc Van den Bossche : Dat klopt.

De heer John Taylor : In de Septemberverklaring staat het volgende : er zal een raamnota worden uitgewerkt in de loop van 1996, waarin op een coherente en systematische wijze opdrachten en structuren onderling worden afgestemd. Welke soorten taken horen thuis in het ministerie en welke horen thuis in specifieke werkmaatschappijen en met onderscheid naargelang het om een exploitatie of commerciële activiteiten gaat ? Einde citaat. Deze tekst kan toch niet duidelijker zijn ?

Daar is dus niets van terechtgekomen ? Men heeft deze methode verlaten, als ik het goed begrijp. Ik betreur dat. U zegt dat de VOI's min of meer tot het verleden behoren. Zo verleden zijn ze echter niet.

Minister Luc Van Den Bossche : Ik doelde daarmee op de erfenis.

De heer John Taylor : Er is inderdaad een erfenis. U kunt echter niet ontkennen dat men geen cultuurverandering heeft gewild. Het is een manier van verzelfstandiging, van gedeeltelijk afstand nemen van taken. Wat in die verklaring staat, zou een belangrijke basis kunnen zijn voor een debat over kerntakenanalyse. Ik heb de indruk dat dit debat wordt gemeden, alhoewel de inhoud in werkelijkheid wordt toegepast, denk maar aan outsourcing.

U zegt dat het pact met de gemeentes niet is uitgevoerd. In de praktijk worden echter een aantal opdrachten doorgegeven, maar niet altijd op een coherente manier. De aanpak verschilt van minister tot minister. Iedereen werkt individueel. De communicatie is niet uniform. Mijns inziens moet er een duidelijke basisfilosofie en culturaanpak zijn. Anderzijds moet ook worden uitgemaakt wat de overheid wil doen. In uw beleidsbrief van vorig jaar zegt u dat ook expliciet : het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet bepalen welke kerntaken het in eigen beheer blijft houden enzovoort. U maakt zelf deze uitklaring. Ook in andere debatten, zoals het debat over kijk- en luistergeld, hebben alle fracties aangedrongen op een uitklaring over wat de overheid wel en niet moet doen. Ik vind het een delicate zaak. We weten allemaal dat, als taken afstandelijker worden ten aanzien van de minister, ze dan ook ten aanzien van het parlement in die zin zullen evolueren. We spreken bijvoorbeeld over de beheerscontracten en we weten erg goed dat daar veel vragen over zijn. Daar is zeker geen uitklaring. Integendeel, er zijn veel meningsverschillen over wat kan en niet kan. Niemand kan ontkennen dat wat daarbij wordt vastgelegd verder van het parlement staat dan wat in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gebeurt.

Ik heb de indruk dat u het rapport-Wiegel in vraag stelt.

Minister Luc Van den Bossche : Dat klopt.

De heer John Taylor : In de toekomst moeten we bepaalde vormen van verzelfstandiging, die nu als beter worden beschouwd, ook in vraag stellen. Men heeft het blijkbaar moeilijk met kritiek, bijvoor-

Taylor

beeld over outsourcing. U zegt dat het bij outsourcing over 1 miljard frank gaat. Dat is toch heel veel. Bij het lezen van bepaalde teksten, krijg ik echter de indruk dat outsourcing in de privé-sector niet als een hedendaags concept wordt gezien, integendeel.

Ik hoop dat we binnen een paar jaar niet moeten zeggen dat we zware risico's hebben genomen en dat we dan pas de negatieve gevolgen zullen zien : gevolgen voor de administratie, de overheid en het budget. U zegt dat de kosten niet prioritair zijn. Ik vraag me alleen af of de verhouding prijs-kwaliteit gunstig zal uitvallen ? Kunnen we dan nog terug ? Ik hoop dat dezelfde opmerking die u maakt over de commissie-Wiegel niet zal opgaan voor, bijvoorbeeld, outsourcing van de informatica. Het zal onmogelijk zijn om een stap terug te zetten omdat er geen ambtenaren annex informatici meer zullen zijn. Het personeel, het materiaal en het vertrouwen zal verdwenen zijn.

