

Slaagkansen van privé-managers in de overheid

Sarah L'ORTYE

promotor :
De heer Johan ACKAERT

Samenvatting

In de jaren '80 was één van de belangrijkste politieke kopzorgen het herpositioneren van publieke organisaties. Dit was vooral een gevolg van de gebrekkige werking van de bureaucratische organisatievorm, die kenmerkend was voor de publieke sector. Om dit te bereiken werden in België privé-managers door overheidsbedrijven aangetrokken en werd onder andere het bestuur van de federale overheid gemoderniseerd (Copernicushervorming). Eén van de doelstellingen van de Copernicushervorming was de federale overheid voorzien van de ontbrekende managementcapaciteiten door het openstellen van de vacatures voor topfuncties voor externen en dus eveneens voor managers uit de privé-sector.

De bedoeling van deze eindverhandeling is de slaagkansen van privé-managers in de overheid te onderzoeken. Om het onderzoeksgebied af te bakenen heb ik gekozen voor managers in overheidsbedrijven en federale overheidsdiensten. Via interviews met topmanagers in overheidsdiensten heb ik relevante literatuur getoetst aan de praktijk en heb ik de slaagkansen van privé-managers in de overheid bestudeerd. Deze eindverhandeling bestaat dus uit twee delen, namelijk de literatuurstudie en de interviews met overheidsmanagers.

Uit de literatuurstudie blijkt dat het begrip management niet alleen van toepassing is op de privé-sector, maar eveneens op de publieke sector. De functies van management zijn plannen, organiseren, leiden en controleren. Wanneer men spreekt over specifiek overheidsmanagement wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen extern of maatschappijgericht beleid en intern bestuurlijk beleid. Bij overheidsmanagement moet men ook rekening houden met de politieke component die in de privé-sector niet aanwezig is. Volgens Mintzberg kan de taak van de manager beschreven worden in termen van verschillende rollen, namelijk interpersoonlijke, informatie- en besluitvormingsrollen. Dit geldt zowel voor een privé- als voor een overheidsmanager. Vroeger beweerde men dat de inzet voor een maatschappelijk relevante dienstverlening overheidsmanagers het meest

onderscheidt van privé-managers maar de afgelopen jaren zien we echter dat het ethische aspect ook in de privé-sector steeds meer aan belang toeneemt.

Inzake het onderscheid tussen publieke en private organisaties worden in de literatuurstudie de volgende verschillen vermeld: de doelstelling, de verschillende beoordeling van rendement en de besluitvorming. Ook zijn er een aantal gelijkenissen tussen de twee sectoren. Het louter inventariseren van potentiële verschillen is echter minder belangrijk dan de vraag in welke mate de organisatorische verschillen een wezenlijke impact hebben op het beheer van publieke en private organisaties. We gaan ervan uit dat publieke organisaties in de eerste plaats organisaties zijn en generieke principes voor organisaties bijgevolg in de publieke sector van toepassing zullen zijn. Publieke managers moeten echter wel rekening houden met het publieke karakter van hun organisatie.

Openbare besturen worden meestal gekenmerkt als een klassieke bureaucratische organisatie. Een belangrijke actuele uitdaging van het overheidsmanagement is de hervorming van deze organisatievorm. In België heeft de regering bijvoorbeeld in 2000 de Copernicushervorming uitgewerkt om de federale besturen te hervormen. De krachtlijnen van de hervorming bestonden uit de depolitisering van de federale overheid, het veranderen van de verhouding tussen politiek en administratie, het invoeren van het mandaatsysteem voor topmanagers en het vernieuwen van het personeelsbeleid. Men zou meer een beroep gaan doen op de ambtenaren bij de beleidsvoorbereiding via de oprichting van federale overheidsdiensten en de ministeriële kabinetten afslanken en geleidelijk afschaffen. De Copernicushervorming voerde naast het mandaatsysteem voor topmanagers een andere hervorming aan de top door. Vanaf nu mochten externen zich namelijk ook kandidaat stellen voor een job van topmanager bij de federale overheid. Uit de literatuurstudie blijkt echter dat de openstelling van de vacatures voor externen niet het gewenste effect heeft gehad, aangezien een absolute minderheid van de geselecteerde topmanager niet voor de overheid werkte in hun laatste functie. Het vervangen van de ministeriële kabinetten door federale overheidsdiensten is eveneens niet gebeurd.

In het tweede deel van deze eindverhandeling worden de resultaten van de literatuurstudie getoetst via diepte-interviews met managers, die tewerkgesteld zijn in overheidsbedrijven en in federale overheidsdiensten. Opvallend is dat de resultaten van de literatuurstudie grotendeels overeenkomen met de antwoorden van de respondenten inzake de verschillen tussen de twee sectoren en de visie van de respondenten over de Copernicushervorming. Over het ethische aspect in de twee sectoren waren de meningen echter verdeeld. Sommige respondenten vinden ethiek in beide sectoren even belangrijk terwijl anderen ethiek om geld te verdienen minder belangrijk vinden dan ethiek om het algemeen belang te dienen. Omtrent het inbrengen van privé-managers in de overheid zijn de meeste respondenten van mening dat dit een positieve invloed heeft op het organisatorisch management maar dat de slaagkansen problematisch zijn. In overheidsbedrijven zijn er zeker slaagkansen voor privé-managers als ze kunnen omgaan met het politieke aspect van een publieke organisatie. Voor managers in federale overheidsdiensten moet men een onderscheid maken tussen managers die tewerkgesteld zijn in de horizontale federale overheidsdiensten en de verticale federale overheidsdiensten. In het eerste geval zijn de slaagkansen relatief hoog en in het tweede geval lager omdat managers in deze federale overheidsdiensten nood hebben aan een grondige terreinkennis die in de privé-sector niet aanwezig is.

Woord vooraf

In het kader van de studie Toegepaste Economische Wetenschappen heb ik deze eindverhandeling gemaakt als sluitstuk van mijn opleiding aan de Universiteit Hasselt. Het onderwerp dat ik gekozen heb is: 'Slaagkansen van privé-managers in de overheid'. Ik heb dit onderwerp gekozen omdat het mij aansprak en omdat het een actueel thema is dat de afgelopen jaren herhaaldelijk in het nieuws is geweest.

Bij het tot stand komen van mijn eindverhandeling heb ik kunnen rekenen op de steun en inzet van een aantal personen die ik hierbij graag zou willen bedanken.

In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar dr. Johan Ackaert, mijn promotor. Dankzij zijn deskundige begeleiding, suggesties en opbouwende kritiek heb ik deze eindverhandeling tot een goed einde kunnen brengen.

Verder wil ik alle topmanagers uit de publieke sector die hun medewerking verleenden voor de interviews, bedanken voor hun tijd en interesse voor mijn onderzoek.

Tenslotte zou ik graag mijn ouders willen bedanken voor de morele en financiële steun gedurende mijn opleiding en specifiek deze eindverhandeling.

Inhoudsopgave

Samenvatting

Woord vooraf

Inhoudsopgave

Inleiding	10
Hoofdstuk 1: Management in het algemeen	13
1.1 Definitie	13
1.2 De functies van management	13
1.3 De vier sectoren en de thema's van management	14
Hoofdstuk 2: De rollen van de manager	16
2.1 Interpersoonlijke rollen	16
2.2 Informatierollen	17
2.3 Besluitvormingsrollen	17
2.4 Besluit	18
Hoofdstuk 3: Overheidsmanagement	19
3.1 Definitie	19
3.2 Managementfuncties	19
3.3 Managementactiviteiten	20
3.4 Overheidsmanagement en ethiek	21
Hoofdstuk 4: Onderscheid tussen publieke en private organisaties	22
4.1 Gelijkenissen en verschillen tussen de openbare en privé-sector	22
4.2 De grondslag van de publiek-private distinctie	24
4.3 Implicaties van het onderscheid tussen publieke en private organisaties	25
4.4 Besluit	26

Hoofdstuk 5: Bureaucratische organisaties	28
5.1 Definitie	28
5.2 Dysfuncties van de klassieke bureaucratische organisatie	29
5.3 Uitdagingen voor het overheidsmanagement	30
Hoofdstuk 6: De politieke en ambtelijke component in het openbaar bestuur (politisering)	31
6.1 Taakverdeling tussen ambtenaren en politici	31
6.2 Ministeriële kabinetten	33
6.2.1 Functies van Ministeriële kabinetten	33
6.2.2 Evaluatie	34
6.3 Politieke benoemingen	35
6.3.1 Definitie	35
6.3.2 Omvang van politieke benoemingen	36
6.3.3 Evaluatie	37
Hoofdstuk 7: De Copernicushervorming	38
7.1 Aanloop tot de hervormingen	38
7.2 De Copernicushervorming: hertekening van structuren en statuut	38
7.2.1 Selectie, loopbaan en evaluatie van het personeel	39
7.2.2 Afschaffing van de ministeriële kabinetten	39
7.2.3 Hervormingen aan de top	40
7.3 Evaluatie van Copernicus	43
Hoofdstuk 8: Federale overheidsdiensten	45
Hoofdstuk 9: Interviews met topmanagers in de publieke sector	47
9.1 Onderzoeksopzet	47
9.2 Overzicht van de geïnterviewde personen	48
9.3 Overzicht van de gestelde vragen	51
9.4 Bespreking van de interviews	52

9.4.1 Verschillen tussen de publieke en privé-sector	52
9.4.1.1 Verschillen tussen de publieke en privé-sector in het algemeen	52
9.4.1.2 Functies van een manager	60
9.4.1.3 Managementprincipes uit de privé-sector	65
9.4.1.4 Ethiek in de publieke en privé-sector	70
9.4.2 Politieke benoemingen	74
9.4.3 Veranderingen in de federale overheid	75
9.4.3.1 De Copernicushervorming	75
9.4.3.2 Mandaatsysteem voor topmanagers in de federale overheid	78
9.4.4 Slaagkansen van privé-managers in de overheid	81
9.5 Vergelijking van de resultaten	88
9.5.1 Verschillen tussen de publieke en privé-sector	88
9.5.1.1 Verschillen tussen de publieke en privé-sector in het algemeen	88
9.5.1.2 Functies van een manager	90
9.5.1.3 Managementprincipes uit de privé-sector	91
9.5.1.3 Ethiek in de publieke en privé-sector	92
9.5.2 Politieke benoemingen	93
9.5.3 Veranderingen in de federale overheid	94
9.5.3.1 De Copernicushervorming	94
9.5.3.2 Mandaatsysteem voor topmanagers in de federale overheid	95
9.5.4 Slaagkansen van privé-managers in de overheid	96
Hoofdstuk 10: Conclusie	98
Lijst van geraadpleegde werken	103
Lijst van e-bronnen	105
Lijst van geïnterviewde personen	106

Inleiding

Eén van de voornaamste politieke kopzorgen van de jaren '80 was het herpositioneren van publieke organisaties. Het doel was het blootstellen van publieke organisaties aan de stimulerende effecten van de vrije markt. Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten van Amerika kozen voor de privatisering van de publieke sector terwijl andere landen zoals België voor een meer genuanceerde benadering opteerden. Ondanks de diversiteit van de nationale hervormingen, steunden ze allen op hetzelfde principe, namelijk dat de efficiëntie van publieke organisaties positief beïnvloed kan worden door de creatie van institutionele en organisatorische contexten die, zoveel als mogelijk, de private sector weerspiegelen.¹

De nood aan hervormingen kwam er vooral door de gebrekkige werking van de bureaucratische organisatievorm, die kenmerkend was voor de publieke sector. Bureaucratische organisaties passen zich onvoldoende aan aan veranderende omstandigheden waardoor ze weinig aandacht hebben voor innovatie wat tegenwoordig essentieel is voor een bedrijf om te overleven. Er is een te grote spanning ontstaan tussen de klassieke bureaucratische organisatievormen en de noden van het hedendaags management. Ook is de erkenning van eigen verantwoordelijkheden en de vermindering van hiërarchische communicatielijnen noodzakelijk.²

Om dit te bereiken werden in België vanaf het midden van de jaren '90 privé-managers door overheidsbedrijven, bijvoorbeeld De Post en NMBS, aangeworven om economische crisissen op te lossen. Ook heeft men geprobeerd de federale

¹ Desmidt S. en Heene A. (2005) *Strategie en organisatie van publieke organisaties*, Leuven, LannooCampus

² Maes R. et al (red.) (1996) *Inleiding tot de bestuurskunde*, Leuven, Uitgeverij Acco

overheid te moderniseren. Dit hervormingsplan werd uiteengezet in een nota van 16 januari met als titel 'Naar een modernisering van openbare besturen' en het kreeg de bijnaam 'Copernicushervorming'. De Copernicushervorming steunde op vier pijlers: een nieuwe structuur voor de overheidsdiensten, een nieuwe managementcultuur, een nieuw personeelsbeleid en nieuwe werkwijzen (moderniseringsprocessen).³

De bedoeling van deze eindverhandeling is het verschil tussen overheids- en privé-management uit te klaren. We gaan ook na of deze verschillen de slaagkansen van privé-managers in de overheid beïnvloeden. In deze eindverhandeling wordt er eveneens aandacht besteed aan de Copernicushervorming.

Het eerste deel van mijn eindverhandeling zal bestaan uit een literatuurstudie. Het eerste hoofdstuk zal handelen over management in het algemeen. Het tweede hoofdstuk zal gaan over de rollen van de manager en het derde hoofdstuk bespreekt overheidsmanagement. In hoofdstuk 4 ga ik dieper in op het onderscheid tussen publieke en private organisaties. Het begrip 'bureaucratie' wordt verduidelijkt in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bespreekt de politieke en ambtelijke component in het openbaar bestuur. Hoofdstuk 7 behandelt de Copernicushervorming en in hoofdstuk 8 tenslotte ga ik dieper in op de federale overheidsdiensten.

Het tweede deel van mijn eindverhandeling bestaat uit een praktijkonderzoek. In hoofdstuk 9 worden de bevindingen van de literatuurstudie getoetst via diepte-interviews met managers van overheidsbedrijven en managers in openbare besturen zoals de federale overheidsdiensten.

Om af te sluiten zal ik een aantal conclusies formuleren in hoofdstuk 10 over wat het onderzoek ons heeft bijgebracht.

³ Wikipedia (online) (16 maart 2006), opgevraagd op 13 mei 2006 via <http://nl.wikipedia.org/w/index.php?title=Special%3ASearch%search=federale+overheidsdienst&fulltext=Zoeken>

In verband met de titel van de eindverhandeling zal ik tenslotte de volgende begrippen definiëren:

- Privé-managers: hiermee bedoel ik managers die eerst voor privé-bedrijven gewerkt hebben en die nadien aangetrokken zijn door overheidsbedrijven.
- Overheid: overheidsbedrijven zoals de Post en de NMBS, evenals openbare besturen zoals federale overheidsdiensten.

Hoofdstuk 1: Management in het algemeen

1.1 Definitie ⁴

Management is het beroep dat bestaat uit het leiden, binnen een gegeven context, van een groep van mannen en vrouwen om gemeenschappelijke doelstellingen, conform aan de objectieven van de organisatie, te bereiken.

Management is een beroep, het is te zeggen een activiteit, een praktijk die een geheel van technische en relationele know-how verzamelt. Het is geen abstract proces en ook geen theorie. Dit beroep bestaat uit leiden. Onder leiden verstaan we een algemene term om de verschillende managementstijlen aan te duiden die nodig zijn om aan het hoofd van een team te staan. Het beroep wordt uitgeoefend binnen een gegeven context. Hiermee bedoelen we aan de ene kant de economische, sociale en politieke omgeving en aan de andere kant de cultuur, de mentaliteit, tradities, ministeries,...

Uit deze definitie blijkt dat management niet alleen van toepassing is op privé-bedrijven, maar op alle organisaties waarin mannen en vrouwen werken en dus ook de publieke sector.

1.2. De functies van management

De functies van management zijn plannen, organiseren, leiden en controleren.

De planningsfunctie bestaat uit het formuleren van objectieven, het ontwikkelen van strategieën om deze objectieven te realiseren en het ontwikkelen van plannen om de benodigde activiteiten te coördineren. De organisatiefunctie omvat het bepalen van

⁴ Alecian S. en Foucher D. (2005) *Le management dans le service public*, Parijs, Ed. d'organisation

wat er gedaan moet worden, wie wat moet doen, hoe taken samen moeten worden uitgevoerd, wie verantwoording aan wie moet afleggen en wie welke beslissingen moet nemen. Het motiveren van medewerkers, het ondersteunen van afzonderlijke medewerkers en groepen van medewerkers, het kiezen van de meest efficiënte communicatiekanalen en het oplossen van problemen met medewerkers maakt deel uit van het leidinggeven. Het vaststellen van de daadwerkelijke prestaties, het vergelijken hiervan met de prestatienormen en het zo nodig nemen van corrigerende stappen is de controlefunctie.⁵

Wanneer gesproken wordt over overheidsmanagement, wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen het extern of maatschappijgericht beleid en het intern bestuurlijk beleid. Met het extern beleid bedoelt men de primaire beleidsprocessen die betrekking hebben op de centrale doelstellingen van de bestuursorganisaties zoals bijvoorbeeld het tewerkstellingsbeleid, het milieubeleid en het beleid inzake sociale zekerheid. Intern in het bestuur echter moet evenzeer een personeelsbeleid gevoerd worden of moet er een beleid gevoerd worden om steeds over de nodige informatie te beschikken. Dit beleid is nodig om het extern maatschappijgericht beleid te ondersteunen. Om deze reden wordt er ook wel gesproken van secundaire of ondersteunende beleidsprocessen.⁶

1.3. De 4 sectoren en de thema's van management ⁷

Management bestaat uit 2 domeinen, namelijk het operationele en het strategische. Elk kaderlid moet het dagdagelijks functioneren van de teams waarvoor hij verantwoordelijk is, garanderen. Men handelt dus op korte termijn en dit wordt

⁵ Desmidt S. en Heene A. (2005) *Strategie en organisatie van publieke organisaties*, Leuven, LannooCampus

⁶ Maes R. et al (red.) (1996) *Inleiding tot de bestuurskunde*, Leuven, Uitgeverij Acco

⁷ Alecian S. en Foucher D. (2005) *Le management dans le service public*, Parijs, Ed. d'organisation

operationeel management genoemd. Maar men moet ook zijn horizon verbreden en aan de toekomst denken, dit wil zeggen handelen op middellange en lange termijn. Dit noemt men strategisch management.

Daarnaast kunnen we ook een onderscheid maken tussen het management van mensen en het management van middelen.

Op basis van deze kenmerken kunnen we 4 sectoren onderscheiden:

- Mobilisatie van energie: het strategisch management van de mensen die werden aangenomen
- Keuze van strategische opties: het strategisch management van de middelen die werden toegewezen
- Relationeel management: het operationeel management van personen
- Instrumentaal management: het operationeel management van middelen.

Elke verantwoordelijke moet dus zowel operationele als strategische taken op zich nemen. Het operationele aspect primeert op de lagere niveaus terwijl het strategische aspect belangrijker is op hogere niveaus.

