

# VLAAMS PARLEMENT

---

ZITTING 1995-1996

10 JUNI 1996

---

## BELEIDSBRIEF

### Ambtenarenzaken

1995-1996

**Naar een open en kwaliteitsgerichte administratie**

## VERSLAG

**namens de Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften  
uitgebracht door de heer Freddy De Vilder**

---

*Samenstelling van de commissie :*

*Voorzitter :* de heer Johan Sauwens.

*Vaste leden :* mevrouw Brigitte Grouwels, de heren Marc Olivier, Herman Suykerbuyk, John Taylor, mevrouw Mieke Van Hecke ;

de heren André Denys, Jaak Gabriels, Francis Vermeiren ;

de heer Freddy De Vilder, mevrouw Lydia Maximus, de heer Robert Voorhamme ;

de heren Filip Dewinter, Joris Van Hauthem ;

de heer Johan Sauwens ;

de heer Jos Geysels.

*Plaatsvervangers :*

de heren Leo Delcroix, Johan De Roo, mevrouw Mia De Schamphelaere, de heren Bart Vandendriessche, Johan Weyts ;

de heren Ward Beysen, Patrick Lachaert, Didier Ramoudt ;

de heren Gilbert Bossuyt, Johnny Goos, Peter Vanvelthoven ;

de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire ;

de heer Etienne Van Vaerenbergh ;

mevrouw Vera Dua.

---

*Zie :*

**276** (1995-1996)

– Nr. 1 : Beleidsbrief

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften besprak de beleidsbrief Ambtenarenzaken 1995-1996 tijdens haar vergadering van 28 mei 1996. De behandeling omvatte een inleidende uiteenzetting door de heer Luc Van den Bossche, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, en een bespreking.

**A. Inleidende uiteenzetting door de heer Luc Van den Bossche, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken.**

De minister herinnert er om te beginnen aan dat in het nieuwe statuut de basisprincipes werden uitgezet die een dynamiek moesten genereren binnen de Vlaamse administratie. Bedoeling was dat deze zou evolueren van een bureaucratische organisatie naar een managerieel model. Ter herinnering somt de minister deze basisprincipes nog even op : responsabilisering, waarbij iedereen op zijn of haar niveau verantwoordelijkheid draagt, de juiste persoon op de juiste plaats, een betere salariëring en loon naar werken, de afplatting van de hiërarchie, een deregulering, zodat men niet langer verloren loopt in een technocratisch doolhof, nieuwe personeelsbeheersinstrumenten, vorming als een recht voor ieder en een plicht van de organisatie en een nieuw evaluatiesysteem. Het was en is nog steeds de bedoeling, aldus de minister, om overspecialisatie, rigide loopbanen, sterk geformaliseerde informatie en communicatiestromen, gedetailleerde procedures en statische, hiërarchische werkvoorwaarden om te buigen in geïntegreerde werking, kwaliteitsvolle communicatie, procesmatige aanpak en resultaatgericht werken.

Volgens de minister werden veel van deze basisprincipes ondertussen omgezet in concrete acties en instrumenten. Bestuurslagen verdwenen, – er wordt nu gewerkt met secretarissen-generaal, directeuren-generaal en afdelingshoofden – en een betere salariëring werd een feit. Bovendien zijn potentieelinschatting, functiebeschrijving, prestatie management en nieuwe evaluatiecriteria niet langer loze begrippen in het ministerie. Ze werden in praktijk gebracht en er werd reeds heel wat ervaring mee opgedaan. Dit alles gebeurde binnen een context van niet-marktgerichte openbare dienstverlening. Ook in deze niet-commerciële omgeving, zo stelt de minister met tevredenheid vast, begint het begrip klantgerichtheid betekenis te krijgen.

De minister wijst er verder op dat het profiel van de leidinggevende ambtenaren werd hertekend : graadbenamingen, rangen en salarisschalen werden teruggedrongen en er werden functionele loopbanen ingevoerd. De transformatie is dus onmiskenbaar aan de gang. Tussen 1993 en vandaag werden trouwens herhaaldelijk aanpassingen in het Vlaams personeelsstatuut doorgevoerd. Ook dit proces zal worden verdergezet. Het statuut zal bijna constant worden geëvalueerd en daar waar nodig en mogelijk worden aangepast.

Ondanks het feit dat de veranderingsprocessen een feit zijn moet er volgens de minister inderdaad nog heel wat gebeuren. In de komende jaren moet er onder andere werk gemaakt worden van een herziening van het beloningsbeleid, wat uiteraard een uiterst gevoelig onderwerp is. Een eerste stap naar het principe 'belonen naar werk' wordt reeds in het lopende jaar gezet. De directieraden zullen immers kunnen beslissen om de functionele loopbanen van het statutaire personeel te versnellen of te vertragen, door hetzij meer anciënniteitsjaren toe te kennen of de anciënniteit te bevriezen. Bo-

vendien kunnen de ambtenaren van het top- of middenkader vanaf volgend jaar eventueel een managementspremie krijgen.

De minister vraagt verder ook de bijzondere aandacht van de commissieleden voor het mobiliteitsbeleid. Hij durft te stellen dat er tot op heden in de Vlaamse administratie bijna geen mobiliteitsbeleid bestaat. Het is volgens de minister nog niet ingeburgerd binnen het ministerie dat iemand van job verandert omdat hij of zij zich wil heroriënteren of omdat zijn of haar loopbaan een andere wending neemt. Mobiliteit is nochtans een positief element in een modern bedrijf. De minister hoopt dan ook dat het principe van de mobiliteit tijdens de komende jaren deel zal beginnen uit te maken van de nieuwe cultuur van de Vlaamse ambtenaren.