De doelmatigheidscontrole kan ons in grote mate helpen bepaalde zaken te toetsen. Ik betreur de manier waarop dit belangrijke regeerprogramma is verwezenlijkt : gedeeltelijk op een diffuse en duistere manier. Het lijkt me beter als we daarover met alle betrokkenen een duidelijk debat kunnen voeren. Het is immers niet alleen een zaak die het parlement aanbelangt, maar ook het personeel dat in de administratie werkt en dat er zodoende rechtstreeks bij betrokken is. Het is ook een zaak van de administratie en van de VOI's : de verhouding daartussen vraagt net zo goed om een duidelijk debat. Bovendien lijkt het me ook voor de regering, voor de bevolking, voor de democratie en voor de gebruikers in de gemeenten, provincies en andere besturen belangrijk.

Op dit ogenblik kan de burger heel moeilijk een onderscheid maken tussen wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is. Denk bijvoorbeeld aan de OVAM, aan de VMM, aan het debat van vorige week over het regenwater. Wie is de Vlaamse overheid ? We hebben het onophoudelijk over nieuwe politieke cultuur en over duidelijkheid, maar ook sommige van deze organisaties nemen reglementaire beslissingen die alle burgers treffen. In het kader van de besluitvorming is er soms toch wel veel onduidelijkheid. Dat bevordert zeker de nieuwe politieke cultuur niet, waarbij de burger eenduidig moet weten wie wat doet, wie waarvoor verantwoordelijk is en tot wie hij zich kan wenden.

De voorzitter : Minister Van den Bossche heeft het woord.

Minister Luc Van den Bossche : Cultuurverandering is uiteraard geen proces dat men bij decreet vastlegt. Daar zullen we het wellicht over eens zijn. In cultuurverandering spelen heel veel elementen mee. Een van die elementen is de statutaire opbouw : bijvoorbeeld het feit dat we de stap hebben gezet naar een mandaat voor afdelingshoofd in de plaats van een benoeming. Op dit ogenblik blijven er met andere woorden slechts drie rangen over op niveau 1 : de laagste rang en de twee hoogste. Volgend jaar zullen we op een voorspelbare wijze ook de twee hoogste als rang doen verdwijnen en ook daar mandaten van maken. Dat is natuurlijk een enorme cultuurschok. Door de process re-engineering en het invoeren van meefactoren krijgt men natuurlijk telkens cultuurschokken, de ene na de andere. Sommigen beweren dat er te veel cultuurschokken zijn geweest op te korte termijn. Ik denk dat dat niet zo is, maar het is altijd moeilijk om de waarheid te verkondigen. Ik ben bereid u een uitvoerige beschrijving te geven van alle elementen die een rol spelen in de cultuurverandering, waardoor een ambtenaar vandaag zijn plaats anders inschat dan tien jaar geleden en waardoor hij zich ook anders positioneert.

Ik heb al dikwijls gezegd dat de grootste risicofactor in een veranderingsproces van de overheid natuurlijk de politieke overheid is. Uiteindelijk kan men wel een ambtelijk geheel dynamiseren en nieuwe inzichten bijbrengen, maar men is dan nog niet zeker dat de diverse ministers voorstander zijn van die ideeën. Er steekt, bijvoorbeeld, al een probleem de kop op bij de jaarlijkse invulling van de functie. Ik heb de indruk dat de lat door sommigen te laag wordt gelegd, en door anderen misschien heel hoog. Dat heeft dan weer zijn uitwerking op de evaluatie. Dat is een van de grote risicofactoren. Ik denk dat overheden die veranderingen hebben ingevoerd, telkens hebben ingeschat welke risicofactoren meespeelden inzake de politieke overheid, de regering en het parlement. Vooral dan wat de regering betreft, want die is in eerste instantie betrokken partij. Dat kan men niet uitsluiten. Dat is ook bij ons zo, en dat zal altijd zo zijn.

Er is geen tweede raamnota. De methode wordt niet toegepast, dat is waar. Ik vrees dat, als men een raamnota laat maken, men tot een aantal grote principes en lijnen komt en dat men uiteindelijk zegt dat alles moet worden getoetst aan de werkelijkheid. Het gewicht van de ene lijn en van de andere lijn zal afhangen van de werkelijkheid waarbinnen we spelen. Zo heel erg veel hebben we

Van den Bossche

niet bijgeleerd. We hebben een poging gedaan en het was goed dat we tot de conclusie zijn gekomen de methode niet toe te passen. Die discussie keert nu terug bij elk onderzoek.

Ter illustratie : naar aanleiding van de discussie over Bloso is het voor iedereen duidelijk geworden dat er een probleem is : in de administratie houdt niemand zich bezig met sport. Dit is een merkwaardige vaststelling.