Hoofdstuk 2: De rollen van de manager⁸

In dit hoofdstuk zullen we vertrekken van de principes van Henry Mintzberg. Volgens hem kan de taak van de manager beschreven worden in termen van verschillende rollen, namelijk interpersoonlijke, informatie- en besluitvormingsrollen.

2.1 Interpersoonlijke rollen

Bij deze rollen gaat het om directe communicatie met andere mensen. We maken een onderscheid tussen de rol van boegbeeld, leider en contactpersoon.

Eerst en vooral is er de rol van boegbeeld. Elke manager moet een aantal taken van ceremoniële aard uitoefenen. Een voorbeeld hiervan is lunchen met een belangrijke klant. Hoewel deze taken soms routine zijn en weinig serieuze en belangrijke informatie bevatten, zijn ze zeer belangrijk voor de werking van de organisatie en mogen ze niet verwaarloosd worden door de manager.

Naast een boegbeeld is de manager ook een leider. Hij is namelijk verantwoordelijk voor het werk van de mensen van een bepaalde eenheid. De rol van leider kan direct en indirect uitgeoefend worden. Elke manager moet zijn werknemers motiveren en aanmoedigen en hun individuele behoeften met de doelen van de organisatie verzoenen. Dit zijn voorbeelden van indirect leiderschap.

In de rol van contactpersoon legt de manager contacten buiten zijn of haar onmiddellijke omgeving. De manager staat in voor het opbouwen van zijn eigen extern informatiesysteem.

⁸ Mintzberg H. et al (red.) (1988) *The strategy process: concepts, contexts and cases*, New Jersey (VS), Englewood Cliffs

2.2 Informatierollen

Er is een verband tussen interpersoonlijke en informatierollen. Als leiders hebben managers namelijk formele en gemakkelijke toegang tot elk lid van hun eenheid en als koppelaar hebben ze toegang tot externe informatie. De informatierollen hebben te maken met de uitwisseling van informatie met andere mensen. Er is sprake van de rol van monitor, verspreider en woordvoerder.

Als monitor scant de manager voortdurend de omgeving voor informatie, ondervraagt hij zijn contacten en ondergeschikten en ontvangt hij ongevraagde informatie als gevolg van het netwerk van persoonlijke contacten dat hij heeft opgebouwd.

Managers moeten veel van hun informatie delen en verdelen. Als verspreider geeft hij relevante informatie door aan zijn werknemers.

Managers versturen een deel van hun informatie naar mensen buiten hun eenheid. Zo moeten bijvoorbeeld directeuren en aandeelhouders geïnformeerd worden over de financiële toestand van het bedrijf. Dit noemt men de rol van woordvoerder.

2.3 Besluitvormingsrollen

De besluitvormingsrollen hebben te maken met het nemen van beslissingen die van invloed zijn op andere mensen. Managers spelen een belangrijke rol in de besluitvorming binnen hun eenheid. Informatie is de basisinput bij besluitvorming. Bij deze rollen maken we een onderscheid tussen ondernemer, probleemoplosser, resource manager en onderhandelaar.

Als ondernemer probeert de manager de eenheid te verbeteren en aan te passen aan de veranderende omgeving. Hieronder vallen het ontdekken van problemen die moeten worden opgelost en kansen die moeten worden verkend. In de rol van

monitor is de manager voortdurend op zoek naar nieuwe ideeën. Als er een goed idee opduikt, start hij de ontwikkeling ervan.

Managers moeten ook helpen bij het oplossen van problemen. Als probleemoplosser besteden zij hier veel tijd aan.

De manager heeft de verantwoordelijkheid om te beslissen wie wat zal krijgen in de eenheid. Dit noemt men de rol van resource manager. Hij is ook verantwoordelijk voor het ontwerp van de structuur van de eenheid en hij geeft toelating voor belangrijke beslissingen vooraleer ze in de eenheid geïmplementeerd worden.

De laatste besluitvormingsrol is die van onderhandelaar. Onderhandelingen zijn routine maar ze zijn een wezenlijk deel van de job aangezien alleen de manager over de nodige informatie beschikt die van belang is voor de onderhandelingen.

2.4 Besluit

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de tien rollen niet gemakkelijk gescheiden kunnen worden. Ze vormen een geheel. Geen enkele rol kan eruit gehaald worden zonder dat de job aangetast wordt. Een manager zonder contactpersooncontacten bijvoorbeeld heeft een gebrek aan externe informatie. Als gevolg hiervan kan hij geen beslissingen nemen die rekening houden met de externe voorwaarden. In de praktijk echter hechten niet alle managers evenveel belang aan alle rollen.

Hoofdstuk 3: Overheidsmanagement⁹

3.1 Definitie

Overheidsmanagement is de zorg voor een prestatiegerichte werking van het overheidsapparaat. Het is gericht op het creëren van de strategische en operationele voorwaarden voor een flexibele, doelgerichte, effectieve en efficiënte overheidsdienst. Hierbij wordt rekening gehouden met de maatschappij- en burgergerichte opzet van het openbaar bestuur, waarover binnen het politiek systeem op democratische wijze beslissingen worden genomen. Het overheidsmanagement voltrekt zich zowel op het politieke als op het ambtelijke niveau en tussen deze twee componenten is er een constante wisselwerking, zowel op het vlak van totstandkoming van het beleid, als op het gebied van de bedrijfs- of bestuursvoering.

3.2 Managementfuncties

In dit onderdeel zullen we de belangrijkste managementrollen bespreken die door de dagelijkse leiding van een publieke organisatie moeten worden waargemaakt.

Eerst is er het strategisch management. Dit houdt in dat de organisatie constant moet blijven beantwoorden aan de in haar gestelde verwachtingen en ze moet dus steeds worden aangepast aan de veranderingen in het verwachtingspatroon en in de doelstellingen. Hiervoor is alertheid ten aanzien van de maatschappelijke omgeving en de politieke besluitvorming nodig. Ook veronderstelt dit zin voor innovatie en flexibiliteit in de door te voeren aanpassingen. Aangezien de overheid geconfronteerd wordt met vele en moeilijke problemen, is het belang van het

⁹ Maes R. et al (red.) (1996) *Inleiding tot de bestuurskunde*, Leuven, Uitgeverij Acco

strategisch management uitzonderlijk groot en komt het vaak neer op management van de verandering.

De organisatie moet ook geleid worden binnen de ontwikkelde strategie. Dit noemt men organisatiemanagement en het komt er hierbij op aan de organisatie concrete vorm te geven en ervoor te zorgen dat door arbeidsverdeling, functieomschrijvingen, project- en teamwerking, leiding, controle en coördinatie de gestelde doelen kunnen worden bereikt. Met andere woorden, organisatiemanagement is structureel bezig zijn met het oog op effectiviteit. Men moet hierbij ook rekening houden met de in de organisatie aanwezige cultuur.

Een andere belangrijke rol voor overheidsmanagers is personeelsmanagement waarbij de nadruk vooral wordt gelegd op het feit dat een organisatie uit mensen bestaat. De leiding staat in voor het aantrekken van bekwame ambtenaren en moet deze kunnen motiveren en weten aan te zetten tot prestatiegericht werken. Overheidsmanagers moeten ook aandacht besteden aan het stimuleren van de betrokkenheid van de personeelsleden door het delen van leiding en verantwoordelijkheid.

Tenslotte vermelden we financieel management. Dit is gericht op de voorziening en efficiënte aanwending van de financiële middelen evenals de controle daarop. Een toepassing ervan is het vertalen van de na te streven doelstellingen in programma's, die budgettair worden bepaald. Daarenboven moet elke organisatie voorzien in haar kredietbewaking en comptabiliteit.

3.3 Managementactiviteiten

De activiteiten die in het kader van het overheidsmanagement moeten ontwikkeld worden, zijn veelzijdig. De belangrijkste zijn de interpersoonlijke, de op informatie gerichte en de strategische besluitvormingsactiviteiten. Deze hebben we reeds besproken in het hoofdstuk over de rollen van de manager (hoofdstuk 2). Hieruit blijkt

dus dat deze rollen ook van toepassing zijn op overheidsmanagers en niet alleen op privé-managers.

3.4 Overheidsmanagement en ethiek

Management vereist een professionele aanpak maar management heeft ook met waarden en meer bepaald met ethiek te maken. Wat de overheidsmanagers het meest onderscheidt van de privé-managers is hun inzet voor een maatschappelijk relevante dienstverlening. De concrete taakvervulling van de overheidsmanagers vereist dan ook een ethische ingesteldheid in het belang van de gemeenschap. Het beklemtonen van ethische normen van integriteit, verantwoordingsplicht en maatschappijgerichte gemeenschapsdienst maakt deel uit van de belangrijkste hedendaagse accenten van het overheidsmanagement. De concrete beleving van deze ethische uitgangspunten naast een gedegen professionele, bestuurskundige, verantwoorde aanpak vormt een voorwaarde voor de kwaliteitsvolle werking van de openbare bestuursorganisaties.

In de privé-sector zien we echter dat het ethische aspect de afgelopen jaren steeds belangrijker wordt. Zo werd in 2004 de Code Lippens gepubliceerd. Dit is de Belgische code Deugdelijk Bestuur voor beursgenoteerde bedrijven. In 2005 werd eveneens een code ingevoerd voor niet-beursgenoteerde bedrijven, de Code Buysse genaamd.

Hoofdstuk 4: Onderscheid tussen publieke en private organisaties

4.1 Gelijkenissen en verschillen tussen de openbare en privé-sector ¹⁰

Het is niet zo moeilijk een aantal overeenkomstige kenmerken te vinden. Zo proberen beide sectoren aan de behoeften van het publiek te voldoen. Soms proberen ze zelfs gelijkaardige behoeften te bevredigen. Een voorbeeld hiervan is het feit dat er openbare en private ziekenhuizen zijn. In dergelijke gevallen is het onvermijdelijk dat beide sectoren gelijkaardige problemen hebben. Een andere overeenkomst is dat de publieke noch private sector immuun zijn voor de grote maatschappelijke ontwikkelingen. Beide sectoren werken dan ook binnen een bepaalde culturele en maatschappelijke context. Een andere opvallende vaststelling is dat beide sectoren naar elkaar toe groeien. Dit is een gevolg van de evolutie van vele ondernemingen van primaire productiebedrijven naar dienstverlenings- en informatie-verwerkingsbedrijven, maar ook van toenemende overheidsbemoeiing in de privé-sector via regelgeving, subsidiëring of zelfs participatie.

Ondanks een aantal gelijkenissen tussen de private en publieke sector, bestaan er ook nog belangrijke verschillen. Deze verschillen hebben vooral te maken met de nagestreefde doelstellingen. Beknopt kan men stellen dat een privé-onderneming 3 doelen nastreeft: de rentabiliteit en de solvabiliteit van de onderneming veilig stellen, het bestaan van de onderneming garanderen en producten en diensten leveren die beantwoorden aan een koopkrachtige markt. Bij de overheid daarentegen is de eerste motivatie om een taak op zich te nemen niet het maken van winst, maar wel welvaarts- en welzijnsbehartiging. Een klassieke overheidsdienst neemt over het algemeen ook een andere soort van opdrachten waar dan een privé-onderneming. Zo houdt een publieke organisatie zich bijvoorbeeld bezig met het voorbereiden en controleren van wetten en reglementen terwijl een private organisatie zich toelegt op

¹⁰ Maes R. et al (red.) (1996) *Inleiding tot de bestuurskunde*, Leuven, Uitgeverij Acco

de productie van goederen of diensten op een commerciële basis. Dat het commerciële aspect enkel van toepassing is op de privé-sector, geldt echter voornamelijk voor het verleden. Ook publieke organisaties houden zich tegenwoordig bezig met de commercialisatie van producten en diensten. Een voorbeeld hiervan is de NMBS. Soms gebeurt het ook dat de overheid taken uitvoert waarvoor een niet zo sterke vraag bestaat.

Een andere relevante bron van verschillen tussen beide sectoren is de verschillende beoordeling van het rendement. Zo is het voor de belastingbetaler heel moeilijk om het resultaat van het werk van de overheid te beoordelen, terwijl de aandeelhouder van een naamloze vennootschap bijvoorbeeld het ontvangen dividend gemakkelijk kan evalueren. De overheid levert namelijk vaak collectieve goederen, dit zijn goederen en diensten waarvan de kostprijs per eenheid niet kan worden bepaald. Ook biedt de overheid soms producten bewust onder de prijs aan omwille van het maatschappelijk voordeel dat ervan wordt verwacht. Dit noemt men sociale goederen.

Tenslotte zijn er ook nog verschillen in de besluitvorming en de beschikbaarheid van de middelen. Een privé-onderneming is actief op een markt die gekenmerkt wordt door concurrentie. De gebruikers kunnen dus permanent hun voorkeuren uitdrukken waardoor de ondernemingen hierop kunnen inspelen en hun productiepakket aanpassen. Er is in de private sector ook een directe band tussen de beslisser en de uitvoerder. Bij de overheid wordt het productiepakket samengesteld in functie van de politieke markt. Op die markt kan de consument slechts periodiek zijn voorkeur laten blijken en kan hij zijn voorkeur niet uiten in functie van individuele producten aangezien hij verplicht is te opteren voor een totaalpakket zoals het geuit wordt in de programma's waarmee de partijen uitpakken.

4.2 De grondslag van de publiek-private distictie ¹¹

In 4.1 hebben we de verschillen tussen de private en publieke sector uiteengezet. Nu zullen we nagaan of deze verschillen ook zullen leiden tot een verschillende managementaanpak.

De drie voornaamste grondleggers van de klassieke managementtheorieën, Smith, Fayol en Weber, benaderden in hun onderzoek en analyses organisaties vanuit een generiek perspectief. Populaire classificaties zoals publiek versus privaat legden ze naast zich neer en ze streefden naar het ontwikkelen van organisatie- en managementmodellen die toepasbaar zijn op alle organisaties, zonder enig onderscheid. De generieke traditie steunt dus op de veronderstelling dat alle organisaties, onafhankelijk van hun maatschappelijk statuut, met dezelfde problemen worden geconfronteerd en dat voor deze problemen dezelfde oplossingen van toepassing zijn. Zowel private als publieke organisaties moeten het hoofd bieden aan twee categorieën van uitdagingen: economische en politieke. Economische uitdagingen zijn de beslissingen met betrekking tot de allocatie van de schaarse organisatorische middelen en politieke uitdagingen zijn het definiëren van het organisatorisch werkveld, verzekeren van organisatorische legitimiteit en ontwikkelen van interne en externe ondersteuning.

Daarentegen hebben talrijke auteurs zoals Allison en Carol getwijfeld aan de validiteit van private managementbenaderingen in een publieke context en zij hebben ervoor geijverd om de ruwe oversimplificatie van generieke managementmodellen ongedaan te maken. Volgens hen verwaarloost het ontwerpen en implementeren van deze modellen de eigenheid van de publieke sector op publiek, ethisch en organisatorisch vlak. Het miskennen van het publiek-private onderscheid is immers

¹¹ Desmidt S. en Heene A. (2005) *Strategie en organisatie van publieke organisaties*, Leuven, LannooCampus

geen vrijblijvende denkoefening. Indien publieke organisaties geen onderscheidende karakteristieken vertonen ten aanzien van private organisaties, verdwijnt eigenlijk hun nut. Waarom immers bepaalde organisaties onttrekken aan de marktwerking indien dit geen meerwaarde oplevert voor de maatschappij?

4.3 Implicaties van het onderscheid tussen publieke en private organisaties ¹²

De vraag in welke mate de organisatorische verschillen een wezenlijke impact hebben op het beheer van publieke en private organisaties, is belangrijker dan het louter inventariseren van potentiële verschillen.

Ring & Perry verdedigen de stelling dat het unieke karakter van de publieke sector een verschillend type van management vereist. Ze hebben de voornaamste factoren die aan de basis liggen van het specifieke karakter van publiek strategisch management samengevat in vijf stellingen. Ten eerste is het beleidskader van publieke organisaties strikter gedefinieerd. Ook creëert het openbaar karakter van de besluitvorming grotere beperkingen voor managers van publieke organisaties. Ten derde zijn publieke organisaties directer en continuer onderworpen aan beïnvloedingspogingen van een grotere groep van stakeholders. Publiek management heeft eveneens met artificiële tijdshorizonten te kampen. Zo worden de prestaties van het management in een privé-bedrijf op het einde van het boekjaar beoordeeld, terwijl politici om de 4 à 5 jaar bij de verkiezingen afgerekend worden op hun prestaties. Tenslotte zijn de beleidsontwerpende coalities in de publieke sector onstabiel en verbrokkelen ze vaker gedurende de beleidsimplementatie.

Lijnrecht tegenover deze visie staat Muray. Muray beweert dat de finaliteit van publieke en private organisaties misschien wel van elkaar verschilt maar dat hun

¹² Desmidt S. en Heene A. (2005) *Strategie en organisatie van publieke organisaties*, Leuven, LannooCampus

middelen dezelfde zijn. Alle organisaties moeten immers dezelfde managementfuncties vervullen, namelijk het definiëren van doelen en objectieven, plannen, personeelsselectie, het managen en motiveren van de leden van de organisatie, controleren en het meten van resultaten. Het feit dat er volgens deze visie geen onderscheid is tussen publieke en private organisaties, houdt daarom niet in dat er geen enkel onderscheid tussen organisaties gemaakt wordt. Het generiek management is van mening dat er een universeel geheel van managementprincipes bestaat waarvan de mate van toepasbaarheid wordt bepaald door de specifieke kenmerken van de organisatie in kwestie. Het is vanzelfsprekend dat een dienstenorganisatie met tien hooggeschoolde informatici een ander type van management vereist dan het beheer van een productieorganisatie uit de staalsector met 3.000 werknemers. Met andere woorden, de eigenheid van een organisatie, en dus ook van de vereiste management- en beheersvorm van een organisatie, wordt niet bepaald door zijn publieke of private karakter maar door de specifieke organisatiekenmerken van de organisatie in kwestie.

4.4 Besluit ¹³

De centrale vraag is niet zozeer of er verschillen zijn of niet, maar wel waar ze zich voordoen en welke gevolgen deze verschillen hebben.

We gaan ervan uit dat publieke organisaties in de eerste plaats organisaties zijn en generieke principes voor organisaties bijgevolg in de publieke sector van toepassing zullen zijn. Dit wil echter niet zeggen dat we het onderscheid tussen de publieke en private sector volledig over boord gooien. Publieke organisaties hebben immers specifieke kenmerken die hen onderscheiden van andere organisaties. Goed management speelt in op de specifieke behoeften van een organisatie en de

¹³ Desmidt S. en Heene A. (2005) *Strategie en organisatie van publieke organisaties*, Leuven, LannooCampus

determinerende eigenschappen van haar omgeving. Een publieke omgeving is hierbij zeker een beïnvloedende factor. Publieke managers moeten dus best rekening houden met het publieke karakter van hun organisatie, maar mogen zich zeker niet vastbijten in het onderscheid tussen publiek en private organisaties.