Vervolgens licht de minister een aantal belangrijke maatregelen toe. Eén daarvan betreft de evaluatie van de ambtenaren. Vooral de evaluatie van de topambtenaren kan volgens de minister gezien worden als een belangrijke mijlpaal op de weg naar een modern overheidsmanagement. Daarom was het noodzakelijk dat die evaluatie van de topambtenaren, namelijk de secretarissen-generaal en directeuren-generaal, op een voldoende ernstige wijze werd aangepakt. De externe evaluatie-instantie die hiervoor werd ingeschakeld kreeg dus een uiterst belangrijke opdracht te vervullen. Een verandering van cultuur is immers maar mogelijk wanneer er zeker op topniveau duidelijke signalen gegeven worden. Het is dus in de eerste plaats op dit niveau dat er rekening moet gehouden worden met het al dan niet bereiken van resultaten. Gelet op het belang en het massale karakter van het evaluatiegebeuren enerzijds en de 'zeer goed-cultuur'-die tot voor kort bestond in de administratie anderzijds, was het risico groot dat men zowel technisch als menselijk zou falen. De minister vindt evenwel dat het proces in het algemeen vrij goed verlopen is, rekening houdend met het feit dat evalueren moeilijk is en dat ook altijd zal blijven.

De minister wijst er verder op dat dit evaluatieproces eigenlijk twee verschillende processen omvat, namelijk de evaluatie van de ambtenaren-generaal (rangen A4 en A3) en de evaluatie van de lagere rangen. In elk van beide processen zijn er volgens de minister een aantal goede zaken gebeurd, maar werden er ook fouten gemaakt. Waar de top van het ambtenarenkorps door de regering met zeer veel ernst werd geëvalueerd, suggereren het aantal van 40 onvoldoendes op 11.000 ambtenaren en het wollige taalgebruik dat de kwaliteit van de evaluatie in de administratie over het algemeen wat minder hoog was. Daar staat echter tegenover dat de procesmatige aspecten (PLOEG) in de administratie meer aandacht hebben gekregen. Essentieel is nu om de twee evaluatieprocessen te verbeteren, zonder uiteraard het principe van de evaluatie zelf nog in vraag te stellen.

De minister stelt vier principes voorop die het verdere verloop van het evaluatieproces zullen bepalen. Vooreerst wordt het principe van de beschrijvende evaluatie niet losgelaten. De minister wijst er in dit verband op dat de administratie nu al kan rekenen op het respect van de buitenwereld omwille van het interne veranderingsproces, met als resultaat dat er al mensen weggekaapt worden door privésector. Een tweede principe dat niet mag worden losgelaten betreft het onderscheid tussen twee soorten van evaluatie, namelijk die van de topambtenaren en die van de andere ambtenaren, waarbij PLOEG anders wordt toegepast. De top van de Vlaamse Gemeenschap moet volgens de minister gezien worden als de top van een groot bedrijf. Zowel in een bedrijf als in de administratie is het goed dat men aan de top strenger is, enerzijds omdat dit het evaluatieproces legitimeert, anderzijds omdat

hier de voorbeeldfunctie speelt. Ten derde zal het principe dat externen worden betrokken bij de evaluatie worden gehandhaafd. Dit betekent niet per se dat hun rol net dezelfde moet zijn als nu. Hun blijvende inbreng moet er wel toe bijdragen dat de evaluatie wordt gedepolitiseerd en op een deskundige wijze gebeurt. Ten vierde zal ook het principe van de 'bottom up'-evaluatie worden behouden, al beseft de minister dat dit aspect van de evaluatie soms moeilijk ligt, net zoals dat trouwens het geval is in privé-bedrijven. Bovendien hoeft dit 'bottom up'-principe niet steeds op dezelfde wijze worden ingevuld zoals nu het geval is geweest. Er was volgens de minister onder meer onvoldoende voorbereiding en training van zowel diegenen die bevestigd werden als van diegenen die met de resultaten moesten omgaan. Maar de 'bottom up'-evaluatie moet een onderdeel van de evaluatie blijven omdat ons zelfbeeld vaak niet correct is en het bijgevolg van cruciaal belang is dat er hieromtrent communicatie ontstaat.

Tenslotte beklemtoont de minister dat de evaluatie in essentie een leerproces is, met zowel positieve als te verbeteren punten. De evaluatie is onmiskenbaar een belangrijk signaal geweest. De top van het bedrijf is streng beoordeeld en de minister is van mening dat de regering hierin een voorbeeldgedrag heeft getoond. De regering heeft immers zonder discussie de consequenties getrokken uit haar eigen stellingnames. Op een gedepolitiseerde manier heeft de regering als geheel haar verantwoordelijkheid genomen, vertrekkende van een bekommernis om het bedrijf in zijn totaliteit, iets waar men in veel bedrijven niet in slaagt. De evaluatie is geen sanctionerings- noch een bevorderingsinstrument, maar het is een werkingsinstrument voor het beter integreren van elk individu in de organisatie, zo besluit de minister.

Een ander belangrijk zichtbaar kenmerk van een modern bedrijf, zo vervolgt de minister, is de klantvriendelijkheid. Hij wijst erop dat hij al bij herhaling heeft aangegeven dat hij van het ministerie en van de Vlaamse instellingen klantvriendelijke organisaties wil maken, dit wil zeggen bedrijven die de burger niet langer als een dossiernummer beschouwen maar streven naar een echte leverancier/gebruiker-relatie. De minister herinnert eraan dat men in 1993 gestart is met het project 'homogene organisatie- en ontwikkelingsplannen' (HOOP). De eerste twee fases van dit project zijn reeds voorbij. In het huidige stadium werden een aantal projecten geselecteerd waarvoor een volledig implementatieproces wordt uitgetekend. Het is de bedoeling van de minister om nu reeds op een aantal vlakken aan te tonen dat het mogelijk is om ook in het ministerie een goede service te leveren. In de toekomst worden deze projecten dan als voorbeeld aangewend om ook andere knelpunten aan te pakken.

In heel dit proces, aldus de minister, moet men zich uiteraard steeds de vraag blijven stellen wat precies de kerntaken zijn van de Vlaamse administratie. Dit brengt hem bij een volgende actuele problematiek inzake ambtenarenzaken, namelijk de mogelijke 'outsourcing' van de informatica-afdeling. Een van de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Gemeenschap is immers het verhogen van de efficiëntie en het verbeteren van de dienstverlening. Hierbij stelt zich de vraag naar de kerntaken van het ministerie. Wat de minister betreft zijn dat in essentie : het beleidsvoorbereidend werk, de procesanalyse en het aangaan van een resultaatsverbintenis tegenover de klanten. Uitvoerende taken en hooggespecialiseerde taken worden volgens de minister dan ook beter uitbesteed. Dat is a fortiori het geval met de informatica-sector, die zo snel evolueert dat de ambtenaren dit nauwelijks nog kunnen bijhouden, hoe hard ze ook werken.