Met betrekking tot het onderscheid tussen beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend is het zo dat, in die mate dat er beleidsvoorbereidend werk wordt geleverd, dit zou moeten gebeuren door Bloso. Op zichzelf is dit niet gezond, omdat het een parastatale van het type B is. Als de minister dit evenwel niet wil doen, moet hij het beleidsvoorbereidend werk noodgedwongen door zijn kabinet laten doen, en ook dat is geen gezonde situatie. Naar aanleiding van deze discussie blijkt met andere woorden heel duidelijk dat er met de opbouw van de administratie iets loos is en dat dit moet worden verholpen. Op basis van een aantal heel algemene principes bekijkt men telkens een aantal zaken en dan stuurt men bij op heel onverwachte punten.

Ik denk dat een van de eerste besluiten van de audit zal zijn dat er in de administratie iets moet gebeuren met betrekking tot sport. De vraag zal dan zijn : wat ? Moeten dan alle gegevens worden samengebracht ? Kan men beleidsvoorbereidend werken zonder de nodige gegevens ? Ik vermoed van niet. Zo krijgt men enerzijds een gegevensverzamelpunt en anderzijds een beleidsvoorbereiding vanuit dat punt. Mijns inziens moet dat één van de verrassende conclusies zijn van de doorlichting van Bloso.

Mocht er een soort van Bijbel bestaan waaraan men telkens kan toetsen, dan zou alles veel gemakkelijker zijn, maar ik huiver een beetje bij die gedachte. Men beschouwt management dan te veel als wiskunde. Management is geen hogere vorm van wiskunde, maar een hogere vorm van improvisatie, in de goede betekenis van het woord. Ik bedoel dat op grond van een aantal bekende technieken en ervaringen en rekening houdend met de omgeving, namelijk met haar uitgangssituatie en met haar potentialiteit, de twee worden gecombineerd en dat er een oplossing wordt gezocht die rijmt met de doelmatigheid. Ik ben bang om een Bijbeltje te maken. We zijn daarvan afgestapt. Ik

geef toe dat dit niet is uitgevoerd, maar het is dan ook met overtuiging niet uitgevoerd.

De voorzitter : De heer Taylor heeft het woord.

De heer John Taylor : U geeft zelf toe dat er een vrij grote verscheidenheid is in de manier van werken. BLOSO is een voorbeeld van hoe het allemaal kan evolueren. Ik kan u ontelbare andere voorbeelden geven van hoe de organisatie van de Vlaamse overheid is geëvolueerd in de praktijk, door allerlei omstandigheden, juist om dat euvel in de toekomst te voorkomen. Als ik de teksten van de regering lees, heb ik de indruk dat men inderdaad van de oorspronkelijke opzet is afgeweken om overal audits te laten uitvoeren en daar passende conclusies uit te trekken die een zekere eenvormigheid als kenmerk hebben. Ik krijg tevens de indruk dat het nu ook gedeeltelijk afhangt van de wensen van elke minister. Misschien heb ik het fout, maar ik heb de indruk dat het gebeurt als de minister het nodig acht en dat het niet gebeurt als hij het niet nodig acht. U vindt het zelf zorgwekkend dat er soms zo verschillend wordt gereageerd, naargelang van de minister en zijn administratie ? Vormt die vaststelling dan geen groot gevaar ? Die idee wordt nog versterkt doordat men een aantal basisprincipes niet vastlegt voor de kerntakenanalyse en voor wat wel of niet thuishoort in een kerntakenkabinet. Denkt u niet dat deze toestand precies daardoor zal worden bestendigd en elke minister zijn eigen heiligdom zal hebben, zodat de evoluties niet uniform zijn ? Ook dat is een fundamenteel deel van de nieuwe politieke cultuur. Het debat over de kerntakenanalyse is belangrijk : niet alleen is het een democratische noodzaak, maar het is ook nodig in het kader van de manier van werken van de regering zelf. Wilt u tot een zekere uniformiteit komen ? Als iedereen zomaar zijn eigen heilige huisjes heeft en werkt zoals het hem uitkomt, dan meen ik dat we dezelfde weg opgaan. Of heb ik het bij het verkeerde eind ?

Minister Luc Van den Bossche : Het verschil dat tussen onze respectievelijke benaderingswijzen dreigt te ontstaan, heeft ten eerste te maken met het feit dat ik niet in management geloof. Ik geloof terzake niet in een absolute waarheid : there is no best management. Ik wil dat dus ook niet op papier zetten.