Hoofdstuk 5: Bureaucratische organisaties ¹⁴

5.1 Definitie

Openbare bestuursorganisaties, evenals grote privé-bedrijven, worden meestal bureaucratieën genoemd. In het dagelijks taalgebruik heeft deze term een minder gunstige betekenis gekregen. Bureaucratie wordt dan in verband gebracht met regels, procedures, formaliteiten en paperassen. Wij zullen hier de oorspronkelijke betekenis volgens Max Weber uitleggen.

De specifieke wijze waarop de bureaucratische organisaties functioneren, kan als volgt worden omschreven:

- de doelstellingen en opdrachten van de organisaties worden door loyale ambtenaren volgens vaste regels uitgevoerd onder de leiding van de politieke organen
- de ambtsuitoefening is gebaseerd op schriftelijke stukken die in hun oorspronkelijke vorm bewaard blijven
- ambtenaren worden gerekruteerd op basis van de deskundigheden of de vaardigheden die nodig zijn om de werkzaamheden uit te voeren
- de benoeming van ambtenaren geldt in principe voor het leven
- er is een duidelijke hiërarchische structuur: er is een uitgebouwd stelsel van boven- en onderschikking van de ambten, het moet duidelijk zijn voor iedereen wie de leiding heeft en onder wiens toezicht men werkt
- de verantwoordelijkheden en de uit te voeren controle zijn duidelijk gespecificeerd
- de ambtenaren hebben vaste werktijden en de beloning is gekoppeld aan de hiërarchische positie
- de loopbaan van ambtenaren is gekoppeld aan anciënniteit.

¹⁴ Maes R. et al (red.) (1996) *Inleiding tot de bestuurskunde*, Leuven, Uitgeverij Acco

De bureaucratische organisatievorm bindt volgens Weber rationaliteit en efficiëntie aan elkaar. Bureaucratie leidt niet automatisch tot efficiëntie maar maakt ze wel mogelijk. Of efficiëntie al dan niet bereikt wordt, hangt af van plichtsbewustzijn, de inzet en het gedrag van de bureaucraten binnen deze opgezette structuren.

Het begrip 'bureaucratie' wordt hier op een ideale manier beschreven. In de praktijk kunnen daarvan afwijkingen bestaan. In de beschrijving zijn toch een aantal kenmerken of functies aanwezig die terug te vinden zijn in de openbare besturen. Het zijn juist deze uitgangspunten en de gevolgen ervan die ter discussie staan bij de hervormingen van de organisatie van de publieke organisaties.

5.2 Dysfuncties van de klassieke bureaucratische organisatie

Omdat bureaucratieën duurzaam zijn, ontstaan er problemen van onvoldoende aanpassing aan veranderende omstandigheden. Er wordt meer aandacht besteed aan regels en procedures dan aan de effectief te vervullen prestaties. Deze rigiditeit is echter niet verenigbaar met de wijzigingen die zich voortdurend in de huidige maatschappelijke omgeving voordoen. Men heeft dan ook weinig aandacht voor innovatie en flexibiliteit.

Het klassieke bureaucratische model gaat er ook van uit dat het algemeen belang de bovenhand heeft. Dit is tegenwoordig niet meer vanzelfsprekend aangezien politieke gezagsdragers evenzeer electoraal gewin nastreven. Ze krijgen meer macht en prestige door de maximalisering van de bevoegdheden, van de budgetruimte en van het personeelsbestand.

Een andere dysfunctie is het feit dat de bureaucratische organisatievorm uitgaat van de onpersoonlijkheid van de regels, die zo gedetailleerd mogelijk de functies omschrijven en het gedrag van de voor het leven benoemde ambtenaren bepalen. Er wordt bijna geen aandacht besteed aan de evaluatie van het functioneren van de

ambtenaren en aan gedifferentieerde beloningssystemen die afhangen van hun inzet.

Bureaucratieën benadrukken onderschikking en controle en werken daardoor eerder conflicten dan formele en informele samenwerking in de hand. De overheersing van de hiërarchie leidt tot overdreven centralisatie en communicatieproblemen. Bovendien is de leiding het verst verwijderd van de concrete werkelijkheid. Degene die beslist kent vaak de problemen niet, terwijl de operationele eenheden die zich het kortst bij het probleem bevinden, machteloos moeten toezien. Hierdoor ontstaan telkens nieuwe problemen die opnieuw door de hoge leiding moeten opgelost worden. Zo ontstaat de zogeheten 'bureaucratische vicieuze cirkel'.

5.3 Uitdagingen voor het overheidsmanagement

Een belangrijke actuele uitdaging van het overheidsmanagement is de hervorming van de bureaucratische organisatievorm. Deze hervormingen worden samengevat onder de noemer 'debureaucratisering'. Openbare besturen hebben nood aan radicale veranderingen om op flexibele wijze in te spelen op veranderingen, vragen en kwaliteitseisen. Er is ook de nood van de afzwakking van de tijdrovende en hiërarchische communicatielijnen. Belangrijke sleutelwoorden zijn samenwerking tussen de politieke en ambtelijke leiding, afplatting van de hiërarchie, gedeeld leiderschap en teamwerk. Er moet onderhandeld en overlegd worden in plaats van bevelen en doorstroming van informatie zowel 'top-down' als 'bottom-up' is noodzakelijk. Er wordt geopteerd voor minder regelgeving en meer verzelfstandiging. Organisaties worden lerende organisaties die mee zijn met de laatste ontwikkelingen.

Deze hervormingen krijgen actueel veel aandacht, ook in het Belgisch openbaar bestuur. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de regering enkele jaren geleden de Copernicushervorming heeft uitgewerkt om de federale besturen te hervormen. Deze hervorming wordt in hoofdstuk 7 verder uitgelegd.

Hoofdstuk 6: De politieke en de ambtelijke component in het openbaar bestuur (politisering)

6.1 Taakverdeling tussen ambtenaren en politici ¹⁵

In de bureaucratische organisatie dreigt een structurele afstand te ontstaan tussen de politieke leiding die de doeleinden formuleert, en de ambtelijke top, aangezien er een scheiding wordt gemaakt tussen de politieke gezagsdragers en de benoemde ambtelijke gezagsdragers in het bureaucratisch organisatiemodel.

Welke is de optimale taakverdeling tussen ambtenaren en politici? Om deze taakverdeling te schetsen gebruiken we de typologie van Aberbach, Putnam en Rockman. Volgens hen zijn er meerdere beelden van de relatie tussen politici en ambtenaren. We zullen deze hier achtereenvolgens verduidelijken.

Beeld 1: beleid/administratie

Het eerste beeld is het eenvoudigste: politici maken het beleid en nemen beslissingen terwijl ambtenaren deze beslissingen uitvoeren. Met andere woorden, de ambtenaren zijn volledig ondergeschikt aan de politiek.

Volgens Weber is dit de ideale relatie tussen politici en ambtenaren, maar hij gaf ook toe dat dit een onwaarschijnlijke relatie is aangezien elk probleem, hoe technisch het ook is, politieke relevantie kan hebben en de oplossing ervan beïnvloed kan worden door politieke overwegingen. Beeld 1 is dus niet erg realistisch.

Beeld 2: feiten/belangen

Dit beeld veronderstelt dat zowel politici als ambtenaren deelnemen aan de beleidsvorming, maar dat ze een verschillende inbreng hebben. Ambtenaren

¹⁵ Aberbach J. et al (red.) (1981) *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, Harvard University Press

brengen feiten en kennis aan, politici belangen en waarden. Ambtenaren zijn dus de neutrale deskundigen terwijl politici degenen zijn die verantwoording moeten afleggen aan het publiek. Beeld 2 kent aan politici de taak toe om verschillende belangen af te wegen en sociale conflicten op te lossen, ambtenaren echter moeten zich onpartijdig opstellen tegenover deze particuliere belangen.

Beeld 2 is eveneens niet erg realistisch aangezien deskundigheid niet langer het monopolie is van de ambtenaren. Bovendien stelt men vast dat in verschillende landen ambtenaren een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het bemiddelen tussen diverse belangengroepen.

Beeld 3: energie/evenwicht

Volgens beeld 3 heeft het onderscheid in de taakverdeling tussen politici en ambtenaren vooral te maken met de verschillende houding van beide groepen, namelijk overtuigend versus pragmatisch. Terwijl politici brede, verspreide belangen van ongeorganiseerde individuen verspreiden, vertegenwoordigen ambtenaren de belangen van georganiseerde individuen. Politici zoeken publiciteit en steken hun energie in het uitbreiden van het beleid, ambtenaren daarentegen zorgen voor beleidsevenwicht.

Beeld 4: hybride

In dit beeld verdwijnt het onderscheid tussen de rol van politici en ambtenaren. Met andere woorden politici worden in zekere zin ambtenaren doordat ze over een gelijkwaardige deskundigheid beschikken, en ambtenaren worden politici doordat ze evengoed geconfronteerd worden met waarden en belangen. Aberbach, Putnam en Rockman spreken van een 'bureaucratisering van de politiek' enerzijds en van een 'politisering van het ambtenarenapparaat' anderzijds.

Deze typologie kunnen we toepassen op de Belgische (Vlaamse) situatie. Tot voor enkele jaren was in ons land beeld 1 dominant voor de taakverdeling tussen ambtenaren en politici. Ambtenaren waren slechts voor een klein deel betrokken bij de totstandkoming van het beleid en beperkten zich tot het uitvoeren van het beleid.

De rol van beleidsvoorbereiding en belangenbemiddeling werd grotendeels uitgevoerd door de ministeriële kabinetten. Ook de beleidsuitvoering was - en is – deels een politieke kwestie, bijvoorbeeld het personeelsbeleid in de openbare besturen. In het buitenland is dit voornamelijk de bevoegdheid van de administratie, in België daarentegen is dit meestal nog een politieke aangelegenheid (zie 6.3). Dit zorgt uiteraard voor de nodige spanningen. De laatste jaren treedt er echter een kentering op. Ambtenaren worden meer betrokken bij de beleidsvoorbereiding en de ministeriële kabinetten (zie 6.2) worden afgeslankt zodat de politieke verantwoordelijken gedwongen worden om een groter beroep te doen op de administratie.¹⁶

6.2 Ministeriële kabinetten ¹⁶

6.2.1 Functies van de ministeriële kabinetten

Het ministeriële kabinet heeft verscheidene functies. We zullen hier de belangrijkste bespreken.

Een eerste functie is het verzorgen van het persoonlijk secretariaat van de minister, met andere woorden de briefwisseling, de relaties met de pers en de relaties met de politieke achterban. Het is bijna onmogelijk dat deze functie overgenomen wordt door de ambtenarij omdat voor de administratie het principe van de politieke neutraliteit geldt.

Vervolgens vervult het ministeriële kabinet een beleidsrol. Voorbeelden hiervan zijn het uitdenken van nieuwe beleidsmaatregelen, de politieke toetsing van de dossiers die door de administratie werden voorbereid, de afstemming van het beleid van de minister op het beleid van andere ministers,... Deze rol zou wel overgenomen

¹⁶ Maes R. et al (red.) (1996) *Inleiding tot de bestuurskunde*, Leuven, Uitgeverij Acco

kunnen worden door de administratie zoals al het geval is in Nederland en Groot-Brittannië. In België is dit echter nog niet het geval. De redenen hiervoor zijn divers. De belangrijkste reden is dat de politici in België wantrouwig staan ten aanzien van de ambtenarij. Als de ambtenaren niet door hen, maar door een politieke tegenstander benoemd werden, vrezen ze dat hun beleid tegengewerkt zal worden. Een andere reden is dat de deskundigheid die de minister voor zijn beleid zoekt, niet altijd in de ambtenarij aanwezig is. Het ministerieel kabinet biedt dan de mogelijkheid om deze deskundigen van buitenuit aan te trekken. Een derde reden is het feit dat ministeriële kabinetten het gesloten loopbaansysteem van de administratie kunnen doorbreken.

Een derde functie van de ministeriële kabinetten is de belangenbemiddeling. Kabinetten zijn namelijk het belangrijkste kanaal waarlangs belangengroepen het beleid proberen te beïnvloeden.

Tenslotte kunnen we nog spreken over de rol in het dienstbetoon van de minister. Voor een minister is het belangrijk om, met het oog op herverkiezingen en een nieuwe ambtstermijn, de kiezers terwille te zijn met allerlei diensten die vanuit het kabinet georganiseerd kunnen worden.

6.2.2 Evaluatie

De ministeriële kabinetten hebben ongetwijfeld een aantal positieve effecten op het functioneren van het openbaar bestuur zoals het versterken van de democratische controle over de ambtenarij. Daarnaast zorgen zij ook voor innovatie, die soms onvoldoende wordt aangebracht door de ambtenarij in de beleidsvoering vanwege hun bureaucratisch karakter.

Daarentegen hebben de ministeriële kabinetten ook een aantal negatieve effecten op het functioneren van het openbaar bestuur. Zo hebben zij in het verleden vaak gezorgd voor het doorbreken van de normale werking van de administratie. Een

voorbeeld hiervan is het verdwijnen van dossiers bij een regeringswisseling. De kabinetten zijn in veel gevallen ook uitgegroeid tot een parallelle administratie, waardoor er veel dubbel werk verricht werd. Daarenboven hebben zij ook gezorgd voor een ontmanteling van de administratie door het wegtrekken van goede elementen voor het kabinet. Eén van de belangrijkste negatieve gevolgen van ministeriële kabinetten is het feit dat door de uitbouw van de beleidsrol van de kabinetten, de administratie te weinig betrokken werd bij de beleidsvoorbereiding. Hierdoor is de administratie gedegradeerd tot een zuiver uitvoerend orgaan. Tenslotte hebben de kabinetten in het verleden een nefaste rol gespeeld in de politisering van de administratie: benoemingsdossiers werden gecoördineerd op het kabinet.

Omwille van deze dysfuncties zou het beter zijn dat de omvang van de ministeriële kabinetten teruggeschoefd wordt. Het kabinet moet zich enkel bezig houden met zijn essentiële functie, namelijk de politieke steun aan de minister. De administratie moet meer mogelijkheden krijgen om haar beleidsrol te vervullen. De afschaffing of afslanking van de ministeriële kabinetten is een belangrijk onderdeel van de Copernicushervorming. Hier zullen we in hoofdstuk 7 verder op in gaan.

6.3 Politieke benoemingen ¹⁷

6.3.1 Definitie

Politieke benoemingen worden gedefinieerd als benoemingen, zoals aanstellingen, bevorderingen en overplaatsingen, waarbij politieke criteria van doorslaggevend belang zijn. Met politieke criteria bedoelen we zowel de ideologie of de maatschappijvisie van de betrokkene, het feit dat de persoon in kwestie lid is van een politieke partij, als het feit dat iemand steun geniet van een bepaalde belangengroep

¹⁷ Maes R. et al (red.) (1996) *Inleiding tot de bestuurskunde*, Leuven, Uitgeverij Acco

die aanleunt bij een partij. Een politieke benoeming impliceert niet dat de politieke criteria het enige argument zijn om een persoon te benoemen, ook deskundigheidsoverwegingen kunnen een rol spelen maar de politieke affiliatie van een persoon is wel een zeer belangrijk criterium. We zullen hier de politieke benoemingen verder bespreken omdat ze deel uitmaken van de brede problematiek van de politisering van de ambtenarij.

6.3.2 Omvang van de politieke benoemingen

Politieke benoemingen komen voor zowel bij de aanwerving van ambtenaren als bij de bevordering van ambtenaren.

Bij aanwervingen zijn politieke benoemingen alleen mogelijk indien er geen vergelijkende examens georganiseerd worden. De aanwervingen op federaal vlak en op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten gebeuren meestal via vergelijkende examens dus hier is politieke beïnvloeding uitgesloten. Toch zijn er in het verleden nog politieke aanwervingen gebeurd omdat men via een aantal mechanismen afgeweken is van het principe van de vergelijkende examens.

Bij de bevorderingen van ambtenaren kwamen politieke benoemingen in het verleden vooral voor in het hoogste niveau binnen de administratie. In de lagere niveaus was dit bijna onmogelijk aangezien de bevorderingen meestal gekoppeld waren aan examens en/of anciënniteit. Tot voor kort was het overleg tussen de politieke partijen van doorslaggevend belang voor de bevorderingen in het hoogste niveau, om alzo de benoemingen evenwichtig te verdelen tussen de verschillende politieke strekkingen. Elke regeringswisseling ging dus gepaard met een inhaalbeweging van de partijen die tijdens de vorige regeringsperiode in de oppositie hadden gezeten. De laatste jaren is er echter betreffende de bevorderingen en de benoemingen een tendens in de richting van depolitisering. Eén van doelstellingen van de Copernicushervorming (hoofdstuk 7) was de depolitisering van openbare

besturen. Hoewel het aantal politieke benoemingen de laatste jaren verminderd is, zijn ze nog niet helemaal verdwenen.

6.3.3 Evaluatie

Het systeem van politieke benoemingen is in belangrijke mate verantwoordelijk voor een aantal dysfuncties in het openbaar bestuur. Ten eerste houden politieke benoemingen geen rekening met het gelijkheidsprincipe aangezien alleen diegene die over de nodige politieke steun beschikt, aanspraak kan maken op een benoeming in de ambtenarij. Daarbovenop verstoren politieke benoemingen de normale relaties tussen politici en ambtenaren. Er ontstaat een communicatiekloof tussen de administratie en de politici en de normale hiërarchische weg wordt verstoord doordat politici een beroep doen op bevriende ambtenaren. Een ander belangrijk probleem is dat ambtenaren door dit systeem gedemotiveerd geraken. De vaststelling dat bij benoemingen rekening wordt gehouden met de politieke steun en niet zozeer met de capaciteiten of verdiensten, is nefast voor de motivatie en leidt tot een vermindering van de efficiëntie van de openbare dienst. Het systeem van politieke benoemingen leidt ook rechtstreeks tot meer inefficiëntie. De kosten van het ambtenarenapparaat worden verhoogd doordat men meer ambtenaren zal aanstellen dan strikt noodzakelijk om bepaalde evenwichten in stand te houden. Tenslotte verliezen de burgers hierdoor hun vertrouwen in de openbare besturen.

Omwille van al deze redenen stelt men vast dat er een kentering is in de richting van een depolitisering van het benoemingsbeleid. Ten eerste moeten benoemingen nu gemotiveerd worden waardoor de ergste misbruiken beperkt worden. Ten tweede wordt er meer rekening gehouden met het advies van de leidinggevende ambtenaren bij benoemingen. Politieke criteria zullen hierdoor minder een rol spelen. Ten derde worden er nieuwe selectiemethoden ingevoerd die de mogelijkheid tot politieke interventie beperken. Tenslotte zijn er ook nieuwe evaluatiesystemen die een grotere selectiviteit tot stand zullen brengen waardoor bij bevorderingen alleen echt bekwame ambtenaren in aanmerking zullen komen.