Een werkgroep van de administratie heeft zich inmiddels over dit probleem gebogen en is tot de vaststelling gekomen dat de 'outsourcing' van de informatica "doenbaar en haalbaar" is. Bijgevolg heeft de minister bij de Vlaamse regering een voorstel ingediend om de informaticafunctie uit te besteden. Om dit moeilijke en complexe proces te begeleiden zal een beroep worden gedaan op een gespecialiseerde consulent die hierin internationale ervaring heeft. Dit zal gebeuren via een procedure van onderhandelingen, na Europese bekendmaking. Deze consulent zal moeten adviseren over en meehelpen aan het opstellen van een communicatieplan, het nemen van alle informaticabeslissingen tijdens de overgangsfase, het voeren van een onderzoek met kosten/baten-analyse over de verschillende opties die kunnen gekozen worden, het opstellen van een bestek en de evaluatie, het selecteren van de waarschijnlijke partner of partners, het voeren van de onderhandelingen om tot een overeenkomst met resultaatsverbintenis te komen en het bepalen van de structuur van de sturing bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, inzake opleiding en coaching. Een belangrijke vraag in dit proces zal volgens de minister zijn welke taken precies worden uitbesteed. Persoonlijk is hij van mening dat ook de kwaliteitsbewaking een onderdeel moet vormen van de 'outsourcing'. Ook het personeelsdossier zal een van de prioriteiten zijn van het onderhandelingsdossier. De minister geeft er zich in elk geval rekenschap van dat er voor het personeel aanvaardbare oplossingen zullen moeten worden gevonden.

## **B. Bespreking**

### *1. Algemeen*

De heer John Taylor vindt het positief dat er een nieuwe dynamiek ontstaat op het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, maar wijst er tegelijkertijd op dat deze dynamiek niet zonder gevaren is. De veranderingsprocessen leiden tot ongerustheid bij de ambtenaren en verhogen de druk. Dit doet de vraag rijzen of men wel voldoende rekening houdt met de menselijke kant van de zaak. De ambtenaren moeten immers niet enkel hun normale werk doen, maar moeten tegelijkertijd veel energie investeren in de veranderingsprocessen. Vraag is dan ook of dit geen nefaste gevolgen heeft voor de werking van de organisatie. Er zijn tekenen dat de ambtenaren in zowel het top- als het middenkader gedemotiveerd raken als gevolg van het snelle veranderingsproces, met alle nefaste gevolgen van dien voor de organisatie. In dit verband stelt de heer John Taylor zich ook de vraag of het wel nuttig is om in zo'n grote mate een beroep te doen op externe adviesbureaus en audits bij het veranderingsproces. Hij meent te weten dat die bureaus toch een beroep moeten doen op de expertise en de know-how van de administratie zelf, en vraagt zich dan ook af waarom die audits niet door de administratie zelf kunnen worden uitgevoerd.

Daarbij aansluitend benadrukt mevrouw Vera Dua dat men het doel van de veranderingsprocessen niet uit het oog mag verliezen, namelijk ervoor te zorgen dat de administratie beter functioneert ten dienste van de bevolking en dat de ambtenaren zelf meer gemotiveerd werken en zich thuisvoelen in de organisatie. Bovendien, aldus nog mevrouw Vera Dua, zijn het vaak niet zozeer de ambtenaren, maar wel de politici die aan de basis liggen van het gebrekkige functioneren van de administratie, zoals ombudsman Jan Goorden opmerkte in zijn jaarverslag 1995. De politiek wil nog steeds een te grote vinger in de pap in de administratie en dit hangt samen met het politieke dienstbetoon. Dit is bijvoorbeeld nog zeer sterk het geval in de sector van de ruimtelijke ordening

en schaadt aanzienlijk het imago van de administratie. Een ander pijnpunt is dat de administratie vaak wordt genegeerd door de politieke wereld. Het gebeurt vaak dat de ambtenaren klaar zijn met een dossier, terwijl het de politici zijn die de beslissing daarover uitstellen. De indruk bestaat dan ook dat de politici geen tegenprestatie leveren voor de nieuwe dynamiek in de administratie.

Volgens de heer Johan Sauwens is het nog te vroeg om het veranderingsproces ten gronde te evalueren. Toch kan hij de eerdergeciteerde collega's bijtreden waar zij een aantal bijsturingen noodzakelijk achten, eventueel na een tussentijdse evaluatie. Wellicht is het inderdaad zo dat de hervormingen vooral op theoretische modellen zijn gebaseerd, terwijl men de menselijke kant een beetje uit het oog verloren is. In dezelfde zin pleit de heer Mark Van der Poorten voor een rustmoment in de administratie, waarbij de veranderingsprocessen worden geëvalueerd. Hij is in principe akkoord met de doorgedreven responsabilisering die door het veranderingsproces wordt beoogd, maar vindt vijf omwentelingen in de nog maar elf jaar durende geschiedenis van de Vlaamse administratie toch wat van het goede te veel.

De heer Johan Sauwens heeft ook zijn twijfels over de aftopping van de hiërarchie, die één van de hoekstenen van het veranderingsproces is. Hij heeft de indruk dat die aftopping soms enkel op papier gebeurt is, terwijl de oorspronkelijke piramidale structuur blijft bestaan. Dat is bijvoorbeeld het geval geweest in het Departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN), waar de afgeschafte afdelingshoofden zijn vervangen door celhoofden, zodat er in de praktijk niets veranderde. De heer Mark Van der Poorten stipt daarbij aan dat de aftopping tot gevolg heeft dat de verticale doorgroeimogelijkheden in de administratie aanzienlijk beperkt zijn, wat de concurrentie en de naijver in de hand werkt en ertoe leidt dat men naast elkaar werkt. De aftopping heeft ook tot gevolg gehad dat er een smeltkroes is ontstaan, zonder veel coördinatie. De ambtenaren weten niet meer wat hun eigen rol is in de administratie. Het toenemende aantal aanwervingen van tijdelijken en contractuelen heeft dat proces nog versterkt.