De heer John Taylor : Maar een basisfilosofie is toch belangrijk voor een organisatie.

Minister Luc Van den Bossche : Ja, maar die filosofie is dan zeer vaag, weet u. Ze is heel gemakkelijk op één bladzijde neer te schrijven, maar daarmee

Van den Bossche

zijn we niet veel verder. Die basisfilosofie is aanwezig in de regering en heeft daadwerkelijk een grote invloed op iedereen die er deel van uitmaakt.

Ten tweede is een organisatie geen statisch geheel. Het is niet mogelijk dit geheel op een bepaald ogenblik te ordenen zodat deze ordening aere perennius wordt. Neen, dit is natuurlijk een permanent evoluerend geheel, waarbinnen permanent ook zaken in vraag moeten worden gesteld. Antwoorden die gisteren correct waren, zijn dat morgen niet meer. Het dynamische van het proces maakt dat ik minder voor eenduidigheid te vinden ben. Een zekere vorm van niet-totale eenduidigheid in dat proces stoort me niet : ook bij alle privé-firma's hoort dat zo, denk ik. U moet ook niet overdrijven : de ministers beschikken niet over een eigen speeltuin, waarin ze hun eigen zin kunnen doen. Binnen de door de regering – stilzwijgend of uitgesproken – aanvaarde algemene principes kan ieder enigszins zijn eigen klemtonen leggen. Ik vind dat ook de respectievelijke verantwoordelijkheid van elk minister. Het is niet zo dat de minister van Ambtenarenzaken verantwoordelijk is voor elke process re-engineering bij iedereen. Dat zou de bevoegdheid van de diverse ministers immers zwaar beperken en het zou Ambtenarenzaken een enorme bevoegdheid toekennen. Ambtenarenzaken kan wel de voorzet geven, de mogelijkheden scheppen tot process re-engineering en proberen iedereen mee te krijgen, maar de process re-engineering van Arohm is uiteindelijk de ultieme verantwoordelijkheid van de minister die Arohm onder zijn bevoegdheid heeft, niet de mijne. U moet dus niet overdrijven.

Ik zei dat de politieke overheid een risicofactor vormt. Ik zal daarvan een voorbeeld aanhalen. Het is een feit dat niet alle collega's zich met evenveel ijver wijden aan evaluatie, gesprekken na evaluatie en functioneringsgesprekken. Dat weegt op het proces. Ik meen dat de politieke overheid terzake meer op eenzelfde lijn moet worden gebracht : wat dat betreft, treed ik u bij. Bepaalde technische elementen die waren afgesproken moeten worden nageleefd wil men rendabiliteit en een vergelijkbaarheid bereiken. Sommige elementen moeten inderdaad vergelijkbaar zijn : daarin hebt u dan ook wel gelijk. In dit verband denk ik aan functiebeschrijvingen, belasting, de mate van strengheid bij een evaluatie en dergelijke meer. Het is dus een genuanceerd verhaal.

De opmerking over de niet-coherentie betreffende de gemeenten en de provincie kan ik aanvaarden.

Voorts meen ik niet dat een beheersovereenkomst meer afstandelijkheid ten overstaan van de minister en het parlement zal teweegbrengen. Ik beweer precies het tegenovergestelde. Ik geef toe dat het parlement inderdaad nog zijn precieze positie ten aanzien van beheersovereenkomsten moet bepalen. Eens deze echter is gevonden, en in combinatie met audits en doelmatigheidscontroles, zal deze werkelijkheid een veel boeiender en grondiger parlementair debat mogelijk maken. Het zal de parlementsleden immers in staat stellen zich veel beter te richten op werkelijkheden, die ze nu niet echt kunnen ontwaren. Men kan nu moeilijk vragen dat een parlements lid op zijn eentje audits uitvoert over om het even wat : hij heeft de kans daartoe niet, noch de mogelijkheden of de tijd. Dit zal het debat integendeel dus wel helpen.