Hoofdstuk 7: De Copernicushervorming ¹⁸

7.1 Aanloop tot de hervormingen

De jaren voor de lancering van de Copernicushervorming worden gekenmerkt door een aaneenschakeling van schandalen en pogingen om het vertrouwen in de politiek en in de instellingen in het algemeen te herstellen. Voorbeelden hiervan zijn de Agusta-Dassault affaire en het Dutroux-schandaal. In 1999 worden de parlementsverkiezingen gedomineerd door de dioxinecrisis en dit heeft geleid tot een aanzienlijk verlies van de regeringspartijen. De nieuwe regering bestaat vanaf dan uit de liberalen, socialisten en groenen en er wordt een regeerakkoord opgesteld waarin er expliciet sprake is van de tekortkomingen van de overheid. De regering wil van België een modelstaat maken waarbij de hervorming van de openbare diensten een zeer belangrijke rol dient te spelen. Zo zal er een externe audit van de openbare besturen plaatsvinden om de krachtlijnen voor de hervorming aan te geven en zal er werk gemaakt moeten worden van de depolitisering van de openbare besturen. Ook moet er een nieuwe verhouding ontstaan tussen de administratie en de ministeriële kabinetten en moet het communicatiebeleid van de overheid grondig bijgestuurd worden.

7.2 De Copernicushervorming : hertekening van structuren en statuut

Na een aantal voorbereidende maatregelen wordt de Copernicusnota op 28 april 2000 goedgekeurd door de ministerraad. De krachtlijnen van de hervorming bestonden uit het hertekenen van de structuren van de federale overheid, het veranderen van de verhouding tussen politiek en administratie, het invoeren van het mandaatsysteem voor topmanagers, het vernieuwen van het personeelsbeleid en

¹⁸ Hondeghe A. et al (red.) (2005) *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Uitgeverij Vanden Broele

een nieuw communicatiebeleid. De voorbereiding van sommige projecten werd aan externe consultingbureaus uitbesteed.

We zullen hier dieper ingaan op het nieuwe personeelsbeleid, de afschaffing van de ministeriële kabinetten en het mandaatsysteem en de selectie van topmanagers.

7.2.1 Selectie, loopbaan en evaluatie van het personeel

Vóór de Copernicushervorming werd de selectie van het personeel uitgevoerd door het Vast Wervingssecretariaat (VWS). Een belangrijk onderdeel van de hervorming van het personeelsbeleid was een meer efficiënte en effectieve werking van het VWS. Om dit te bereiken werden een aantal maatregelen genomen zoals de uitbreiding van de mogelijkheden tot het contractueel in dienst nemen van hooggekwalificeerd personeel en de verhoging van de kansen en mogelijkheden voor vrijwillige mobiliteit. Ook werd de evaluatie van ambtenaren aangepast. De evaluatie is niet langer beperkt tot een louter beoordelingsmoment, maar wordt een onontbeerlijk onderdeel van het ontwikkelingsproces van elk personeelslid. Er werden eveneens nieuwe selectieprocedures voorgeschreven met de nadruk op vergelijkende selecties.

7.2.2 Afschaffing van de ministeriële kabinetten

De doelstellingen om politiek en administratie nauwer met elkaar te laten samenwerken werden in het regeerakkoord opgenomen. De administratie zou meer beleidsvoorbereidende taken moeten opnemen. Het Copernicusproject werkte die piste verder uit en de basisstructuur van de federale overheidsdiensten werd gewijzigd. Aan het hoofd van iedere federale overheidsdienst zouden een beleidsraad en een cel beleidsvoorbereiding komen. De bevoegde minister zou de voorzitter van de beleidsraad zijn. De verantwoordelijkheden van de beleidsraad bestaan onder andere uit de adviesrol bij het opstellen van een beleidsplan, de

opvolging van het beleidsplan en het personeelsplan. Met andere woorden de beleidsraad zou samen met de minister het strategisch beleidsbepalende orgaan moeten worden. De cel beleidsvoorbereiding zou de verantwoordelijkheid dragen voor de coördinatie en de integratie van de beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie binnen elke overheidsdienst. De beleidsvoorbereidende cellen zouden dus een deel van de beleidsfuncties van de ministeriële kabinetten overnemen. Door deze ingrepen zou de minister meer moeten samenwerken met de administratie en zouden de ministeriële kabinetten afgeslankt of afgeschaft worden. De samenstelling van de cel beleidsvoorbereiding was echter opmerkelijk. Zo werden er preselecties doorgevoerd waardoor de betrokken minister maar tussen een aantal kandidaten kon kiezen.

Voor deze initiatieven was er een beperkte politieke draagkracht. Enkel de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen en de premier voerden effectief een beleidsraad en een cel beleidsvoorbereiding in. De politieke wil ontbreekt omdat ministers zich comfortabel voelen met mensen rond zich die ze zelf kunnen kiezen. Ook zagen we in hoofdstuk 6 dat ministeriële kabinetten verschillende functies vervullen. Het is dus zeer moeilijk om de administratie de vereiste functies te laten uitoefenen.

Ministeriële kabinetten van de ene op de andere dag afschaffen zou chaos betekenen. Bijgevolg werd aan iedere minister de keuze gelaten wanneer hij of zij de overeengekomen structuur zou implementeren.

7.2.3 Hervormingen aan de top

De Copernicushervorming voerde het mandaatsysteem voor topmanagers in de federale overheid in. Ook mochten externen zich kandidaat stellen voor de baan van topmanager. De introductie van mandaten moest samen met de vernieuwde selectiemethode een ankerpunt worden in de hele hervorming van de federale overheid. De invoering van het mandaatsysteem en de invulling van de functies

verliep echter niet zonder problemen. Al van bij het begin was er veel weerstand. Na moeilijke onderhandelingen werd in 2001 het koninklijk besluit goedgekeurd dat de mandaten van de nieuwe topambtenaren regelde. De nieuwe managers zouden een mandaat van zes jaar krijgen. Ook werd beslist dat voor het hoogste management van de federale overheidsdiensten ook externe kandidaten konden worden aangetrokken. Benoemingen op het niveau van de subtop bleven echter voorbehouden voor interne kandidaten. De selectieprocedure van topmanagers werd eveneens gewijzigd en bestond vanaf nu uit twee delen. In de eerste plaats legden de kandidaten een mondelinge proef af en in het tweede gedeelte van de selectie namen ze deel aan een assessment. Een assessment heeft als doel de leidinggevende vaardigheden of managementcapaciteiten van de kandidaten te testen. Wie niet voor de mondelinge proef slaagde, mocht niet deelnemen aan het assessment. Dit noemt men de uitsluitingsclausule.

Op deze selectieprocedure kwam veel kritiek en men beweerde dat de procedure te zeer op de privé-sector zou zijn afgestemd en weinig rekening hield met de eigenheid van de openbare dienst. De procedure zou dus geëvalueerd en bijgestuurd worden. Er werd een nieuw koninklijk besluit opgesteld waarbij de vergelijkende selectie omgedraaid werd: de kandidaten moesten eerst deelnemen aan een assessment en vervolgens de mondelinge proef afleggen. Ook verdwijnt de uitsluitingsclausule, iedere kandidaat dient iedere test af te leggen. De selectiecommissie deliberaert vervolgens de twee testen. Bovendien voorziet dit koninklijk besluit expliciet in een selectie per taalrol. Er werden een aantal maatregelen genomen om de gelijkwaardige aanpak van de selecties tussen Nederlandstalige en Franstalige kandidaten te bewaren.

De selectie per taalrol werd opnieuw fel bekritiseerd. Men vroeg zich immers af of twee selectiecommissies een gelijke behandeling van de kandidaten toelaten. Om deze reden vernietigde de Raad van State dit koninklijk besluit. Om onwettigheid te voorkomen werd in 2004 een nieuw koninklijk besluit opgesteld met als doel het democratiseren van de selecties. Hierin werd de selectieprocedure drastisch

gewijzigd in vergelijking met het vorig koninklijk besluit. Het assessment valt in eerste instantie volledig weg uit de vergelijkende selectie. Het testen van de managementcapaciteiten dient te gebeuren door een mondelinge proef. In tweede instantie worden geïnformatiseerde testen geïntroduceerd.

Uit een onderzoek naar de vergelijkende selecties blijkt dat een absolute minderheid van de geselecteerde topmanagers niet voor de overheid werkte in zijn/haar laatste functie. De overgrote meerderheid, 85%, werkte al voor de overheid, 9% komt uit de privé-sector en 6% komt uit de non-profit. Deze cijfers tonen aan dat één van de doelstellingen van Copernicus, namelijk managementcapaciteiten van buiten de overheid aantrekken, niet echt gerealiseerd is. In de beschrijving van het profiel van de topmanagers kwam ook naar voren dat 61% van de managers uit de federale overheid afkomstig was. De vraag die men zich stelde is of kandidaten uit de federale overheid inderdaad beter scoorden in de vergelijkende selectie. De cijfers van het onderzoek geven aan dat kandidaten uit de federale overheid niet beter scoorden voor het assessment dan kandidaten van buiten de federale overheid maar dat ambtenaren uit de federale overheid beter scoorden op de mondelinge proef. Uit dit onderzoek blijkt eveneens dat het uiteindelijke resultaat in veel gevallen de score van de mondelinge proef volgde ten nadele van het assessment. Met andere woorden, de mondelinge proef was doorslaggevend in het eindresultaat in vergelijking met het assessment. Men organiseerde dus assessments om er uiteindelijk weinig rekening mee te houden.

Het aanstellen van nieuwe topambtenaren had een tweeledig doel, namelijk de federale overheid voorzien van de ontbrekende managementcapaciteiten en een fundamentele rol vervullen in de modernisering van de federale overheid. Hoewel het doel van de Copernicushervorming was om meer externen in topposities van de federale administratie te rekruteren, was het resultaat eerder mager. De kandidaten uit de privé-sector hadden immers een comparatief nadeel in de mondelinge proef. Het overwicht van de mondelinge proef in de eindbeoordeling was bijgevolg in het voordeel van de federale ambtenaren. We kunnen echter niet stellen dat kandidaten

uit de privé-sector significant beter scoren op het assessment dan kandidaten die niet uit de privé-sector komen.

7.3 Evaluatie van Copernicus

De meeste hervormingen binnen de publieke sector blijken top-down gestuurd te zijn, zij worden uitgedacht door politici of hogere ambtenaren. Deze vaststelling geldt ook voor de Copernicushervorming. De formulering en uittekening van de hervorming gebeurde door een beperkte groep. Het Copernicusplan zelf werd uitgewerkt door externe experts (consultants) in samenwerking met het kabinet van de minister van Ambtenarenzaken en het kabinet van de premier.

Opvallend is het inzetten van externe consultants in de Copernicushervorming omdat de bevoegde minister van mening was dat de federale administratie op bepaalde domeinen een gebrek aan expertise bezat en dat die bijgevolg van buitenaf aangetrokken moest worden. Dit betekende de doorbraak voor de consultants in de federale overheid. Het grootschalig inzetten van externe consultants werd fel gemediatiseerd en zorgde voor veel kritiek: de prijs zou te hoog zijn, er zou weinig vertrouwdsheid zijn met de overheid wat geleid heeft tot wereldvreemde plannen, enzovoort. Eén van de belangrijkste verwijten is dat er miljarden geïnvesteerd zijn in consultants die nu vertrokken zijn.

De bestaande top moest verdwijnen en nieuwe topambtenaren moesten aangetrokken worden. Die managers zouden dan het initiatief nemen in de hervorming en zorgen voor een steeds groter draagvlak van de hervorming. Deze strategie bleek in de praktijk moeilijk te verwezenlijken. Het aantrekken van externen bleek moeilijker dan gedacht en door de vertraging van de benoemingen van de nieuwe managers bleven de topambtenaren langer in functie dan voorzien.

Voor Copernicus was er ook onvoldoende steun in de regering. De twee trekkers waren Vlamingen en zij hebben onderschat dat er in Wallonië een andere visie

bestaat op het openbaar ambt. Ook de vakbonden verzetten zich tegen de hervorming. De positie van de vakbonden in België wordt gekenmerkt door een hoge mate van integratie in de nationale politiek en het regeringsbeleid. De Copernicushervorming is hiervan een duidelijk voorbeeld. Er was een duidelijke interactie tussen de vakbonden en de politieke partijen waarmee zij gelieerd zijn. Er bleek een verschil te zijn tussen Vlaanderen en Wallonië.

Fundamenteel is dat ook de werknemers binnen de organisatie de nood aan hervorming inzien en dat zij erbij betrokken worden. Bij de Copernicushervorming was dit niet het geval. De invloed van ambtenaren op de conceptie van de hervorming was nihil. Alleen in de implementatiefase zijn voorbeelden van participatie te vinden.

Eén van de doelstellingen van Copernicus was een betere communicatie. Er werd dan ook op grote schaal geïnvesteerd in communicatiemiddelen. In het najaar van 2000 liet de federale overheid haar interne en externe communicatie onderzoeken door een onderzoeksbureau. Via dit onderzoek kwam de gebrekkige communicatiecultuur van de federale overheid aan het licht en op basis van de resultaten van het onderzoek werd een communicatieplan opgesteld. Ondanks deze inspanningen blijkt dat men in het algemeen ontevreden was over de kwaliteit van de informatie over de Copernicushervorming die hen bereikte. Hervormingsoperaties zoals Copernicus brengen heel wat onzekerheid en spanningen met zich mee. Ambtenaren hebben heel wat vragen over toekomstige functie-inhoud, verloning, werkplek, enzovoort. De informatie rond de hervorming bood echter geen antwoord op die individuele vragen. De communicatie was globaal en eerder abstract. Het doel van de uitgebreide communicatie was het draagvlak voor de verregaande plannen van de hervorming te vergroten. Nadeel van deze strategie is dat, wegens de bekendheid van het project, het falen van bepaalde delen ervan nieuwswaarde heeft en breed uitgesmeerd zal worden in de pers.

Hoofdstuk 8: Federale Overheidsdiensten ¹⁹

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de structuur van de federale overheidsdiensten, opgericht in het kader van de Copernicushervorming. Federale overheidsdienst (FOD) is de nieuwe naam voor de hervormde federale ministeries in België. In elke FOD zijn er 3 belangrijke organen, namelijk: de Beleidsraad, het Directiecomité en de Cel Beleidsvoorbereiding.

De Beleidsraad is het verbindingsorgaan tussen de politieke overheid (de bevoegde minister en eventueel de staatssecretaris) en de administratie. De voornaamste taak van de Beleidsraad is: advies geven bij de totstandkoming van het strategisch plan van de minister en toezicht houden op de uitvoering daarvan door het Directiecomité. Het Directiecomité is belast met het dagelijks en operationeel beheer (het management) van de FOD, overeenkomstig het strategisch plan. De voorzitter van het Directiecomité is het hoofd van de federale overheidsdienst. De Cel Beleidsvoorbereiding ondersteunt de minister bij de voorbereiding van het beleid. Zij is samengesteld uit technici uit de diverse afdelingen van de FOD. De samenstelling wordt bepaald door de minister. Het hoofd van de Cel rapporteert rechtstreeks aan de minister.

In de meeste federale overheidsdiensten vind je ook 3 stafdiensten, namelijk Budget en Beheerscontrole, Personeel en Organisatie en Informatie- en Communicatietechnologie. Aan het hoofd van zo'n stafdienst staat de directeur-generaal.

Er zijn 13 federale overheidsdiensten opgericht en men kan een onderscheid maken tussen horizontale en verticale FOD's. Er zijn 4 horizontale FOD's: één voor de diensten van de Eerste Minister (FOD Kanselarij van de Eerste Minister) en drie

¹⁹ Federale Portaalsite (online) (z.d.), opgevraagd op 15 april 2006 via <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp>

FOD's die diensten leveren voor de andere FOD's: (FOD Personeel en Organisatie, FOD Budget en Beheerscontrole, FOD Informatie- en Communicatietechnologie). De andere FOD's zijn verticale diensten die elk voor een specifiek beleidsdomein verantwoordelijk zijn zoals Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Financiën, Mobiliteit en Vervoer, Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid, Volksgezondheid en Economie. Het Ministerie van Landsverdediging is echter niet omgevormd tot FOD.

Hoofdstuk 9: Interviews met topmanagers in de publieke sector

9.1 Onderzoeksopzet

Voor het praktijkonderzoek heb ik verscheidene managers in de publieke sector gecontacteerd om een interview af te nemen in verband met management in de publieke sector. Het doel van dit interview is om zo veel informatie te krijgen vanuit de praktijkomgeving.

Om zoveel mogelijk informatie te verwerven, heb ik open vragen gesteld. Zo krijgt de geïnterviewde de ruimte om zelf te bepalen hoe diep hij of zij op de materie wil ingaan. Er werd een standaard vragenlijst opgesteld waarin de hoofdvragen zijn opgenomen. In sommige interviews heb ik nog enkele bijvragen gesteld om dieper in te gaan op wat er gezegd werd. De vragen zijn kort en duidelijk opgesteld waarbij oordelende termen vermeden werden. Alle interviews zijn opgenomen met behulp van een dictafoon om achteraf het gesprek goed te kunnen verwerken. Ik heb hiervoor steeds aan de geïnterviewde de toestemming gevraagd.

Om te beginnen moest er contact opgenomen worden met topmanagers in de publieke sector. Ik heb mij gericht op de voorzitters van de Directiecomités van de federale overheidsdiensten en op de gedelegeerd bestuurders van overheidsbedrijven zoals NMBS, De Post en VRT. Ik heb al deze personen via een brief gecontacteerd. Ook heb ik een manager in een gemeentebestuur gecontacteerd via e-mail. Op mijn brieven is veel reactie gekomen, zowel telefonisch als via e-mail. De meeste contactpersonen hebben toegezegd om mee te werken aan mijn onderzoek, enkelen hebben laten weten dat zij het te druk hadden en een aantal hebben niet gereageerd. Sommigen hebben mij doorgestuurd naar directeurs van de stafdiensten van de betrokken federale overheidsdienst. In totaal hebben van de 18 personen die ik gecontacteerd heb, 13 mensen toegezegd voor een interview. Met dit resultaat was ik tevreden aangezien topambtenaren een zeer drukke agenda hebben. Via een telefonisch gesprek met de secretaresses van de betrokken

personen heb ik telkens een afspraak vastgelegd. Vervolgens heb ik de interviews voorbereid.

9.2 Overzicht van de geïnterviewde personen

Bij de verwerking van de interviews zullen geen namen genoemd worden. Hieronder volgt een beschrijving van de verschillende respondenten.

Respondent A is het diensthoofd van de dienst Boekhouding, Begroting en Belastingen van de stad Genk. Hij heeft van 1993 tot 2002 in de privé-sector gewerkt, namelijk bij Bank Delen. Deze bank is een vermogensbank en daar was hij vooral bezig met de financiële analyse, met andere woorden nagaan welke beursgenoteerde bedrijven interessante perspectieven bieden om in te beleggen. Deze respondent heeft dus een duidelijke roots in de privé-sector.

Respondent B is de voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie (Fedict). Hij heeft van 1986 tot 1999 bij Accenture gewerkt. Hierna is hij bij Siemens Business Services begonnen als CEO. In deze privé-bedrijven heeft hij steeds voor het segment overheid gewerkt. In 2002 is hij overgegaan naar Fedict. Deze respondent heeft dus eveneens een roots in de privé-sector.