Naar aanleiding van die algemene opmerkingen argumenteert de minister dat men de discussie over het veranderingsproces in zijn juiste context moet plaatsen. De administratie slaagde er vroeger niet in om de haar opgedragen taken adequaat uit te voeren omdat ze werkte volgens een strak hiërarchisch systeem dat dateerde van de Franse revolutie. Dit systeem was erop gericht om de administratie toe te laten zich onafhankelijk op te stellen, bijvoorbeeld door te werken met vaste benoemingen, en de wet voor iedereen gelijk toe te passen. 50 à 60 jaar geleden voldeed dit systeem nog, maar nu is het niet meer aangepast aan recente maatschappelijke ontwikkelingen en beantwoordt het niet aan de productiviteitseisen die vandaag gesteld worden. Want de burger stelt terecht dezelfde eisen ten aanzien van de overheids- als ten aanzien van de privésector. Het is dus van cruciaal belang dat de administratie zich opnieuw kan legitimeren. Hiervoor is een structuurwijziging onvoldoende, maar heb je ook een wijziging van de cultuur nodig.

Dat er bij het op gang brengen van dit veranderingsproces een beroep wordt gedaan op externe bureaus vindt de minister normaal, aangezien de administratie daarvoor niet de technische know how in huis heeft. Elk groot bedrijf doet trouwens een beroep op een extern bureau wanneer er ingrijpende herstructureringen nodig zijn. Het is ook volkomen normaal dat die externe bureaus een beroep doen op de administratie en samenwerken met de ambtenaren. Anders kom

je terecht in een situatie waarbij bepaalde veranderingen van buiten af worden opgelegd.

Ter attentie van de leden die pleiten voor een rustmoment in het veranderingsproces wijst de minister erop dat de administratie constant zal moeten veranderen om zich blijvend te legitimeren, en dit om de eenvoudige reden dat de maatschappij en de inzichten over de rol van de administratie daarin voortdurend wijzigen. Er zal nooit een moment komen waarop men zal kunnen zeggen 'de verandering is bereikt'. Overigens zijn de vijf omwentelingen die in het verleden zijn doorgevoerd niet allemaal even ingrijpend geweest. De minister geeft wel toe dat het verkeerd zou zijn om het veranderingsproces meteen in een te hoge versnelling te schakelen. Hij geeft echter de indruk dat de administratie de huidige snelheid nog net aankan. Het vertragen van het proces zou er ook toe leiden dat de voor het publiek herkenbare resultaten langer uitblijven, wat nadelig zou zijn voor de legitimiteit. Het zou verkeerd zijn om bij het bepalen van de snelheid enkel rekening te houden met de belangen van de individuele ambtenaren, zonder de belangen van de organisatie voor ogen te houden. Overigens blijkt uit een diepteonderzoek dat onlangs is uitgevoerd door een extern bureau dat de ambtenaren het huidige veranderingstempo aankunnen. In het algemeen neemt de demotivatie af, al zal je dit uiteraard nooit helemaal weg kunnen cijferen. Het komt er wel op aan om constant voldoende aandacht te hebben voor het probleem van de demotivatie, wat ook gebeurt.

Het is juist, aldus de minister, dat het veranderingsproces maar zal slagen wanneer de politieke wereld meeëvolueert met de overheid en dat is een belangrijke risicofactor. Zo zijn de ministers nog steeds te weinig geneigd om, wat de beleidsvoorbereiding betreft, nauw samen te werken met hun administratie. Het blijven echter de politici die de uiteindelijke beleidskeuzen moeten maken en de administratie moet er begrip voor opbrengen dat dit enige tijd in beslag kan nemen.

Wat de problematiek van de aftopping van de hiërarchie betreft erkent de minister dat er zich in LIN een probleem stelt in die zin dat die administratie erg veel personeelsleden telt en men bij de herstructurering louter met functionele criteria rekening heeft gehouden. Als gevolg daarvan zijn de afdelingen zeer ongelijk qua aantal personeelsleden, wat leidt tot een sluipende rehiërarchisering. Bovendien zijn de grote afdelingen overbelast wat de evaluatie betreft. Een nieuwe indeling van LIN in meer afdelingen van een min of meer gelijke omvang dringt zich dan ook op. Dat er als gevolg van de aftopping minder verticale doorgroeimogelijkheden zijn is natuurlijk juist. Men moet echter wel goed voor ogen houden dat er twee soorten carrières zijn in de administratie : een carrière als expert en een carrière als leidinggevende. Het is niet omdat iemand inhoudelijk hooggekwalificeerd is in een bepaald domein, dat hij daarom ook leiding kan geven. Daarom moeten hooggekwalificeerde experts hetzelfde loon kunnen krijgen als een directeur-generaal, onafgezien van hun hiërarchische positie.

## *2. De evaluatie*

De heer John Taylor vindt de evaluatieprocedure als dusdanig een goede zaak en treedt de minister bij waar hij stelt dat die procedure niet in eerste instantie gericht mag zijn op sanctionering. Nochtans kan hij zich niet van de indruk ontdoen dat de evaluatie van de topambtenaren de facto is uitgemond in een sanctionering. De spreker heeft het als zeer pijnlijk ervaren dat sommige topambtenaren in de pers werden gekraakt als gevolg van de evaluatie. Bij een dergelijke evaluatie kan men natuurlijk nooit helemaal uitsluiten dat er per-

soonlijke rivaliteiten en partijpolitieke overwegingen gaan meespelen. Toch kan men zich afvragen of dit subjectief-politieke gegeven niet te zwaar heeft doorgewogen bij de evaluatie van de topambtenaren door de regering, die tenslotte een bij uitstek politieke instantie is.

De heer John Taylor vreest ook dat het omslachtige evaluatie-werk het functioneren van de organisatie teveel heeft belast tijdens de voorbije maanden. Wordt het niet tijd om even op adem te komen en de evaluatieprocedure zelf te evalueren? Deze vrees wordt gedeeld door de heer Johan Sauwens. Hij heeft de indruk dat het gewone werk van de ambtenaren blijft liggen omdat ze te veel door de evaluatie worden opgeslorpt, wat leidt tot demotivatie, voornamelijk bij het middenkader. Bovendien dreigt de evaluatie te verzanden in formaliteiten, die voornamelijk tot gevolg hebben dat de hele administratie zich één keer per jaar gedurende een paar maand in een gestresseerde examentoeestand bevindt. Een mogelijke oplossing voor dit probleem zou erin kunnen bestaan om de evaluatie op driejaarlijkse in plaats van op jaarlijkse basis te organiseren. Verder pleit de heer Johan Sauwens ervoor om te streven naar een meer groepsgerichte evaluatie en niet louter de individuele prestaties te evalueren.