Wat het rapport van Wiegel betreft zou ik kunnen zeggen dat alles wat nieuw is het risico inhoudt dat het fout is. Hierin wordt immers een heel concreet antwoord geformuleerd, zonder dat van tevoren de absolute geldigheid ervan vaststaat. Alles wat sinds 1988 in de Vlaamse administratie is gebeurd, heeft, meen ik, in zijn geheel een positief effect gehad. Maar ja, telkens betekende het voor de opeenvolgende regeringen een risico dat ze moesten nemen. We dienden te overwegen of we deze stap en de volgende wilden zetten. Wat informatica betreft, nemen we in zekere mate ook een risico. We moeten echter eerlijk zijn : ik weet dat men het niet graag erkent, maar inzake informatica hebben we gefaald. Dan heb ik het trouwens niet over de inzet of de individuele bekwaamheid van personeelsleden.

De heer John Taylor : We hebben toch niet in elk geval gefaald.

Minister Luc Van den Bossche : Neen, af en toe hebben we toevallig goed gescoord. Ik benadruk het woord toevallig. De informatica is een leven op zichzelf blijven leiden, wat onze mislukking is. In de privé-sector wordt er op dit ogenblik in geen enkele publicatie gepleit tegen outsourcing. De volgende maanden moeten we het uiterst moeilijke en boeiende debat voeren over de vraag hoe we de informatica moeten inschakelen. Deze visie moet onder meer door de secretarissen-generaal worden ontwikkeld. We moeten ons daar strikt aan houden, zoniet lopen we het risico ons functioneren over te leveren aan de genade van de handelaar. Dan zal men ons allerlei dingen aansmeren omdat ze leuk zijn en allerlei mogelijkheden bieden, maar waaraan we misschien geen behoefte hebben. Dat wordt natuurlijk belangrijker dan vroeger. Daarin kan men een fout begaan : een fenomeen dat in

Van den Bossche

vele publicaties wordt behandeld, net zoals de vraag wat in eigen handen moet worden gehouden ; de vraag hoe ver dit moet gaan ; de vraag of dit al dan niet de productkwaliteitscontrole betreft. Ik moet u zeggen dat op die vragen geen eenduidig antwoord bestaat : daaruit bestaat de zeer moeilijke oefening die we de volgende maanden zullen moeten maken. Als daar een fout gebeurt, dan is dat echter nog steeds corrigeerbaar. Risico's zijn er natuurlijk steeds, maar beginnen met een min of meer gefaald geheel betekent dat het risico dat het slechter wordt, vrij klein is. Dat is dan het voordeel van het feit dat het tot vandaag allemaal niet goed functioneerde.

We weten ook niet van tevoren of er minder kosten zullen zijn : het is wel degelijk de prijs-kwaliteitverhouding die zal doorwegen.

Ik rond af met twee opmerkingen. Ik denk, ten eerste, niet dat dit proces diffuus en onduidelijk is en ook niet als zodanig door mensen in de buitenwereld die professioneel management volgen, wordt beschouwd. Men vindt dat er heel logische krachtlijnen in een heel logische volgorde te onderscheiden zijn. Ten tweede is het natuurlijk belangrijk dat het personeel bij het proces wordt betrokken en langzamerhand mee eigenaar wordt. Toch wil ik de wereld niet op zijn kop zetten : het personeel zal niet beslissen hoe het management eruit moet zien. In mijn jeugd heb ik even geflirt met zelfbeheer,

maar ik heb daar lang geleden afscheid van genomen. Nu, op mijn oude dag, ben ik niet geneigd daarop terug te komen. Het personeel heeft recht op enige zorgzaamheid, maar dat is geen bepalende factor in wat er zal gebeuren.

Ik eindig met het punt omtrent de onduidelijkheid die er zou bestaan over mijn trouw aan de nieuwe politieke cultuur. Ik moet u zeggen : ik weet niet wat nieuwe politieke cultuur is. Ik vermoed dat niemand dat weet : vandaar dat het zo'n populair begrip is. Eerlijk : ik heb niet meer de neiging om de mode te volgen. Modes gaan aan mij voorbij, ik bekijk ze met het nodige sarcasme en denk er het mijne van. Wel belangrijk – maar dat is dan oude politieke cultuur – is dat het parlement zijn rol kan spelen. Bijvoorbeeld met beheersovereenkomsten, doelmatigheidscontroles en audits, zal het parlement veel meer dan vroeger zijn rol kunnen spelen. Dat men dat achteraf dan maar nieuwe politieke cultuur noemt, dat zal ik rustig aanvaarden : nomen est omen. Maar iemand zei : what's in a name ?

De voorzitter : Het incident is gesloten.

[...]

– *De vergadering wordt gesloten om 16.45 uur.*