Respondent C is de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie van de Federale Overheidsdienst Justitie. Vooraleer hij bij deze FOD is beginnen werken, heeft hij bij een andere federale overheidsdienst gewerkt, namelijk Binnenlandse Zaken en daarvoor heeft hij aan een universiteit gewerkt. Hij heeft dus een volledig publieke loopbaan in de administratie.

Respondent D is de voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Zij is haar loopbaan begonnen op het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 1970, na twee jaar gewerkt te hebben in de

privé-sector bij een verzekeringsmaatschappij. Ze werkt dus al 30 jaar bij Binnenlandse Zaken en heeft dus een duidelijke roots in de administratie.

Respondent E is de voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. Hij is meteen na de universiteit in de diplomatie gestapt via het diplomatieke examen. Sinds 1973 heeft hij diverse functies doorlopen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en heeft dus eveneens een roots in de administratie.

Respondent F is de voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid. Van 1979 tot 1980 was hij geneesheer in een artsenpraktijk en daarna heeft hij steeds in de farmaceutische industrie gewerkt. Sinds 1995 was hij medisch directeur bij het farmaceutische bedrijf Eli Lilly Benelux. Hij heeft bijgevolg een duidelijke roots in de privé-sector.

Respondent G is de Gedelegeerd bestuurder van de Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT). Hij vatte zijn carrière aan bij het Ministerie van Arbeid en in 1973 maakte hij de overstap naar IBM waar hij actief bleef tot 1993. Vervolgens heeft hij een eigen bedrijf opgericht en in 1995 stapte hij over naar Belgacom. Daarna heeft hij nog in een aantal privé-bedrijven gewerkt om in 2000 als gedelegeerd bestuurder te beginnen bij de VRT. Hij heeft dus een duidelijke roots in de privé-sector.

Respondent H is de Gedelegeerd bestuurder van het overheidsbedrijf De Post. Van 1974 tot 2002 is hij actief geweest bij een tiental privé-bedrijven waaronder Masterfoods, Côte d'Or en Interbrew NV. Hij heeft dus eveneens een duidelijke roots in de privé-sector.

Respondent I is de voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie. Hij begon zijn loopbaan als assistent aan de KU Leuven en hij is ook een tijdje politiek actief geweest. Respondent I was zowat

20 jaar betrokken bij de onderwijshervormingen in België, eerst op federaal, nadien (na de federalisering van het onderwijs) op Vlaams niveau. Gedurende vijftien jaar was hij secretaris-generaal van de Vlaamse onderwijsadministratie (het voormalige departement Onderwijs). Hij heeft dus een duidelijke roots in de administratie.

Respondent J is de Directeur-generaal Systeemarchitectuur-Standaarden van de Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie (Fedict). Hij heeft een duidelijke roots in de privé-sector aangezien hij bijna 11 jaar gewerkt heeft voor een Amerikaans computerbedrijf, Sun Microsystems.

Respondent K is de voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid. Hij is zijn carrière begonnen bij het Kabinet van de Vlaamse Minister van Tewerkstelling. Hierna heeft hij nog verschillende functies in de Vlaamse overheid uitgeoefend om in 1999 kabinetschef bij de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen te worden. Hij heeft dus steeds in de publieke sector gewerkt.

Respondent L is de Directeur-generaal Strategie en Coördinatie van de NMBS-Holding. Hij heeft heel zijn carrière bij de NMBS gewerkt, behalve 1 maand in een petroleumraffinaderij. Hij heeft dus een duidelijke roots in de publieke sector.

Respondent M is de Directeur-generaal van De Lijn. Zij is haar carrière begonnen aan de balie in Brussel en Antwerpen waar ze 4 jaar gewerkt heeft. Vanaf dan heeft ze steeds in de publieke sector gewerkt, namelijk bij de GOM Limburg (Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij), als gemeentesecretaris van de gemeente Maasmechelen en bij de Limburgse Reconversie maatschappij. Toen ze bij de gemeente Maasmechelen werkte, was ze reeds lid van de Raad van Bestuur van De Lijn.

9.3 Overzicht van de gestelde vragen

In het kader van de verschillen tussen de privé- en publieke sector heb ik de volgende vragen gesteld:

- Wat zijn volgens u de belangrijkste verschillen tussen de publieke en privé-sector?
- Zijn er volgens u verschillen inzake de capaciteiten waarover een overheidsmanager moet beschikken ten opzichte van een privé-manager?
- Is het ethische aspect belangrijker in de overheid dan in de privé-sector?
- Kunnen de managementprincipes, die toegepast worden in de privé-sector, zomaar toegepast worden in de publieke sector?

In verband met het fenomeen 'politieke benoemingen' heb ik de volgende vraag gesteld:

- Komen politieke benoemingen volgens u nog vaak voor?

Omtrent de recente veranderingen in de federale overheid heb ik de volgende vragen gesteld:

- Wat zijn volgens u de positieve en negatieve punten van de Copernicushervorming?
- Wat is uw mening over het mandaatsysteem voor topmanagers in de federale overheid?

Tenslotte heb ik een vraag gesteld over de slaagkansen van privé-managers in de federale overheid:

- Wat is uw mening over het inbrengen van privé-managers in de overheid en hoe schat u hun slaagkansen in?

9.4 Bespreking van de interviews

Hier volgt een thematische bespreking van de interviews.

9.4.1 Verschillen tussen de publieke en privé-sector

9.4.1.1 Verschillen tussen de publieke en privé-sector in het algemeen

Gelijkenissen tussen de publieke en privé-sector

Vooraleer respondent A in de publieke sector begon te werken, dacht hij dat het verschil vooral te maken had met middelen maar dat is zeker niet het geval. Op het vlak van infrastructuur is er dus geen verschil.

Respondent B beweert dat er niet zoveel verschillen zijn tussen de twee sectoren maar de sector waarin hij zich bevindt, ICT, is altijd een buitenbeentje, of dat nu in een privé-bedrijf is of in de overheid. Dikwijls zegt men dat er veel sterkere procedures bij de overheid zijn maar dat is larie en apekool volgens hem. Als men in een internationaal bedrijf werkt en men doet een offerte aan een klant, dan moet men het gaan uitleggen in Frankrijk of in München en uiteindelijk begint men bij wijze van spreken te discussiëren over de kleur van een stylo. In een privé-bedrijf heet dit New Business Board en bij de overheid heet dit Inspectie van Financiën. Dus eigenlijk is er geen verschil op dat vlak. Ook op het gebied van Controllers is er volgens respondent B geen verschil. Bij de overheid is er het Rekenhof terwijl een privé-bedrijf een interne audit heeft. Dit is hetzelfde. De procedures klinken anders maar eigenlijk komt het altijd op hetzelfde neer.

Volgens respondent E hebben beide sectoren iets gemeenschappelijk, namelijk dat ze beiden stakeholders hebben maar in de overheid zijn de stakeholders anders dan in de privé-sector.

Respondent I zegt dat er verschillen zijn, maar ook heel wat overeenkomsten. In beide gevallen moet men als manager mensen en een organisatie leiden en zien dat ze goed samenwerken. Men moet ook zorgen dat de werknemers gemotiveerd zijn, dat ze hun competenties vergroten en dat ze goed opgeleid zijn. Dat zijn allemaal overeenkomsten.

Finaliteit

Wat voor respondent B een belangrijk verschil is, is wat hij noemt 'de macht van de cijfers'. Hij heeft als voorzitter van het Directiecomité van een FOD geen druk van de cijfers. Privé-bedrijven moeten zorgen dat ze voldoende verkopen, dat hun balans in orde is, dat ze winst maken. Dat bestaat niet in de overheid.

Voor respondent C is het belangrijkste verschil de finaliteit van de twee sectoren. De publieke sector is er voor het algemeen belang terwijl de privé-sector er meestal is om centen te verdienen. Die twee lopen niet altijd gelijk.

Respondent E gaat ervan uit dat de eerste stakeholder voor hem de gemeenschap is. Bij hun vertaalt zich dat dan ook in een dienstverlening aan de burger. Dat is toch wel een duidelijk verschil aangezien de publieke sector niet winstgericht is. De overheid is meer gericht op belangen, waarden en minder op onmiddellijk financiële resultaten. Respondent E beweert dat de privé-sector toch nog kan worden beschreven als zijnde gericht op winst.

Respondent F zegt dat de opdracht verschillend is in de publieke en privé-sector. In een privé-bedrijf worden producten en/of diensten gemaakt maar met als doelstelling een winst te realiseren. In de publieke sector is het leidmotief een dienstverlening naar het publiek. Dat is volgens hem het grootste verschil en in functie van dit verschil zijn er natuurlijk enorm veel verschillen in de werkwijze waarop men dat doet.

Volgens respondent G is belangrijkste verschil dat bij een overheidsbedrijf iets zeer bijzonder heerst en dat is 'het publieke goed'. De mensen zijn bezig met goed te doen voor de samenleving. Dat is iets totaal verschillend in een privé-bedrijf. Respondent G beweert eveneens dat de finaliteit van een overheidsbedrijf anders is. Hij moet geen winst maken. Zijn finaliteit is het afleveren van een maatschappelijk dividend, geen financieel dividend. Dat wil niet zeggen dat zij niet efficiënt moeten zijn. Maar het geld dat ze verdienen, door efficiënt te werken, gaat niet naar de aandeelhouder. Het geld dat ze verdienen wordt onmiddellijk terug geïnvesteerd in de onderneming.

Een belangrijk verschil volgens respondent I is dat een privé-bedrijf als belangrijkste doelstelling het nastreven van winst heeft en zorgen dat de aandeelhouders er ook beter van worden. Vanuit de overheid is er niet de zorg voor winst. Ze moeten wel zorgen dat ze hun doelstellingen gerealiseerd krijgen en dat hun klanten tevreden zijn, wat ook is bij een privé-bedrijf. Maar het op het einde van de maand elke keer kunnen afmeten van winst, dat hebben zij niet. Het is dus moeilijker om te weten of zij goed hebben gewerkt of niet.

Respondent K beweert dat de verschillen tussen de twee sectoren enorm zijn. Het eerste grote verschil is het product dat ze moeten maken of de resultaten die ze moeten bereiken. De publieke sector moet geen winst maken terwijl de privé-sector gericht is op winstmaximalisatie. Natuurlijk heeft de privé-sector soms ook andere resultaten maar die andere resultaten zijn maar tussenresultaten om te komen tot winstmaximalisatie. Dat is helemaal niet het geval in de publieke sector. In de publieke sector is er ook nooit één resultaat, er zijn honderden resultaten die moeten bereikt worden. Respondent K heeft bijvoorbeeld 147 resultaatsgebieden die hij moet halen.

Volgens respondent L heeft de privé-sector als eerste opdracht winstgevende dingen te doen. Bij een openbaar bedrijf moet men ook, in het kader van het financieel evenwicht, bepaalde prestaties kunnen verwezenlijken en bepaalde objectieven

kunnen bereiken maar omwille van andere redenen. In de privé-sector wil men ook altijd kwaliteit en een goede dienstverlening afleveren maar het uiteindelijke oogmerk van de aandeelhouder is winst maken dus eigenlijk zijn ze vriendelijk om winst te maken. Respondent L beweert dat de NMBS sowieso vriendelijk is om meer klanten te lokken, om bedrijven interessanter te maken in de sociaal-economische context, enz. Specifiek wat de spoorwegen betreft, is het duidelijk dat zij een grote rol moeten spelen in het vervoer in het algemeen. Zij moeten er dus in slagen om op plaatsen waar er veel verkeer is, het marktaandeel te gaan wegkapen. Het moet socio-economische wel betaalbaar blijven. Respondent K zegt eveneens dat er bij de NMBS ook goederen- en internationaal reizigersverkeer is. Dat is wel een commerciële opdracht en voor deze tak gelden ook de vereisten van de privé-sector.

Respondent M is van mening dat er heel veel verschillen zijn tussen de twee sectoren. Het eerste verschil is volgens haar het doel waarvoor men werkt. In de privé-sector is het doel vooral winst maken en zorgen dat de aandeelhouders tevreden zijn. De Lijn moet een bepaalde dienstverlening uitvoeren en die dienstverlening is een dienstverlening waarbij de politiek bepaalt wat de prioriteiten zijn. Die diensten moeten ook op een onafhankelijke en gelijkwaardige manier aan alle inwoners verleend worden.

Reglementering en procedures

Respondent D beweert dat de overheid met veel meer handicaps zit dan de privé-sector. In de overheid zit men met wetgeving. Zo kan zij nooit beslissen dat ze haar takenpakket gaat aanpassen aan de middelen bijvoorbeeld. In de privé kan het product veranderd worden en is er meer ruimte voor het beheer van de middelen terwijl er in de openbare sector weinig ruimte voor beweging is. De middelen hangen af van de beschikbaarheden op federaal vlak en niet zozeer van de noden. Respondent D zegt ook dat de regels nogal strak zijn en dat er weinig bewegingsruimte is.

Een ander verschil volgens respondent F is dat in de publieke sector alles wat men doet in een bepaalde reglementering zit. Men gaat hier niets in kunnen doen zonder dat er daar een juridische onderbouwing is. Alles is gejustifieerd via reglementering. In de private sector is dat niet zo alhoewel men daar ook bepaalde regels moet naleven.

Respondent H beweert dat men in de overheid niet de flexibiliteit heeft om om te gaan met de mensen zoals ze dat in een privé-bedrijf wel zouden hebben. Dat is een gevolg van het feit dat een overheidsbedrijf moet terugvallen op statutaire contracten. Die mensen hebben een levenslang contract en mogen niet ontslagen worden. Er zijn ook heel strikte regels in verband met de evolutie van de carrière, promotie, eventuele bestraffingen,...

Respondent I is van mening dat binnen de publieke sector alles veel meer in procedures vastligt en daardoor dus ook trager en moeilijker gaat. Alles is nogal juridisch geregeld. Het risico van traagheid is ingebouwd door strakke regels

Als er in een privé-bedrijf gezegd wordt wat men nodig heeft om bepaalde doelstellingen te bereiken, dan krijgt men dat vrij snel volgens respondent J. In de overheid moet er nog altijd rekening gehouden worden met overheidsprocedures. Dat maakt het allemaal iets trager, maar daarom niet slechter.

Respondent K beweert dat de publieke sector in een veel formelere omgeving zit zoals bijvoorbeeld de statuten. Respondent K kan niet om het even wie in dienst nemen. Als hij iemand heeft die heel goed werkt, kan hij hem of haar niet méér gaan betalen. Er zijn ook verschillende soorten budgetten die ze krijgen in de publieke sector en ze kunnen die niet mengen. In de privé kan men beslissen om bijvoorbeeld minder mensen in dienst te nemen en met dat geld te investeren in een nieuw computerprogramma. Respondent K kan dat niet.

Het aspect controle is een belangrijk verschil tussen de twee sectoren volgens respondent M. Een overheidsbedrijf wordt heel veel gecontroleerd. Respondent M vindt dat goed omdat ze bij De Lijn met belastingsgeld werken maar dat werkt soms ook vertragend. Bij De Lijn hebben ze bedrijfsrevisoren, regeringscommissarissen in de Raad van Bestuur, controle van het Rekenhof en interne audit.

Politieke omgeving

In een politieke omgeving werken is niet evident volgens respondent B. Men wordt in de overheid geconfronteerd met politiciers, met een parlement en met mensen die niet altijd kennis van zaken hebben als het gaat over ICT. Maar in een privé-bedrijf wordt ook aan politiek gedaan. Het verschil is dat men hier weet dat er aan politiek gedaan wordt terwijl het in een privé-bedrijf niet geweten of niet gekend is.

Respondent D beweert dat de politieke druk op de strategieën en op de prioriteiten in de publieke sector een grote rol speelt.

Respondent G is van mening dat zijn aandeelhouder (de overheid) eerder bezig is met een algemeen maatschappelijk verhaal dan met de finaliteit van de onderneming en dat zijn aandeelhouder absoluut gericht is op korte termijn objectieven omdat de korte termijn in de politiek alsmaar belangrijker wordt.

Voor respondent H ligt het grootste verschil tussen de twee sectoren bij de stakeholders, dat zijn alle mensen die direct of indirect betrokken zijn bij de activiteiten van het bedrijf. Bij de Post is de opdracht intern omschreven maar extern bestaan er veel verwachtingen rond die niet uitgeschreven zijn. Dat maakt dat vele mensen verwachtingen stellen naar het bedrijf die het echter niet wil invullen. Een goed voorbeeld is de sociale rol van de postbode. De Post heeft duidelijk gezegd wat ze wil doen qua dienstverlening maar aan de andere kant zijn er lokale politieke overheden die verwachtingen hebben die niet in de opdracht zitten en dus ook niet vertaald worden naar de activiteiten toe.

Volgens respondent I is de besluitvorming bij de overheid heel wat ingewikkelder. Bij een FOD is er het management van de federale overheidsdienst maar dan zijn er ook nog de politici en die willen ook hun zeg hebben. In een privé-bedrijf heeft men de Raad van Bestuur. Dat zijn mensen die daar niet fulltime mee bezig zijn. Ze komen één keer per maand samen en nemen de grote beslissingen. Ze moeien zich niet met de dagdagelijkse gang van zaken. De politiek heeft de neiging altijd in veel dingen tussen te komen. De politiek moet de doelstellingen bepalen maar hoe ze moeten gehaald worden, moet het management bepalen. Er is dus een dubbele verantwoordelijkheid waardoor er ook tragere beslissingen komen volgens respondent I.

Respondent K zegt dat een FOD te maken heeft met een regering die voortdurend opdrachten geeft die ze ook moeten uitvoeren. Ze zitten dus in een totaal andere situatie als in de privé-sector. Terwijl men in de privé in een één-tot-één situatie zit, zitten zij in een één-tot-velen situatie in de regering omdat men altijd met een coalitieregering zit. Respondent K is ook van mening dat een FOD moet werken op lange termijn maar dat ze te maken hebben met de politiek die op korte termijn denkt.

Overheidsbedrijven worden met de politiek geconfronteerd. Respondent M zegt dat de relatie met de betrokken minister moeilijk is. In een overheidsbedrijf moet de manager kunnen aanvaarden dat de minister bij het bepalen van de strategie een belangrijke rol speelt. Maar de overheid moet zich volgens respondent M beperken tot de strategie en het operationele moet ze aan de managers overlaten. Dat is iets dat men permanent moet bewaken. De ministers zijn door de verkiezingen ook vooral gericht op korte termijn terwijl het management van een overheidsbedrijf op lange termijn probeert te denken.

Werknemers

Op het vlak van werknemers is er volgens respondent A een groot verschil. In veel private ondernemingen zit men met een homogene groep, zeker in de banksector,

terwijl men in de publieke sector met een veel bredere waaier zit. Er zijn mensen met veel verschillende opleidingen. In het personeel is er dus meer diversiteit. Als men met personeel moet omgaan, vergt dat volgens respondent A een iets andere aanpak. Men moet namelijk meer de juiste golflengte zoeken met de juiste medewerkers. Ook is er een meer hiërarchisch systeem in de overheid. Hoe meer lagen er zijn in een organisatie, hoe moeilijker het is om de medewerkers aan te sturen.