Volgens de heer Mark Van der Poorten is er op het vlak van het verloningsbeleid, dat de minister als het sluitstuk van het evaluatieproces beschouwt, nog niet zo veel gebeurd, afgezien dan van een aantal maatregelen aan de top van de administratie.

De minister verdedigt de evaluatieprocedure door erop te wijzen dat het hier in essentie om een gesprek gaat tussen de geëvalueerde en de evaluator, waarbij wordt nagegaan wat de zwakke en de sterke punten zijn van de betrokkene en in welke opzichten dit zou kunnen veranderen. Daartoe worden er een aantal concrete aandachtspunten geformuleerd voor het komende jaar en worden er eventueel een aantal vormingsdoelstellingen vooropgesteld, hetzij collectief, hetzij individueel. Uit dit proces kan veel worden geleerd, ook op het vlak van de interne communicatie. Als uit de evaluatie blijkt dat de prestaties onvoldoende waren, dan worden daar ook conclusies uit getrokken. In het andere geval is de evaluatie louter beschrijvend. Na twee opeenvolgende onvoldoendes wordt men ontslagen. In die uitzonderlijke gevallen leidt de evaluatie inderdaad tot sanctionering. Juist omdat de evaluatie zo radicaal breekt met de gewoonten uit het verleden is het normaal dat dit door veel ambtenaren als bedreigend wordt ervaren, maar dit zal veranderen wanneer het in de toekomst een routine wordt. Verder is het normaal dat de leidinggevende ambtenaren veel tijd investeren in de evaluatie, aangezien dit een essentieel onderdeel vormt van hun leidinggevende taak. Voorlopig gaat het in hoofdzaak nog om een individuele evaluatie maar de minister geeft de heer Johan Sauwens geen ongelijk waar hij pleit voor een meer groepsgerichte evaluatie. Wellicht zal het evaluatieproces in die zin wat moeten worden bijgesteld. Voor de minister is het ook niet ondenkbaar dat de evaluatie om de drie jaar zou gehouden worden. Het nadeel daarvan zou echter zijn dat iemand met twee opeenvolgende onvoldoendes dan slechts na zes jaar zou kunnen worden ontslaan. In elk geval moet de bijsturing van de functiebeschrijving jaarlijks blijven.

Wat nu de evaluatie van de topambtenaren betreft wijst de minister er om te beginnen op dat de resultaten daarvan voor de insiders allesbehalve verrassend waren. Het is geweten dat een aantal ambtenaren in het verleden belast zijn met verantwoordelijkheden waar ze structureel niet gekwalificeerd voor waren. Het gesprek tussen de topambtenaren in kwestie en de regering had dan ook tot doel om andere functies te zoe-

ken voor de betrokkenen, die meer in overeenstemming waren met hun kwalificaties. Het probleem was in het merendeel van de gevallen dat de betrokken topambtenaren minder geschikt waren voor een leidinggevende functie. De meeste betrokkenen gingen trouwens akkoord met de evaluatie. Dit alles neemt niet weg dat de minister sterk betreurt dat de media zich niet hebben beperkt tot een bericht over het principe van de evaluatie, maar de betrokken topambtenaren met naam en toenaam hebben genoemd en hen zo hebben gestigmatiseerd. Men zal nooit helemaal kunnen uitsluiten dat er subjectieve factoren meespelen bij een dergelijke evaluatie. Dat is in de privé-sector ook zo. Alleen betwist de minister ten stelligste dat de regering, als politieke instantie, zich per definitie door partijpolitieke oogmerken zou laten leiden.

### *3. Het aanwervingsbeleid*

De heer John Taylor stelt zich vragen over de opportuniteit van het aantrekken van externe managers voor vacante leidinggevende functies in de administratie. De spreker merkt op dat een externe manager niet altijd een mirakeloplossing vormt, zoals de voorbeelden van onder meer de NMBS en Belgacom aantonen. Wat is het standpunt van de minister hierover? Mevrouw Vera Dua is in principe gekant tegen het aantrekken van externe managers in de administratie, omdat dit in de praktijk steeds politieke benoemingen blijken te zijn en omdat dit bovendien spanningen creëert in de betrokken administratie. In uitzonderlijke gevallen moet dit echter wel kunnen. Dat is bijvoorbeeld het geval in de administratie ruimtelijke ordening, waar de ambtenaren die voor het directeurschap in aanmerking komen allemaal zijn 'besmet' door de praktijken uit het verleden, zoals ook geargumenteed door de heer Jan Goorden, ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap. Ook de heer Johan Sauwens staat eerder huiverachtig tegenover het aantrekken van externe managers, aangezien elke administratie een eigen specifieke cultuur heeft. Wanneer de regering de voorkeur geeft aan een externe boven de door het college van secretarissen-generaal voorgedragen kandidaat, dan wordt daardoor automatisch de indruk gewekt dat de voorgedragen kandidaat de 'verkeerde kleur' heeft, voegt de heer Mark Van der Poorten daar nog aan toe.

Het feit dat er steeds meer doelgericht wordt aangeworven brengt volgens de heer John Taylor met zich mee dat er nog maar weinig wordt gerecruteerd voor de lagere niveaus. De laaggeschoolden komen daardoor minder dan vroeger aan de bak in de Vlaamse administratie en men kan zich de vraag stellen of de overheid hier geen voorbeeldfunctie te vervullen heeft voor de privé-sector. Kunnen die laaggeschoolden binnen de overheid geen kans krijgen om zich bij te scholen en te bekwamen? Ook wat betreft de aanwerving van gehandicapten moet de overheid een voorbeeld stellen. Er was voorzien dat er vooral in de niveaus 3 en 4 gehandicapten zouden worden aangeworven, maar op die niveaus gebeuren er nauwelijks nog aanwervingen. De heer Mark Van der Poorten sluit zich bij deze bekommernissen aan en brengt ze in verband met het bredere maatschappelijke probleem van de werkloosheid bij de mensen met enkel een diploma lager of lager secundair onderwijs.

De heer John Taylor merkt daarnaast op dat de overheid het deeltijds werk stimuleert in de privé-sector, maar tegelijkertijd deeltijds werk in de eigen administratie lijkt af te remmen. Is dit inderdaad het geval?

Wat de problematiek van de aanwervingen betreft stipt mevrouw Vera Dua nog aan dat er een duidelijke onderbezetting is op de midden-echelons, waardoor de werklast voor de ambtenaren aanzienlijk is. Dat er wel degelijk een perso-

neelstekort is blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat slechts 62% van het oorspronkelijk voorziene boswachterskader is opgevuld. Daarom pleit de spreekster voor een gericht aanwervingsbeleid om dit personeelstekort weg te werken. Verder betreurt zij dat de minister in de beleidsbrief geen duidelijk standpunt inneemt over de aanwerving van niet-Belgen in de administratie. De spreekster betreurt dat er zo goed als geen niet-Belgen worden aangeworven in de Vlaamse administratie.

De heer Mark Van der Poorten stelt zich de vraag of het een doelbewuste politiek is van de Vlaamse overheid om meer tijdelijke personeelsleden in dienst te nemen. Zou het, gezien dit grote aantal tijdelijke aanwervingen, niet beter zijn om daarvoor een vaste aanwervingsprocedure te voorzien, eventueel via het Vast Wervingssecretariaat ?

De minister beklemtoont in zijn antwoord dat wat de benoemingen betreft, het de regel is en blijft dat de benoeming gebeurt door de regering op voordracht van het college van secretarissen-generaal. Deze voordracht is echter slechts een advies dat door de regering moet worden afgewogen tegenover andere elementen. Als de regering beslist het advies niet te volgen en een externe aan te trekken, dan moet dit altijd gebeuren via het Vast Wervingssecretariaat. De minister betreurt overigens dat de ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap zich heeft menen te moeten uitspreken over toekomstige benoemingen in de administratie en daarbij in één adem een hele dienst heeft besmeurd.

De minister bevestigt dat laaggeschoolden steeds moeilijker aan hun trekken komen in de administratie. Hetzelfde fenomeen doet zich voor in de privé-sector. Men kan moeilijk van de overheid verwachten dat ze tewerkstelling creëert voor laaggeschoolden door mensen in dienst te nemen die ze eigenlijk niet kan gebruiken. Dit zou het probleem ten gronde niet oplossen en de administratie duur en inefficiënt maken. Laaggeschoolden kunnen en worden inderdaad verder opgeleid binnen de administratie, maar daar zijn grenzen aan. De trend dat er in de overheid steeds minder uitvoerende jobs zullen zijn voor laaggeschoolden zal zich in de toekomst nog verder doorzetten. Ter illustratie van die evolutie verwijst de minister naar de recente automatisering van de datatransmissie tussen de scholen en de onderwijsadministratie. Dit heeft tot gevolg dat er momenteel in het Departement Onderwijs ongeveer 200 ambtenaren van niveau C op overschot zijn. Het zal nu al ontzettend moeilijk zijn om die mensen elders op een rendabele manier te werk te stellen. Wat de aanwerving van gehandicapten betreft wijst de minister erop dat hij, wat de lagere echelons betreft, de in het statuut voorziene cijfers bijna haalt. Wat de hogere functies betreft is hij daarentegen aangewezen op het Vast Wervingssecretariaat.

De minister kan de heer John Taylor bijtreden waar hij waarschuwt voor te gerichte selectieprocedures. Als je wil dat iemand mobiel is in zijn carrière dan is het inderdaad weinig logisch om op een zeer gerichte wijze te selecteren. In het verleden is de Vlaamse administratie daar wat te ver in gegaan, en daarom werden de nodige bijsturingen gedaan.

Wat de problematiek van het deeltijds werken en de loopbaanonderbreking betreft maakt de minister de commissieleden er attent op dat dit al statutair mogelijk was in de Vlaamse administratie nog vóór dit op het federale niveau het geval was. De jongste jaren is de werktijdvermindering in de Vlaamse administratie wat teruggevallen, alhoewel er nooit aanvragen werden afgewezen. De minister vestigt wel de aandacht op het feit dat deeltijds werken en loopbaanonderbreking de goede werking van een dienst kunnen verstoren. Meestal moet men dan een beroep doen op interim-krachten

die moeten worden opgeleid, maar vertrekken wanneer ze vast werk vinden. Juist daarom is het niet evident om van werktijdvermindering een recht te maken. Werktijdvermindering moet ondergeschikt blijven aan het streven naar het optimaal functioneren van de dienst. Binnenkort wordt hierover trouwens met de bonden onderhandeld in het comité A.

Op de vraag van de heer Mark Van der Poorten over de aanwerving van tijdelijken antwoordt de minister dat hij steeds heeft gesteld dat de statutaire aanwerving de regel moet blijven. Het feit dat het aantal tijdelijken toeneemt houdt onder meer verband met de hierboven besproken problematiek van de loopbaanonderbreking. Tegen de suggestie om ook voor die tijdelijke functies een vaste aanwervingsprocedure te voorzien via het Vast Wervingssecretariaat is in principe niets in te brengen. In de praktijk zou dit echter niet leefbaar zijn, omwille van het grote verloop van die tijdelijke personeelsleden.

In antwoord op de vraag van mevrouw Vera Dua wijst de minister erop dat de mogelijkheid tot aanwerving van niet-Belgen in de administratie statutair geregeld is en dat hij zich daaraan houdt.