Een ander verschil volgens respondent H is dat De Post een bedrijf is met een groot aantal werknemers en dat het veel werknemers heeft die laag tot niet geschoold zijn wat dus qua organisatie van de activiteiten, qua verandering, qua begeleiding van die mensen, qua communicatie,... een aantal precieze eisen stelt.

Publiek karakter

Een negatief punt is volgens respondent G dat een publieke onderneming zeer publiek is. Men verschijnt in de kranten voor alles en voor niets en men wordt constant geconfronteerd met de openbaarheid van bestuur. Respondent G beweert dat een goede onderneming niet openbaar is. Van het ogenblik dat men in een concurrentiële sector werkt, zijn er bedrijfsgeheimen. Er zijn meer en meer overheidsbedrijven die in een competitieve sector zitten zoals De Lijn, VDAB en VRT door de liberalisering. Als er gewerkt wordt met concurrenten, dan zouden ook de regels van de concurrentiële sector moeten gelden volgens respondent G.

Respondent M beweert dat men in een overheidsbedrijf heel sterk werkt met de publieke opinie. Overheidsbedrijven en alles wat de overheid doet, worden veel nauwer opgevolgd door de publieke opinie dan privé-bedrijven volgens respondent M.

Klanten

Volgens respondent K zit de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid in een situatie waarbij ze klanten hebben met zeer wisselende vragen, niet de vragen om 1 specifiek product te kopen.

Ook respondent M beweert dat er een verschil is tussen de twee sectoren inzake de klanten. Respondent M is van mening dat de burgers kritischer zijn ten opzichte van de dienstverlening die ze van de overheid krijgen dan ze als klant zijn ten opzichte van iets wat ze van de privé krijgen. Dat vindt respondent M ook normaal aangezien ze zelf voor die dienstverlening betalen via het belastingstelsel. De klanten van een overheidsbedrijf hebben niet altijd een keuze waardoor het logisch is dat ze strenger zijn ten opzichte van de leverancier. De klanten zijn bijgevolg veeleisender ten opzichte van een overheidsbedrijf.

9.4.1.2 Functies van een manager

Respondent A denkt dat er niet zo veel verschillen zijn inzake de capaciteiten waarover een manager moet beschikken. In een groot privé-bedrijf, een multinational met enkele duizenden werknemers, is de structuur hetzelfde. Daar is ook een hiërarchie en een grote administratie. Eén van de verschillen volgens respondent A is dat er minder flexibiliteit is om goede mensen te laten doorstromen. In een private omgeving kan men medewerkers, die op bepaalde vlakken meer toegevoegde waarde leveren, sneller belonen dan in een omgeving met een vastgelegde schaal, barema's en bevorderingsprocedures. Op dit vlak is er dus meer logheid maar dat is gebonden aan het ambtenarenstatuut.

Respondent B daarentegen beweert dat er wel verschillen zijn. In de privé-sector moet men zeer goed omkunnen met klanten en met mensen. In de publieke sector is omkunnen met klanten belangrijk, zeker als je werkt voor anderen zoals Fedict voor andere ministeries werkt. Men moet ook omkunnen met zijn eigen mensen maar men moet natuurlijk eveneens aan politiek doen. Apolitiek zijn kan niet als men in een

politiek bedrijf werkt volgens respondent B. Dat betekent niet dat iemand op een lijst moet staan of zich outen als socialist, christen-democraat of liberaal. Maar men moet wel begrijpen en accepteren dat degene die tegenover u zit dat wel doet en zo denkt. Dat maakt het voor mensen die daar geen ervaring mee hebben, heel wat moeilijker.

Volgens Respondent C zijn er geen verschillen behalve het beslissingsproces. Het is namelijk moeilijk om op dezelfde manier beslissingen te nemen ten aanzien van een privaat systeem als ten aanzien van een publiek systeem aangezien in de publieke sector onder de verantwoordelijkheid van een publiek verantwoordelijke zoals een minister moet gewerkt worden. Het politieke beslissingsproces is iets totaal anders als het beslissingsproces binnen een privé-bedrijf.

Respondent D beweert dat managers, die uit de privé-sector komen en nu voor de overheid werken, zich toch moeten aanpassen. Ze hebben een tijdje nodig om de bedrijfscultuur aan te leren, ook om te begrijpen in welk streng kader ze moeten gaan werken. Anderzijds hebben overheidsmanagers ook veel meer gevoeligheid nodig voor het politieke omdat het takenpakket afhankelijk is van de actualiteit. Het hangt natuurlijk ook af van het departement waarin de manager zich bevindt maar Binnenlandse Zaken is een departement dat zeer afhankelijk is van de actualiteit. Het is moeilijk voor een manager uit de privé om al meteen die gevoeligheid voor het politieke én de actualiteit te tonen en om in te spelen op de politieke actualiteit. Ook moet een manager zich volgens respondent D aanpassen aan het weinig flexibele karakter van een aantal zaken bij de overheid.

Volgens respondent E zijn er op dit vlak weinig verschillen. Een goede manager heeft namelijk een menselijke kant en staat dicht bij de medewerkers. Een manager moet natuurlijk ook leiding geven en hij moet dat ook durven tonen. Maar het belangrijkste is dat een manager toont dat hij niet alleen bereid is, maar ook in staat is om zijn verantwoordelijkheid op te nemen. Respondent E denkt dat dat in de privé-sector hetzelfde is en men dus een menselijke kant moet tonen naar de mensen toe. Hij beweert ook dat de manager duidelijke objectieven moet hebben wat ook geldt in

de privé-sector. Bij de overheid zijn de objectieven meer gericht op het behalen van minder kwantificeerbare resultaten dan in de privé-sector waar er een jaarbalans is. Binnen de overheid kan men ook een beetje kwantificeren maar dat is niet zo gemakkelijk. Respondent E beweert verder dat een overheidsmanager wel een speciaal engagement moet hebben naar de gemeenschap toe, wat men misschien in de privé-sector minder aanvoelt als manager.

Respondent F beweert dat een manager in de privé-sector over tal van vaardigheden moet beschikken: hij moet leiderschap hebben, managementcapaciteiten hebben,... Het grote verschil met de publieke sector is dat een manager in de publieke sector met het aspect politiek én het aspect reglementering moet kunnen leven. Respondent F denkt dat een persoon die zich dat niet kan waarmaken in de overheidssector, na 1 of 2 jaar zodanig ontgoocheld gaat zijn dat hij het voor bekeken houdt. Men moet ermee kunnen leven dat men in een omgeving komt die anders bepaald wordt.

Respondent G denkt dat de essentie van de kwaliteit hetzelfde is. Wat men in een overheidsbedrijf moet kunnen is nog beter omgaan met de media en met de buitenwereld en misschien nog iets diplomatischer zijn naar zijn aandeelhouder toe. Respondent G vindt het een zeer artificieel verschil dat gemaakt wordt tussen een overheidsbedrijf en een ander bedrijf. Het publieke goed is belangrijk, wat voor een ander bedrijf niet geldt. Maar in de essentie van het managen van een bedrijf is er geen verschil. In een overheidsbedrijf moet er misschien een beetje meer rekening gehouden worden met wat de mensen willen als samenleving en het winstmotief is veel minder duidelijk. Maar het winstmotief is er toch want als men zegt dat men zo efficiënt mogelijk wil werken, dan is er een winstmotief. De winst wordt alleen anders gebruikt. Respondent G beweert tenslotte dat hij in dit overheidsbedrijf werkt op dezelfde manier als hij heel zijn leven gewerkt heeft in privé-bedrijven.

Volgens respondent H moet een manager van een overheidsbedrijf oor hebben voor de verzuchtingen van externe stakeholders en hij moet goed proberen in te schatten

wanneer men er wel of niet rekening mee wilt houden. Voor de uitvoering van een plan moet men dat in principe zo weinig mogelijk doen maar tegelijkertijd moet een overheidsmanager ook beseffen dat een plan uitvoeren tegen de opinie van de pers en van de externe stakeholders waarschijnlijk niet kan. Respondent H denkt namelijk dat zonder de steun van het publiek geen enkel overheidsbedrijf kan functioneren. Ook het feit dat er statutaire contracten en veel laaggeschoolden zijn, heeft een impact op de manier waarop men met mensen moet omgaan als manager.

Respondent I beweert dat de meeste capaciteiten dezelfde zijn. Strategische visie moet een manager overal hebben, dus weten waarover het gaat en wat de hoofdzaken zijn. Hij moet ook motiverend kunnen optreden naar personeel, kunnen bemiddelen, ervoor zorgen dat mensen elkaar verstaan en conflicten oplossen. Dat zijn een aantal dingen die toch wel gelijk zijn.

Wat heel belangrijk is volgens respondent I is dat, als men in de overheid werkt, men wel een grote gevoeligheid moet hebben voor de waarden die binnen de overheid belangrijk worden geacht en die te maken hebben met het belang van de samenleving. Winst moeten zij niet maken maar er moet wel een grote zorg zijn voor de juiste besteding van de middelen. Er wordt veel geld gebruikt en het is geld van de mensen dus er moet daar zorgvuldig mee omgegaan worden. De gelijke behandeling van mensen is voor de overheid ook heel belangrijk. Transparantie is ook belangrijker dan in een privé-bedrijf. In een privé-bedrijf worden er meer dingen intern gehouden. In de overheid daarentegen is alles meer publiek. Respondent I beweert ook dat een overheidsmanager begrip moet hebben voor politiek. Dat wil niet zeggen dat hij ook zelf aan politiek moet doen. Hij moet er zelfstandig tegenover staan maar hij moet wel rekening houden met de politieke bekommernis. Als men geen rekening houdt met de politieke zorgen van een minister, dan is er geen samenwerking mogelijk. Het is een moeilijk samenspel. Daar moet men volgens respondent I wat diplomaat zijn. Zonder zin voor diplomatie houdt men het in de overheid niet uit.

Volgens respondent J zijn er tot op zekere hoogte verschillen inzake de capaciteiten waarover een manager moet beschikken. Hij beweert dat het belangrijk is dat men vertrouwd is met de omgeving waarin men zich bevindt. Als een persoon bijvoorbeeld in een Amerikaans computerbedrijf werkt, dan is daar een bepaalde cultuur en moet hij zich daaraan aanpassen. Respondent J is van mening dat dat ook geldt voor een overheidsdienst waar een bepaalde cultuur heerst en men moet zich daar eveneens aan aanpassen. Voor de rest zijn de eigenschappen die een manager moet hebben vergelijkbaar met de privé-sector volgens respondent J.

Respondent K beweert eveneens dat er verschillen zijn inzake de managementcapaciteiten. In de publieke sector heeft een manager volgens hem een grotere dosis diplomatie nodig, hij moet ook een overzicht hebben van de gevoeligheden overal en hij moet kunnen omgaan met de politiek. De actieradius van een manager in de publieke sector moet veel breder zijn dan die van een privé-manager. Er zijn natuurlijk ook aspecten die hetzelfde zijn: leidinggeven is overal nodig, people management, het gevoel geven aan mensen om voor één ding te gaan.

Van een manager in de publieke sector wordt veel meer van zijn persoonlijkheid gevergd dan van iemand in de privé-sector en ze moeten veel bredere competenties hebben volgens respondent K. Het nadeel is dat men dikwijls managers kiest die heel goed zijn in de diplomatieke zaken en die daardoor niet altijd resultaatgericht zijn en zeer weinig klantgericht. Door Copernicus is daar wel verandering in gekomen.

Respondent L is van mening dat er op dit gebied geen verschillen zijn. Zowel een overheidsmanager als een privé-manager moet zijn objectieven definiëren, personeel kunnen motiveren, richtlijnen uitzetten, een bedrijfsplan opstellen, dat bedrijfsplan opvolgen, het budget in de gaten houden, tevredenheid van de klanten in de gaten houden,... Respondent L denkt dat dat ongeveer hetzelfde is behalve dat er in de privé-sector het allesoverheersende objectief van winst maken is terwijl dat in een openbaar bedrijf iets minder bestaat.

Volgens respondent M is het een voordeel in de overheid te werken als je ongeveer weet hoe de politiek werkt. Een overheidsmanager werkt in een politieke context dus moet hij daarmee rekening houden. Men kan niet doen alsof het er niet is. Respondent M zegt dat het belangrijk is dat men als manager van een overheidsbedrijf moet kunnen meedenken met de belangen van de minister maar men moet langs de andere zijde de lange termijnvisie van het bedrijf bewaken. Men moet dus op het juiste moment 'neen' kunnen zeggen voor het belang van het bedrijf. Volgens respondent M heeft een manager in een overheidsbedrijf ook veel minder macht dan een manager in de privé-sector. Een overheidsmanager moet volgens respondent M ook meer rekening houden met de publieke opinie en veel tijd steken in de relaties met de pers. Communicatie is zeer belangrijk. De vakbonden zijn een ander aspect waar een overheidsmanager goed mee moet kunnen omgaan en daar moet hij ook veel tijd en energie insteken. Tenslotte zegt respondent M dat een overheidsmanager dus veel meer geduld moet hebben, dat hij goed moet rekening houden met de politiek en de vakbonden en hij moet ook kunnen werken met minder tools dan in de privé.

9.4.1.3 Managementprincipes uit de privé-sector

Respondent A beweert dat ze die managementprincipes op dit moment aan het toepassen zijn maar dat dat niet van vandaag op morgen kan gebeuren. Het vraagt tijd om het personeel en de organisatie mee te krijgen. Als men aan financiële processen begint te sleutelen, is dat niet bij één persoon maar ook alles wat daar voor komt en alles wat gaat volgen. Het is iets wat gefaseerd ingevoerd wordt, over een aantal jaren, ook soms sector per sector. Volgens respondent A is het ook belangrijk dat men het veranderingsproces diplomatisch aanpakt en rekening houdt met de weerstand.

Volgens Respondent B kunnen de managementprincipes uit de privé-sector zeker en vast toegepast worden in de overheid. Met mensen omgaan, in de privé-sector of in de overheid, blijft met mensen omgaan. Omgaan met klanten blijft omgaan met

klanten. Het grote verschil is natuurlijk dat geld een vrij gemakkelijk gegeven is binnen de overheid. In privé-bedrijven moet geld verdiend worden maar als er veel verdiend wordt kan men ook escapades doen. Zoals men niet moet spelen met het geld van een aandeelhouder, moet men niet spelen met het geld van de belastingbetaler. Als deze principes toegepast worden in de overheid dan werkt dat perfect. Respondent B is daarom van mening dat het niet zo slecht zou zijn als er nog meer mensen uit de privé-sector in de overheid zouden werken om de principes die ze daar geleerd hebben naar de overheid te brengen. Respondent B zou het ook niet zo slecht vinden moesten er mensen die in de overheid gewerkt hebben, in de privé-sector gaan werken omdat dit een wisselwerking geeft die zeer interessant kan zijn. Het zijn twee werelden apart maar de basisprincipes blijven dezelfde.

Respondent C beweert dat de managementprincipes kunnen toegepast worden in de publieke sector maar niet zomaar. In de overheid hebben ze ook een managementplan zoals een privé-bedrijf, ze hebben elk jaar een operationeel plan, ze hebben opvolgingsindicatoren en opvolgingsmechanismen zoals Balanced Score Card en ze hebben selectieprocedures die veel professioneler verlopen dan in de privé-sector. Sinds Copernicus en ervoor al zijn ze volgens respondent C bezig de instrumenten uit de privé-sector toe te passen bij de overheid.

Respondent D zegt dat de managementprincipes meestal kunnen toegepast worden in de overheid wanneer men er in slaagt om de financiële middelen ervoor te verkrijgen. Volgens haar worden de meeste technieken toegepast in de publieke sector. Zij doen ook aan Business Process Reengineering, ze gebruiken dezelfde ontwikkelingsmiddelen voor hun personeel, ze ontwikkelen ervaring in verband met de lerende organisatie,... Het is wel zo dat men in de overheid meer te kampen krijgt met harmonisering. In de publieke sector kunnen ze niet om het even wat gaan toepassen. Ze worden min of meer gecoacht en ze worden in de gaten gehouden door horizontale FOD's (Personeel en Organisatie, Budget en Beheerscontrole,...). Die mensen zorgen voor een zekere harmonisering en ze zijn dus soms verplicht om in systemen in te stappen. Wat respondent D wel een probleem vindt, is dat zij

weinig ruimte heeft om mensen incentives te geven. Of iemand nu goed werkt of iets minder goed, men kan daar wel rekening mee houden in de evaluatie maar weinig in het loon of de premie. Dit principe is er minder in de privé-sector.

Respondent E denkt dat de managementprincipes uit de privé toegepast kunnen worden en hij denkt dat de Copernicushervorming een aantal belangrijke stappen in de goede richting heeft gezet. Hierbij denkt respondent E vooral aan 2 domeinen, namelijk personeelsbeheer en begrotingsbeheer. Op het vlak van het personeelbeleid hebben ze in de overheid de voorbije jaren toch een hele weg afgelegd om meer te gaan in de richting van wat men in de privé-sector doet, namelijk het stimuleren van de persoonlijke prestaties van de personeelsleden. Ze hebben ook enorm veel gedaan op het vlak van vorming en ze hebben daar ook budgetten voor vrijgemaakt. Dat betekent eveneens dat mensen die niet goed presteren, misschien in tegenstelling tot het verleden, niet de tegenprestatie kunnen verwachten van de werkgever. Respondent E beweert eveneens dat ze op het vlak van de begroting een meer rigoureuze opvolging van hun bestedingen en uitgaven hebben dankzij een goede ICT-ondersteuning. Ook vermeldt respondent E het ICT-domein. Ze hebben 10 jaar geleden fors geïnvesteerd in informatica omdat dat voor hen zeer belangrijk is.

Respondent F is van mening dat het goed is dat men bepaalde beheerstechnieken en methodieken uit de privé-sector in de overheid wil implementeren. Maar de finaliteit is dikwijls verschillend waardoor ze soms niet toegepast kunnen worden en dat is eigen aan de reglementering. Als voorbeeld vermeldt respondent F de begroting. Door het feit dat men geen winst moet maken, gaat men andere principes hanteren. In de privé-sector heeft men ook veel minder reglementaire belemmeringen en kan men veel vlugger implementeren. Als men in de privé-sector bijvoorbeeld een personeelsplan moet goedkeuren, is dat op een maand besproken. Bij de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid zijn er 4 ministers die dat moeten goedkeuren. Het proces in de overheid is dikwijls een belemmerende factor waar men niet omheen kan.

Respondent G denkt dat de fundamentele managementprincipes dezelfde zijn. De missie zal iets anders zijn maar in een overheidsbedrijf moet ook een missie vastgelegd worden. Men moet ook een performant human resources en IT beleid voeren. Bij de twee overheidsbedrijven waar respondent G gewerkt heeft, ziet hij geen verschil.

Ook respondent H beweert dat er op dat gebied geen verschil tussen een overheidsbedrijf en een privé-bedrijf is met reserve voor de statutaire contracten en de vele stakeholders waarmee ze moeten rekening houden.