In een reactie op het antwoord van de minister over het aanwervingsbeleid stelt de heer André Denys dat hij toch de indruk heeft dat de tewerkstelling in de overheidssector meer en meer wordt gezien als een instrument van tewerkstellingsbeleid. Het creëren van nieuwe jobs in de administratie lijkt als doelstelling belangrijker te zijn geworden dan het verhogen van het rendement. De minister lijkt in de beleidsbrief af te stappen van zijn vroegere streven naar minder, maar beter betaalde ambtenaren, een streven dat de spreker kon onderschrijven. Nu zitten we echter opnieuw in een situatie waarbij het aantal tewerkgestelden in de overheidssector gestadig stijgt, onder meer als gevolg van het systeem van deeltijds werken. Dat er een stijging is leidt de spreker af uit cijfers van Vlaams minister Wivina Demeester, die aantonen dat het aandeel in de begroting van de lonen voor het overheidspersoneel, inbegrepen de tewerkstelling in de Vlaamse Overheidsinstellingen (VOI's) en de onderwijs- en welzijnssector, de jongste vier à vijf jaar is gestegen van 56% naar 60%. De minister repliceert daarop dat uit de evolutie van de totale loonkosten geen conclusies kunnen getrokken worden over het aantal ambtenaren. Het aantal ambtenaren in de administratie als dusdanig is gedaald. Voor de tewerkstelling in de VOI's is de minister niet bevoegd en ook de tewerkstelling en de loonkosten in de welzijns- en onderwijssector vormen het voorwerp van een aparte discussie die de bevoegdheid voor ambtenarenzaken te buiten gaat. De minister belooft om een nota ter beschikking te stellen van de commissie waarin de evolutie van het aantal tewerkgestelden in de administratie en de VOI's gedurende de jongste vijf jaar in kaart wordt gebracht. Dat het creëren van tewerkstelling in de administratie een doelstelling op zich zou vormen ontkent hij met klem.

De heer John Taylor repliceert op het antwoord over de arbeidstijdvermindering dat het in zijn ogen juist de grote uitdaging is voor het overheidsmanagement om ervoor te zorgen dat systemen van arbeidstijdvermindering kunnen worden ingepast in de organisatie. De minister geeft in deze blijk van een nogal conservatieve ingesteldheid en heeft er blijkbaar weinig vertrouwen in dat de overheid die uitdaging aankan. Ook de heer Jos Geysels gelooft dat de administratie creatief genoeg is om de werktijdverkorting, en de daaruit voortvloeiende creatie van jobs, in overeenstemming te brengen met de functionele noden. In elk geval vindt hij het verkeerd om te stellen, zoals de heer André Denys lijkt te doen, dat er in de

overheidssector per definitie niet mag gestreefd worden naar arbeidsherverdeling.

#### *4. Het ambtenarenstatuut*

De heer John Taylor kan de minister bijtreden wanneer hij stelt dat het Vlaams Ambtenarenstatuut niet als een statisch gegeven mag worden gezien, maar veeleer als een evolutief werkinstrument. Maar dreigt de minister niet opnieuw onrust te creëren door aan het statuut van de ambtenaren te gaan sleutelen ? Nog wat betreft het statuut stelt de heer Mark Van der Poorten zich de vraag hoe het zit met het mandaatsysteem in de Vlaamse administratie.

In zijn antwoord benadrukt de minister nogmaals dat de administratie zich constant moet aanpassen aan de maatschappij, en dit geldt evenzeer voor wat betreft het ambtenarenstatuut. Het statuut is geen wet van Meden en Perzen, maar een werkinstrument dat erop gericht moet zijn om de administratie optimaal te laten functioneren. Het statuut zal bijvoorbeeld moeten worden aangepast mocht blijken dat de administratie, om goed te kunnen blijven functioneren, meer speelruimte moet krijgen om hooggekwalificeerd personeel aan te trekken uit de privé-sector. De minister beseft echter ook dat hij niet straffeloos kan raken aan een aantal verworvenheden, zoals bijvoorbeeld het principe van de vaste benoeming. Op de vraag over het mandaatensysteem antwoordt de minister dat de regering onlangs een principiële beslissing heeft genomen om het statuut te wijzigen met het oog op het veralgemeend invoeren van een mandaatsysteem. Dit systeem bestond tot nu toe enkel voor het niveau A2, dat echter als benoemingsgraad zal verdwijnen. De statutenwijziging zal het mandaatsysteem voor de benoeming tot afdelingshoofd veralgemenen, maar voorziet wel een pecuniaire terugvalpositie voor het geval een ambtenaar dit mandaat verliest.

#### *5. De 'outsourcing' en de kernopdrachten van de administratie*

De heer John Taylor vindt het jammer dat het principe van de 'outsourcing' van de informatica-sector blijkbaar een voldongen feit is in hoofde van de minister, terwijl het debat over de kerntaken van de administratie eigenlijk nog moet worden gevoerd. De verzelfstandiging van bepaalde diensten vindt de spreker niet per se een slechte zaak, maar dit kan ook binnen de administratie zelf gebeuren. De in het vooruitzicht gestelde 'outsourcing' van de informatica-afdeling vormt een nieuwe bron van onrust en onzekerheid in de administratie. Bovendien, zo gaat de spreker verder, dreigt men met de techniek van de 'outsourcing' de wetgeving op de overheidsaanbestedingen uit te hollen. Onder andere daarom is de Inspectie van Financiën sterk gekant tegen de techniek van de 'outsourcing'. Hoe reageert de minister daarop ?

Wat de mogelijke 'outsourcing' van de informatica-afdeling betreft merkt de heer Francis Vermeiren op dat de administratie op het vlak van de informatica voortdurend achter de feiten blijft aan te hollen. Zowel de hardware als de software zijn al verouderd op het moment dat ze worden aangekocht. Het zou echter goed zijn mocht de minister, alvorens tot privatisering over te gaan, eens een volledige inventaris opmaken van de investeringen die in het verleden al zijn gebeurd op dit vlak. De heer André Denys hecht in dit verband veel belang aan de discussie over de kerntaken. Die moet duidelijk maken welke taken door de overheid moeten worden uitgevoerd en welke kunnen worden uitbesteed aan de privésector. Dit debat mag niet worden versnipperd over de verschillende commissies, maar moet in de Commissie voor Staats-

hervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften worden gevoerd. Dit veronderstelt echter ook dat de commissieleden optimaal geïnformeerd worden over de resultaten van de doelmatigheidsanalyses en de proeftuin-projecten.