Respondent I zegt dat de meeste managementprincipes wel kunnen toegepast worden in de overheid maar niet zomaar. Er is daar nogal wat discussie over. In de noordelijke landen zoals VS, Canada en de Scandinavische landen zal men zeker zeggen dat ze in de overheid nog veel kunnen leren van het management van de privé-sector en dat ze dezelfde regels van efficiëntie moeten toepassen. In de zuiderse landen zal men meer zeggen dat de overheid iets totaal ander is en dat de overheid niet dezelfde efficiëntie en rol heeft als de privé-sector. De overheid moet volgens hen een aantal principes en waarden naleven en moet niet zo efficiënt zijn. Respondent I beweert dat ze die discussie in België ook hebben. De franstaligen volgen meer de zuiderse richting en vinden dat de overheid iets totaal anders is dan de privé-sector. In Vlaanderen zal men meer zeggen dat de publieke sector ook de managementprincipes uit de privé moeten toepassen en dat zij ook efficiënt moeten werken om met de beperkte middelen de beste resultaten te bereiken. Respondent I is van mening dat de overheid veel kan leren van een aantal managementtechnieken uit de privé-sector. Maar hij is er ook van overtuigd dat men in de privé-sector veel kan leren van de overheid.

Respondent J daarentegen beweert dat de managementprincipes niet kunnen toegepast worden in de overheid. Zo is er bijvoorbeeld het verschil van statuut. Een ambtenaar kan niet zomaar ontslagen worden. Er is veel minder flexibiliteit in het

aannemen en ontslaan van mensen. In de privé moet je een stevig dossier opbouwen om iemand te kunnen ontslaan. Zelfs als men in de overheid een stevig dossier heeft, is het vaak 'not done' om iemand opzij te zetten. Men gaat die persoon dan muteren naar een andere dienst en uiteindelijk wordt het probleem verschoven.

Volgens respondent K worden de middelen om na te gaan of de doelstellingen bereikt werden, ook in de publieke sector toegepast. Zo is er bijvoorbeeld de Balanced Score Card. De methodes om te gaan meten zijn dezelfde maar wat er gemeten wordt, is verschillend. Als respondent K zijn mensen wil evalueren zal hij dat met een zelfde evaluatiesysteem doen als in de privé-sector. Respondent K kijkt naar andere zaken om die evaluatie te doen maar het middel is hetzelfde. De discussie die 3 à 4 jaar geleden woedde in de federale overheid dat de zaken uit de privé niet moesten overgenomen worden omdat men in de overheid met iets anders bezig is, vindt respondent K een totaal verkeerde stelling. In de overheid hebben ze die dingen allemaal nodig en ze moeten ze gebruiken om hun resultaten te bekijken.

Al deze beleidstechnieken worden bij de NMBS net zo veel en frequent toegepast en opgevolgd als in de privé-sector denkt respondent L. Hij beweert dat ze misschien nog iets meer toegepast worden in de publieke sector dan in de privé-sector. Moest respondent L in de privé werken en men kwam hem over dergelijk zaken praten, dan zou hij zich in de eerste plaats afvragen wat dat hem gaat kosten en of het geld opbrengt. In de openbare sector zal dat misschien meer gevolgd worden omdat men vindt dat het hoort bij het managen van een bedrijf.

Op het operationele vlak worden deze principes zeker toegepast volgens Respondent M en moet het ook een doelstelling zijn volgens haar. Men kan de managementprincipes dus toepassen in de publieke sector maar het gaat langzamer. Het voordeel bij De Lijn is dat het bedrijf onderverdeeld is in operationele entiteiten in iedere provincie en daar zijn de mensen eindverantwoordelijk voor wat ze doen, wat grote betrokkenheid creëert. Respondent M beweert dat ze nu ook bezig zijn met het ontwikkelen van een aantal instrumenten die ze daarvoor niet hadden zoals

bijvoorbeeld de Balanced Score Card op ieder niveau. Op het strategische niveau zit men natuurlijk met het feit dat men niet alle instrumenten zelf in handen houdt en dat men moet rekening houden met de minister en het parlement.

9.4.1.4 Ethiek in de publieke en privé-sector

Respondent A beweert dat ethiek zeker belangrijker is in de overheid. Vanuit financiële hoek is het zeker belangrijker omdat men in de overheid omgaat met publieke gelden. In een private omgeving moet het financieel management verantwoording afleggen aan de aandeelhouders. De verantwoordingsplicht is dus beperkt tot die mensen. Bij een openbaar bestuur heeft men te maken met publiek geld. De verantwoordingsplicht stopt niet met een mooie jaarrekening neer te leggen en kwijting te vragen. De verantwoordingsplicht is dagelijks.

Respondent B daarentegen zegt dat ethiek even belangrijk is in beide sectoren. Men legt meer de klemtoon bij de overheid op ethiek maar in de privé-sector wordt dat ook steeds belangrijker. Zo zijn er de actuele zaken zoals Enron en Picanol. Als men werkt voor de overheid is het natuurlijk gevoeliger omdat er gewerkt wordt met belastingsgeld. Dit betekent niet dat men er meer rekening mee moet houden. Men moet evenveel rekening houden met ethiek als men bij een privé-bedrijf werkt als bij de overheid volgens respondent B.

Volgens respondent C is ethiek zeker belangrijker in de overheid dan in de privé-sector. Hij gelooft niet dat ethiek om geld te verdienen even sterk is als ethiek om het algemeen belang te dienen. Hij beweert zeker niet dat er geen ethiek is in een privé-firma. Dat het ethische aspect belangrijker is in de overheid is ook zichtbaar in de deontologische charter die in het oude statuut van de ambtenaren staat ingeschreven en in het ethisch charter dat in de verschillende publieke overheden al is opgesteld. Als men die in een privé-bedrijf zou toepassen, zou dat bedrijf binnen x aantal tijd failliet zijn volgens respondent C.

Respondent D is eveneens van mening dat het ethische aspect belangrijker is in de publieke sector. De overheid is er om de wet te doen eerbiedigen. In de privé-sector is er meer ruimte voor creativiteit op dat vlak en men zoekt dus ook naar middelen om de wet te omzeilen wanneer het geld zou opbrengen. Volgens respondent D is er bij de overheid zeker een ethische factor, niet alleen in het kader van het respecteren van wetgeving maar ook de manier waarop ze met de burger omgaan en met de democratie.

Volgens respondent E is het ethische aspect altijd belangrijk. Hij zou niet durven zeggen dat het belangrijker is in de overheid maar hij denkt dat het ethische zich op een andere manier vertaalt in de overheid. Ethisch handelen betekent in de overheid erover waken dat er interne controlesystemen zijn die misbruik van overheidsgelden onmogelijk maken en die ervoor zorgen dat het overheidsgeld op een efficiënte manier gebruikt wordt. In de FOD Buitenlandse Zaken is het ethische aspect belangrijk maar het vertaalt zich op een andere manier dan in de privé-sector waar nu de ethische code is van Mr. Buysse. Bij het lezen van deze code is het duidelijk dat dit is uitgeschreven voor de privé-sector.

Respondent F beweert dat er meer en meer over ethiek gesproken wordt. De groep Lippens heeft voor de privé-sector een welbepaalde deontologische code voorgesteld. Respondent F denkt dat er in de privé-sector dus een bepaalde deontologie is maar in de publieke sector is dat evenzeer zo en misschien nog meer omdat de verleiding daar heel groot is.

Voor respondent G daarentegen is het ethische aspect niet belangrijker in de overheid. Hij vindt dat men altijd ethisch moet handelen en ethische zaken moet doen en hij ziet niet in dat er enig verschil zou zijn. Wat er wel is, is dat in de overheid het publieke goed belangrijk is en in de privé het commerciële goed maar dat heeft niets te maken met ethisch handelen. Men moet overal de wet volgen volgens respondent G.

Respondent H denkt eveneens dat het ethische aspect niet belangrijker is in de overheid. Volgens hem is ethiek in een privé-bedrijf wel moeilijker dan in de overheid. Ethiek in een privé-bedrijf is verschrikkelijk moeilijk omdat men bij alles wat dagelijks gedaan wordt, de vraag moet stellen in welke mate dat ethisch verantwoord is. Die grens tussen ethisch verantwoord en niet is zeer dun. Wat is juist qua concurrentie? Wat is juist qua omgaan met de mensen? Wat is juist qua omgaan met het milieu? Dat is zeer moeilijk. In een overheidsbedrijf mogen er geen mensen ontslagen worden en ethisch correct omgaan met personeel gebeurt dus sowieso al beter dan in eender welk privé-bedrijf. Respondent H stelt zich echt wel de vraag naar lange termijnoplossingen voor zijn personeel, veel meer dan een privé-bedrijf doet. Indien er mensen teveel zijn bij een privé-bedrijf moeten ze weg. Respondent H is verplicht, omwille van het statuut, om oplossingen te gaan zoeken. Dat maakt dat hij ethisch veel verder staat en hij denkt dat het dus ethisch gezien een beetje gemakkelijker is voor een overheidsbedrijf omwille van die statutaire contracten.

Respondent I is ook van mening dat het ethische aspect in beide sectoren belangrijk is maar hij denkt wel dat de overheid daarin een voorbeeldrol te vervullen heeft. Voor de overheid zijn een aantal waarden belangrijker terwijl bij de privé-sector winst maken en groeien zwaarder weegt. Respondent I denkt dat de overheid het voorbeeld moet geven in het toepassen van een aantal ethische principes. Hoe wil een overheid de privé-sector oproepen ethische principes te respecteren als ze dat zelf niet doet? Dat zou moeilijk zijn.

Respondent J zou niet zeggen dat het ethische aspect belangrijker is in de overheid dan in de privé-sector. Hij denkt dat het een beetje afhankelijk is van de grootte van het bedrijf. Misschien dat bij opstartende bedrijven meer de filosofie heerst van 'alles kan en alles mag' maar eens de bedrijven door een bepaalde groeifase zijn, wordt er gewerkt aan een bepaalde 'code of conduct'. Deze zal niet alleen gaan over hoe de werknemers zich moeten gedragen maar ook over hoe de werknemers zich moeten gedragen in hun relatie met klanten, collega's, enz. Dat is er evengoed in de privé als

in de overheid. Respondent J beweert ook dat als men bij de overheid werkt, men zich meer bewust is van het feit dat men werkt met belastingsgeld.

Volgens respondent K zou het ethische aspect niet belangrijker mogen zijn in de overheid maar is het wel het geval. Het is zo omdat alles wat dicht bij een politieke wereld komt zeer dikwijls in de schijnwerpers staat en er moet daar bijzonder goed voor opgelet worden. Men moet rekening houden met de perceptie van iets omdat de perceptie dikwijls belangrijker is dan de realiteit. Het is ook heel moeilijk om perceptie weg te krijgen. Er wordt bijvoorbeeld nog heel vaak gedacht dat ambtenaren niet hard werken. Dat is helemaal niet het geval volgens respondent K. Wat nu gebeurd is met de fraudezaak in verband met de Regie der Gebouwen is één van de allerergste zaken die hen kon overkomen. Het gevolg is dat men denkt dat alle ambtenaren wel corrupt zullen zijn. Qua morele code zijn ze in de publieke sector gemiddeld veel hoogstaander dan de privé-sector. Heel grote bedrijven hebben grote morele codes maar in kleine ondernemingen is dat niet het geval. De overheid kan het zich ook niet permitteren om mensen in het zwart tewerk te stellen.

Respondent L beweert dat als een bedrijf winst wil maken of een goed product wil leveren, het ethiek hoog in zijn vaandel moet dragen. Het bedrijf moet zijn personeel goed behandelen, het moet ecologisch goed werken, enz. Het ethische is volgens respondent L wel iets belangrijker in openbare bedrijven maar hij denkt dat ethiek daar minder ter sprake komt. Een privé-ondernemer zal al eens ethiek over boord gooien als hij er een paar 100.000 euro mee kan verdienen. Respondent L is van mening dat dit iets is wat in de overheid minder aan de orde is.

Respondent M denkt dat het ethische aspect belangrijker is in de openbare sector. In de eerste plaats omdat de publieke sector de dienstverlening moeten aanbieden voor iedereen op een gelijkwaardige manier. Een overheidsbedrijf kan zich niet permitteren om zich te focussen op het stuk van de markt dat het meeste opbrengt. Er mag ook niet gediscrimineerd worden. Van een overheidsbedrijf wordt dat veel

minder aanvaard dan van een privé-bedrijf. Ook op sociaal gebied zijn ze volgens respondent M veel strenger.

9.4.2 Politieke benoemingen

Respondent I zegt dat alle belangrijke benoemingen uiteindelijk bij de politiek terechtkomen. Voor topbenoemingen speelt de politiek zeker een rol. Er is nu een systeem van selecties met experts, buitenstaanders maar ook met internen. Eerst is er een lange lijst van alle mogelijke kandidaten. Een jury gaat mensen zien en proeven afnemen en komt tot een beperkte lijst. De beste kandidaten zitten in categorie A, daaronder zit categorie B en de minder geschikten zitten in categorie C. Als de politiek dan zelf de keuze maakt tussen de kandidaten uit categorie A waarvan de jury heeft gezegd dat het zeer goede kandidaten zijn, dan heeft hij daar geen probleem mee. Is dat nu een politieke benoeming? Het is de politiek die het laatste woord heeft. Soms spelen ook andere factoren een rol volgens respondent I. Als er al veel Nederlandstaligen in een bepaalde dienst werken, kan het zijn dat men een Franstalige zal aannemen. Maar het kan ook zijn dat politieke elementen een rol spelen. Respondent I gaat niet ontkennen dat dit af en toe gebeurt. Als dat gebeurt binnen de kandidaten van categorie A, is het geen probleem. Als men de jury probeert te beïnvloeden om iemand van C in A te zetten, dan heeft respondent I er een wel groot probleem mee. Als hij vergelijkt met een tiental jaren geleden, dan is de invloed van de politiek minder groot bij belangrijke benoemingen. Maar die invloed is niet nul. In een aantal gevallen komt de politiek tussen. Vaak terecht, soms ook niet terecht. De situatie is wel verbeterd tegenover 20 jaar geleden. Maar bij de ene minister is dat wat meer en bij de andere wat minder. De lijn is met hoogten en laagten maar de globale trend is positief.

9.4.3 Veranderingen in de federale overheid

9.4.3.1 De Copernicushervorming

Respondent C beweert dat er ten aanzien van de kabinettencultuur slechts weinig veranderd is na Copernicus maar toch enkele zaken. Vroeger was de scheiding tussen administratie en kabinet volledig en dat is nu gewijzigd. Het directiecomité van vroeger, de directieraad, was enkel uit ambtenaren van het departement samengesteld. Nu is het directiecomité altijd samengesteld uit de mandaathouders van het departement plus een afgevaardigde van de minister. Dat maakt dat er al meer kans is om tot beleidsvoorbereidend werk te komen, zelfs bepaalde afspraken te maken rond bepaalde operationele aspecten en daar ook beleidsevaluatie over te doen wat vroeger niet kon want de administratie deed dat op zijn niveau en gaf het dan door aan de politiek.

Respondent D vindt het negatief dat de autonomie, die beloofd is aan de voorzitters van het Directiecomité, niet gerespecteerd is. De regering is heel snel van het principe van de autonomie afgestapt en heeft beslist dat zij minder met de managers zou werken en terug meer met de ministeriële kabinetten. Ook was er een besluit in voorbereiding over begrotings- en administratieve controle waarbij de manager vrij zou zijn om zijn enveloppe zelf te beheren in een quasi totale vrijheid mits controles a posteriori. Nu hebben ze controles ex ante van de inspectie van financiën, de minister van begroting, de minister Personeel en Organisatie, het rekenhof, enzovoort. Respondent D zit dus met 5 of 6 controle-instanties vooraleer zij een beslissing mag nemen. De bedoeling van een managementfunctie is dat de manager eerst beslist wat hij met de middelen gaat doen en dat hij nadien rekenschap geeft.

Volgens respondent E is de positieve kant toch het basisidee dat de burger niet naar de administratie moet gaan maar dat de administratie naar de burger moet gaan. De hele dienstverlening voor de burger en de burgers nabijheid was voor de FOD

Buitenlandse Zaken zeer belangrijk omdat die FOD toch nog door onze burgers wordt gepercipieerd als 'wat doet men daar eigenlijk?'. Respondent E denkt ook dat ze er in geslaagd zijn te tonen dat zij een serieuze meerwaarde hebben. De burgersnabijheid is een positief punt en Copernicus heeft daar op een goed moment terug aandacht aan gegeven volgens respondent E. Wat hij ook positief vindt, is dat het menselijk potentieel in de FOD Buitenlandse Zaken meedoet met Copernicus zoals voor de BPR-projecten. De mensen zijn blij dat ze inbreng hebben in de verandering. Dankzij Copernicus is er een soort uitlaatklep gecreëerd en heeft men de ideeën, die leefden bij de mensen, weten te kanaliseren. Ze zijn nu in de fase waarin de veranderingen ook worden geïmplementeerd. Hij vindt het dus ook positief dat men de mensen kan betrekken bij het bepalen van de toekomst en de richting van het departement waarvoor zij werken.

Wat respondent E negatief vindt is dat de Copernicushervorming erg is afgezwakt. Toen hij kandidaat was, was hij ook bereid verantwoordelijkheden op te nemen. Op dat ogenblik was de filosofie van Copernicus dat de voorzitters een begroting kregen en met die begroting moeten zij doen waartoe zij zich engageren in hun managementplan maar ze hebben ook de verantwoordelijkheid. Dat is niet gerealiseerd omdat zij nooit die budgettaire onafhankelijkheid gekregen hebben. Men heeft dat afgezwakt omdat we in een budgettair moeilijk klimaat leven en de regering heeft niet het risico willen lopen die begrotingen aan de voorzitters toe te vertrouwen. Dat is een politieke keuze en respondent E legt zich daarbij neer maar hij vindt het spijtig omdat zij bereid waren die verantwoordelijkheid op te nemen. Er zijn om budgettaire redenen ook een aantal aspecten van Copernicus gewoon weggesneden zoals bijvoorbeeld interne audit. Respondent E zegt wel dat voor hem de positieve punten het van de negatieve punten halen.

Volgens respondent F is de verandering van de structuur een verbetering geweest. Wat belangrijk is, is dat er gewerkt kan worden in een bepaalde structuur, namelijk een directiecomité waar op een andere manier de problemen en de aanpak en de beheersing van de departementen besproken worden. Vroeger bestond dat gewoon niet. Een tweede verbetering is volgens respondent F de wijze van financiering. In de

FOD Volksgezondheid zijn er nu enveloppesystemen. Sommige FOD's gebruiken dit systeem nog niet. Bij een enveloppesysteem krijgt men geld en men bepaalt zelf wat men ermee doet. In functie van de prioriteiten kunnen ze dus hun investeringen doen daar waar nodig. Anderen hebben nog het klassieke systeem: men krijgt zoveel geld voor dat en volgend jaar krijgt men juist hetzelfde bedrag.