De minister wijst er om te beginnen op dat de vraag naar de kerntaken van de administratie is gesteld in de schoot van het college van secretarissen-generaal en niet door de regering naar voor is geschoven als actiepunt. Dit neemt niet weg dat het nuttig zou zijn om dit debat te voeren, al mag men dan wel niet in de val trappen om te algemene regels te formuleren die de toets van de praktijk niet altijd zullen kunnen doorstaan. Concreet is afgesproken dat elke minister afzonderlijk zal onderzoeken welke volgens hem de kerntaken zijn van zijn of haar administratie en het resultaat zal voorleggen aan de regering.

Het zou echter hoe dan ook onverstandig zijn om nog langer te wachten met het zoeken naar een oplossing voor de informatica-afdeling. De overheid kan immers onmogelijk gelijke tred houden met de razendsnelle evoluties op het vlak van de informatica, en dit niettegenstaande het feit dat er aanzienlijk werd geïnvesteerd in die sector en dat de overheid over hooggekwalificeerd personeel beschikt. De regering zal binnenkort moeten beslissen of er zal worden overgegaan tot 'outsourcing' en ook op welke manier dat zal gebeuren. In elk geval zal men dit hele proces van 'outsourcing' moeten laten begeleiden door een internationale firma. Er zijn verschillende formules mogelijk : je kunt enkel het management 'outsourcen', wat de minister geen goede oplossing vindt, je kunt alleen het proces 'outsourcen' en de kwaliteitsbewaking intern houden, en je kunt zowel het proces als de kwaliteitsbewaking 'outsourcen'. In dat laatste geval behoud je in de administratie enkel een beperkte kern die de behoeften van de administratie inventariseert. Een andere vraag is wie uiteindelijk de hardware zal aankopen en hoe dit moet samengezien worden met de regelgeving inzake de openbare aanbestedingen. Die discussie moet nog worden gevoerd. De minister betreurt in elk geval dat de Inspectie van Financiën een nota over die problematiek heeft laten uitlekken. De minister zal ten gronde antwoorden op die kritiek nadat de regering de knoop heeft doorgehakt. De minister pleit er tenslotte voor om dit dossier nuchter en wars van elke ideologie te benaderen.

## 6. *Varia*

Mevrouw Vera Dua betreurt dat de minister in zijn beleidsbrief zo snel over de problematiek van het emancipatiebeleid heenglijdt, en dat terwijl de emancipatieambtenaar, mevrouw Rita Mulier, zich onlangs nog zeer ontgoocheld toonde hierover. Volgens de emancipatieambtenaar wordt het onevenwicht tussen mannen en vrouwen slechts tergend langzaam ongedaan gemaakt, en wordt het onevenwicht zelfs opnieuw versterkt in de hogere echelons. Bovendien wijst zij erop dat vrouwen gemiddeld minder verdienen dan mannen. Verder is gebleken dat de emancipatieambtenaar ook veel klachten ontving die niets met de emancipatieproblematiek als dusdanig te maken hadden. Dit doet vermoeden dat er wellicht nood is aan een interne ombudsdienst voor de administratie van de Vlaamse Gemeenschap. In zijn antwoord benadrukt de minister dat hij er geen heil in ziet om vrouwen aan te werven omdat ze vrouw zijn. Hij pleit integendeel voor een normale doorstroming, zonder dit te forceren. Zo neemt het aantal vrouwen in het middenkader gevoelig toe omdat de vroeger aangeworven vrouwen beginnen door te stromen. De functie van interne ombudsman vindt de minister strijdig met een modern management van de administratie.

De heer John Taylor juicht het toe dat de minister zo veel belang hecht aan de interne vorming van het ambtenarenkorps, maar vreest tegelijkertijd dat de nadruk daarbij teveel gelegd wordt op de vorming van de hogere kaders, en te weinig op de vorming van het lagere personeel. Ook het uitvoerende personeel van de niveaus twee, drie en vier moeten voldoende kansen krijgen om hun functie optimaal te kunnen vervullen. De minister spreekt dit met klem tegen en benadrukt dat er ook voor de lagere echelons een zeer gevarieerd vormingsprogramma is uitgewerkt.

De heer John Taylor betwist niet dat de minister er goed aan doet de mobiliteit van de ambtenaren te stimuleren. Er kan hier echter een probleem rijzen wanneer dit gepaard gaat met een beleid van spreiding van de administratie, zodat de ambtenaren gedwongen worden om te verhuizen. Het blijkt immers de bedoeling te zijn om in elke provincie een aantal gedeconcentreerde diensten van de Vlaamse administratie te vestigen. Is het ook de bedoeling om de VOI's over heel Vlaanderen te spreiden ? De spreker wijst erop dat de wijze waarop de diensten worden gespreid ook bepaalt uit welke streken de ambtenaren zullen worden gerecruteerd. De minister betreurt dat de ambtenaren het nog steeds als een sanctie ervaren wanneer ze naar een andere dienst worden overgeplaatst en drukt de hoop uit dat die mentaliteit in de toekomst zal veranderen. Wat betreft het spreiden van de administraties pleit de minister eerder voor voorzichtigheid.

De heer Mark Van der Poorten vraagt of de voorstellen van de federale minister van ambtenarenzaken Flahaut om langere openingstijden te voorzien voor diensten ook navolging zal vinden in Vlaanderen. De minister bevestigt dat er in het comité A afspraken zijn gemaakt over langere openingstijden. Dit heeft echter weinig implicaties voor de Vlaamse administratie, omdat het aantal loketfuncties daar relatief beperkt is.

Mevrouw Vera Dua neemt er akte van dat de structuren voor het Geografisch Informatiesysteem (GIS) klaar zijn, maar vraagt de minister wanneer de uitbouw van dit informatiesysteem effectief zal starten. De minister antwoordt dat de procedure lopende is en dat de offerte al gepubliceerd is in het bulletin van de Europese Unie.

De heer John Taylor pleit ervoor om te zorgen dat de burger met zijn vragen aan de administratie zoveel mogelijk in de eigen gemeente terecht kan. In welke mate streeft de minister daarnaar ? De minister wijst erop dat het hier een algemeen probleem van voorlichtingsbeleid betreft, dat zijn eigen bevoegdheden overstijgt. Een andere vraag is welke administratieve taken worden doorgeschoven van de centrale administratie naar de gemeenten, maar dit is de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke functioneel bevoegde ministers.

*De verslaggever,*

Freddy DE VILDER

*De voorzitter,*

Johan SAUWENS

---