Respondent I vindt de Copernicushervorming zeker geslaagd buiten het feit dat de ministeriële kabinetten niet zijn afgeschaft. Vooral het invoeren van mandaten en het openstellen van vacatures bij de federale overheid voor iedereen vindt hij heel goed.

Volgens respondent J is het positief dat het een ongelooflijke drive gebracht heeft in de overheid, een injectie van vers bloed. Ook positief is de responsabilisering. De mensen voelen zich plots verantwoordelijk voor de eigen overheidsdienst. Nu zijn er ook mandaathouders die geëvalueerd worden.

Negatief vindt respondent J dat Copernicus niet volledig afgewerkt is. Men is altijd bereid de negatieve punten te accepteren omdat men hoopt dat daaraan gewerkt zal worden. Maar er wordt spijtig genoeg niet meer aan gewerkt. Nu zit men dus met een halfafgewerkt systeem: men heeft niet de voordelen van Copernicus omdat het niet volledig afgewerkt is maar men heeft ook niet de voordelen van vroeger. Bij Fedict, een kind van Copernicus, hebben ze nooit de systemen van vroeger gekend. Daar waren ook een aantal goede punten aan en die zijn er ook niet meer. Dat Copernicus niet volledig afgewerkt is merk je volgens respondent J ook in een aantal zaken zoals controles. In Copernicus werd gesteld dat men ex post controles zou doen en de managers dus een heel grote verantwoordelijkheid zou geven in hun budget. Nu krijgen ze zowel ex ante controle als ex post. Dat is wel storend voor respondent J. Het hele principe van de enveloppe waarbinnen men zelf kan beslissen hoe die besteed wordt, is er niet gekomen en dat vindt hij heel spijtig. De lonen van topmanagers in de overheid zijn ook niet meer marktconform, wat vooropgesteld werd door minister Vandenbossche. Er werd ook gesproken over een 13^{de} maand en vakantiegeld maar dat is er ook niet doorgekomen.

Globaal gezien kan men volgens respondent K alleen vaststellen dat er een enorme verbetering is. Eén van de bedoelingen van Copernicus was het leggen van de verantwoordelijkheid bij de manager maar dat is niet gebeurd. Ze hangen nog te veel af van de politiek. Het politieke niveau aanvaardt de managementjobs niet als zijnde belangrijk. De meeste ministers weten niet waar hun eigen administratie mee bezig is. Zij zijn bezig met hun eigen projecten omdat ze door de actualiteit opgejaagd worden. De kabinetten zijn met de korte termijn bezig en de federale overheidsdiensten met de lange termijn en dat is niet gezond. Respondent K wordt zelfs amper geëvalueerd. Wat ook niet echt gelukt is, is de mobiliteit. Er zou veel meer mobiliteit moeten zijn tussen de ministeries, maar ook tussen Vlaanderen en de ministeries, tussen privé en publiek,... Dat zijn zaken die niet gelukt zijn maar er zijn ook tientallen zaken die wel gelukt zijn. Er wordt veel meer samengewerkt dan vroeger en men denkt ook veel meer aan de klant. Wat men wel onderschat heeft, is dat het lang duurt vooraleer zo'n logge machine van koers kan veranderen. Wat ook fout was volgens respondent K is dat men is blijven uitgaan van ministeries. Men zou beter met kleinere agentschappen werken en niet met mastodonten.

9.4.3.2 Mandaatsysteem voor topmanagers in de federale overheid

Respondent B is voorstander van het mandaatsysteem. Ook in de privé-sector zijn mensen die 4 of 6 jaar aan het hoofd van een bedrijf staan een uitzondering. Verandering van bloed, verandering van gedachte, verandering van stijl in een maatschappij die zo snel evolueert, is zeker niet slecht.

Respondent D vindt het principe goed omdat de manager dan verplicht is om resultaten te boeken. Zij heeft wel een frustratie door het feit dat het systeem zoals het voorgesteld is en waarin zij ingestapt zijn, niet gerespecteerd is. Respondent D beweert dat de voorzitters hun taken uitgevoerd hebben maar dat ze de beloofde autonomie niet gekregen hebben. Om de 2 jaar wordt respondent D geëvalueerd door de minister en meestal is het niet halen van haar resultaten te wijten aan externe factoren waarop zij weinig druk kan uitoefenen. Dat blijft natuurlijk frustrerend

omdat zij met een beetje autonomie veel beter zou kunnen presteren volgens haar. Respondent D is voorstander van het mandaatsysteem omdat ze toch voelt dat er een verschil is met de medewerkers. Als ze vergelijkt hoe ze vroeger functioneerden ten opzichte van nu, is er een radicaal verschil.

Respondent E vindt het een heel goed systeem maar het is alleen goed als men het doortrekt in al zijn consequenties. Een mandaat veronderstelt dat men duidelijke objectieven heeft, dat men die realiseert, dat men daarop geëvalueerd wordt op een serieuze manier en dat als die evaluatie negatief is, de manager dan wordt afgevoerd. Het is ook een extra motivatie voor de manager. Dus een mandaatsysteem is goed maar respondent E is er niet van overtuigd dat men dat mandaatsysteem in al zijn consequenties gaat doortrekken. Hij vreest dat een sterke politieke omgeving misschien ervoor zal zorgen dat bepaalde managers niet de sancties zullen krijgen die ze verdienen. Respondent E vindt het mandaatsysteem ook goed omdat men met dat systeem in principe een einde kan maken aan het systeem dat vroeger bestond waarbij iemand in een functie werd benoemd en voor de rest van zijn leven in die functie bleef zitten, wat ook zijn prestaties waren. Hij stelt ook vast dat de herwaardering van de salarissen, die vorig jaar is doorgevoerd, waarschijnlijk een negatief effect zal hebben op het niveau van de mensen die zich zullen kandideren omdat deze salarissen niet competitief zijn met de privé-sector.

Respondent F is van mening dat het mandaatsysteem niet slecht is maar er hapert iets aan het evaluatiesysteem, wat respondent E eveneens beweert. Het evalueren moet correct gestandaardiseerd gebeuren en respondent F stelt zich daar vragen bij.

Respondent I is absoluut voor het mandaatsysteem voor managementfuncties. In de FOD Personeel en Organisatie zijn nu ook relatief jonge mensen overheidsmanager geworden. Als men iemand op zijn 35^{ste} benoemt tot overheidsmanager tot zijn 65^{ste} is dat niet zo verstandig volgens respondent I. Het is niet omdat men nu goed scoort in een selectie dat men op zijn 60^{ste} ook nog valabel is. In de federale overheid is er een systeem waarbij een mandaat kan verlengd worden. Men kan een tweede,

derde,... mandaat krijgen. Krijg de manager op het einde van zijn mandaat de beoordeling zeer goed, dan wordt het automatisch verlengd. Krijgt men een goede beoordeling, dan is er een nieuwe selectie waaraan men kan deelnemen maar dan zijn er ook kandidaten van buitenaf. Krijgt de manager een slechte beoordeling, is het gedaan. Respondent I vindt dit op zich een goed systeem want men kan verder maar niet automatisch. Meer en meer overheden gaan naar tijdelijke mandaten voor topfuncties en respondent I vindt dat beter voor de organisatie.

Respondent J vindt het mandaatsysteem een heel goed systeem omdat het de manager de kans geeft om op 6 jaar zaken te realiseren. De tussentijdse evaluaties lopen nog niet echt goed volgens respondent J. Er zou ook een beter systeem moeten zijn waarbij de objectieven van de minister worden doorgegeven aan de voorzitter en aan de directeurs-generaal zodanig dat daar op een objectieve manier evaluaties kunnen gebeuren. Op zich vindt respondent J het mandaatsysteem goed maar hij vindt dat het iets te weinig omkaderd wordt. Met omkaderd bedoelt hij dat de evaluaties niet gebeuren zoals het moet. Ook merkt hij op dat mandaathouders tussen twee stoelen vallen. Een mandaathouder geniet niet van de voordelen van een echte ambtenaar zoals bijvoorbeeld het hoge pensioen. Mandaathouders hebben ook geen groepsverzekering zoals in de privé. Ze hebben dus niet de voordelen van de privé maar ook niet de voordelen van een ambtenaar. Al die omkaderende maatregelen ontbreken nu een beetje en maken het statuut op zich niet zo interessant volgens respondent J. Maar hij gelooft wel in het mandaatsysteem en niet in jobs die 'ad vitam aeternam' blijven bestaan. Er moet een permanente evaluatie zijn op basis van objectieve criteria. Ook moeten de managers daarin gecoacht worden. Respondent J heeft gemerkt dat mensen af en toe niet de gewoonte hebben met duidelijke objectieven die tussentijds geëvalueerd worden, te werken.

Respondent K vindt het schitterend dat er een mandaatsysteem is gekomen. De grote vraag voor het slagen van de mandaatsysteem is de evaluatie. Respondent K is van mening dat de evaluatie niet goed gebeurt. Hij had al een jaar geleden

geëvalueerd moeten zijn en dat is nog niet gebeurd omdat het gewoon geen prioriteit is voor een minister. Dat is de grote kritiek van respondent K: het is niet aan ministers om te evalueren. Ze hebben daar de tijd niet voor en weten amper waarmee de voorzitters bezig zijn. De meesten hebben absoluut geen benul van management wat ook normaal is aangezien dat hun job niet is. Respondent K denkt dat het proces moet geëvalueerd worden door een externe organisatie die voordien heel goed met de voorzitters bepaalt wat de resultaatgebieden zijn, hoe die gedefinieerd zullen worden, hoe die gemeten zullen worden,... Aan dat soort zaken moet gewerkt worden. De evaluatie is nu te veel een resultaatsevaluatie en er wordt te weinig gekeken naar de processen volgens respondent K. Waar men ook moet op letten is de meest aangewezen lengte van een mandaat. Respondent K denkt dat 6 jaar goed is. Luc Vandenbossche wilde 4 jaar omdat dat samenviel met een regering. Respondent K is blij dat dat niet het geval is omdat er dan snel een gepolitiseerd systeem zou komen. Vroeger was het totaal gepolitiseerd maar nu moeten de kandidaten door assessments en een jury. Respondent K ziet dat de ministers niet zo veel spelen met het politieke en dat ze de beste persoon voor de job willen. Moest het mandaat over 4 jaar gespreid zijn, dan zou de politiek veel meer meespelen.

9.4.4 Slaagkansen van privé-managers in de overheid

Respondent A denkt dat het inbrengen van privé-managers een positieve invloed op het bestuur heeft.

Respondent B beweert dat het moet klikken maar dat dat evenzeer in een privé-bedrijf geldt. Het gebeurt dikwijls dat iemand benoemd is tot algemeen directeur en dat hij een half jaar later terug weg is. Respondent B heeft gewerkt in grote internationale bedrijven en voor hem is er geen verschil. Als het niet gaat met de mensen, wordt de manager toch ontslagen. Het hangt dus vooral af van de persoonlijkheid van de manager maar hij moet ook omkunnen met het politieke aspect.

Respondent C denkt eveneens dat het inbrengen van privé-managers een positieve invloed heeft op het beleid. Hij is er van overtuigd dat de overheid in een aantal aspecten iets kan leren van de privé-sector die toch een langere traditie heeft dan de overheid in het kader van Good Governance en Good Governance instrumenten. Maar respondent C is er ook van overtuigd dat managers uit de privé-sector iets in de overheid zouden kunnen leren.

Voor respondent C hebben de slaagkansen vooral te maken met de persoonlijkheid van de manager. Hij zou zelfs zeggen dat de mensen die uit de publieke sector komen en die in de publieke sector een managementfunctie moeten opnemen meer slaagkansen hebben omdat ze meer voeling hebben met de bedrijfscultuur. Een bedrijfscultuur is toch wel een belangrijk aspect van het functioneren en aangezien ze de bedrijfscultuur al kennen en op voorwaarde dat ze kunnen afstand nemen van de oude bedrijfscultuur, hebben ze veel meer kans op slagen. Er zijn in de FOD justitie een aantal mensen die uit de privé-sector of buiten de traditionele ambtelijke sfeer zijn binnengekomen en die met hun hoofd tegen de muur gebotst zijn.

Respondent C legt ook uit dat er binnen de overheid een aantal kerntaken zijn, namelijk de verticale taken zoals onder andere justitie, binnenlandse zaken en sociale zekerheid. Daarnaast zijn er de horizontale taken: personeel en organisatie, ICT, budget en beheerscontrole en logistiek. De managers die uit de privé-sector zijn terecht gekomen in die kerntaken zijn bijna allemaal tegen de lamp gelopen omdat daar de bedrijfscultuur en de manier waarop zij zich moeten integreren in die bedrijfscultuur belangrijker is dan de expertise die zij kunnen bijbrengen. Het was een grote fabel dat men in de privé-sector meer expertise heeft in een domein dan in de publieke sector. Verschillend is het voor de horizontale taken omdat men daar met een aantal generieke domeinen zit die zeer gelijklopend zijn met een aantal horizontale domeinen van de privé-sector. En sowieso bij ICT kunnen ze volgens respondent C nog een toegevoegde waarde brengen omdat dat het zwakke broertje van de overheid is en er een achterstand is. In een kerntaak kan je qua expertise nagenoeg niets bijbrengen.

Respondent D is eveneens van mening dat de slaagkansen van privé-managers in de overheid afhangen van de sector waarin ze zich bevinden. Zij denkt dat bepaalde sectoren vrij grondige kennis vragen van het terrein. Volgens respondent D zijn daar dan problemen om mensen uit de privé te gaan halen omdat het daar niet gaat over de toepassing van zuivere managementprincipes. Dus zaken zoals politie of veiligheid of de bestrijding van terrorisme vragen niet alleen juridische of technische kennis, maar ook een kennis van de mensen waar men dagelijks mee moet omgaan zoals de gemeenten, de politiediensten, enzovoort. Omdat de terreinkennis niet aanwezig is bij de privé-managers zijn er bijgevolg weinig laureaten. In horizontale diensten, dus in de ondersteunende diensten, heeft respondent D daar veel minder problemen mee omdat die gewoon managementtechnieken toepassen. Er zijn dus minder problemen voor Budget en Beheerscontrole en voor ICT. Er is volgens respondent D echter wel een klein probleem voor Human Resources omdat men daar toch een basiskennis moet hebben van het statuut. Ook de politieke gevoeligheid is belangrijk. De mensen uit de privé zien wel de economische risico's of de gewone risico's zoals fraude, maar ze voelen de politieke risico's niet aan.

Respondent E heeft hier een zeer genuanceerd oordeel over. Hij gaat er van uit dat de FOD Buitenlandse Zaken zeer specifiek is. Buitenlands beleid is een heel speciale business waar men volgens respondent E mensen nodig heeft die het vak kennen, die daarin zijn opgegroeid. Iemand vanuit de privé-sector binnenhalen is misschien geen evidentie, alhoewel het kan. De specificiteit van het huis maakt dat respondent E nog altijd een voorkeur heeft voor de beleidsfuncties in het management om mensen uit het huis aan te trekken. Er zijn ook de stafdirecties en daar is dat helemaal anders. Dus respondent E maakt een onderscheid voor het aanstellen van privé-managers: voor de staffuncties is er geen enkel probleem maar voor de beleidsfuncties is het volgens hem moeilijk. Respondent E heeft er principieel geen bezwaar tegen maar hij denkt dat het in de praktijk zeer moeilijk zal zijn.

Respondent E vindt het eigenlijk spijtig dat er niet meer managers uit de privé in de staffuncties zijn. Hij kent ook een aantal mensen uit de privé die in andere FOD's

werken en hij denkt dat die doorgaans ook goed overkomen omdat zij met nieuwe inzichten, praktijken en een andere bedrijfscultuur in een overheidsdienst binnenkomen. Respondent E vindt het ook spijtig dat niet meer mensen uit de privé zich aangetrokken voelen tot de overheid maar dat heeft volgens hem ook iets te maken met het feit dat de salarissen niet voldoende competitief zijn.

Respondent F vindt het aanstellen van privé-managers in de overheid goed en men moet dat volgens hem van twee kanten bekijken. Als het een meerwaarde is die de privé-manager kan inbrengen in de overheid, is dat een goede zaak. Het is fout om te redeneren dat een privé-manager alle problemen kan oplossen van de overheid want de overheid heeft zijn eigen problematiek die niet bestaat in de privé. Respondent F beweert dat de manager ook kennis van zaken moet hebben van de overheid, de structuren en de problemen. Een privé-manager die zich dat niet eigen maakt, gaat daar niet in lukken. Volgens respondent F is het belangrijk voor een privé-manager dat hij zich moet inwerken in de overheid, dat hij de politieke dimensie moet kunnen begrijpen en relativeren. Het is niet de taak van de voorzitter om aan politiek te doen. Als hij dat ook doet, gaat hij falen. Bij politieke beslissingen moet de voorzitter zich neerleggen. De overheidsmanager kan wel voorstellen doen en meewerken maar uiteindelijk neemt hij de beslissing niet. Respondent F zegt dat de privé-manager ermee moet kunnen leven dat hij in een omgeving komt die anders gedirigeerd wordt. Als hij het geduld daar niet voor heeft, gaat hij daarin mislukken.

Respondent G beweert dat werken als privé-manager in een overheidsbedrijf een zeer frustrerende bezigheid is omdat de overheid hem aanwerft voor zijn capaciteiten en op het ogenblik dat hij die toepast, men ze verkeerd vindt. De manager bevindt zich volgens respondent G eigenlijk in een schizofrene toestand aangezien hij aangeworven is voor zijn kwaliteiten en capaciteiten maar hij komt constant in conflict met het systeem. Het systeem is niet alleen het politieke maar ook de administratie, de kabinetten, het parlement,... Zij vinden dat wat de privé-managers doen feitelijk hun taak is en dat de privé-managers eigenlijk louter zouden moeten uitvoeren. Maar als het is om uit te voeren zijn er eigenlijk geen top privé-managers nodig want dat

zijn geen uitvoerders. Hoe de politiek beslist en hoe bedrijfsleiders beslissen zijn twee totaal verschillende werelden en daar moet men mee omkunnen.

Respondent H zegt: 'de goeden halen het wel'. De complexiteit van een overheidsbedrijf is groter dan in een privé-bedrijf. Respondent H beweert dat als men met de medewerkers van de Post zou gaan praten, ze allemaal zullen zeggen dat het complexer is omwille van de wetgeving rond personeel, de verplichtingen, de stakeholders,... Er wordt heel nauwgezet op hen toegekeken. Dat maakt dat het moeilijker is, dat de beperkingen groter zijn en dat de intellectuele uitdaging groter is. Hierdoor stellen ze bij de Post bij de aanwerving echt hoge eisen. Ze zoeken goede professionals maar tegelijkertijd met de persoonlijkheid om te kunnen geven en nemen. Ze moeten voeling hebben voor wat er leeft in het bedrijf en voldoende flexibel zijn om bij te sturen waar het nodig is. Volgens respondent H moet de manager technisch professioneel goed zijn en moet hij de emotionele intelligentie hebben om te kunnen omgaan met mensen en omstandigheden.

De Post is echter geen echt overheidsbedrijf meer aangezien 50 procent plus 1 van de aandelen van de staat zijn en 50 procent min 1 van privé-partijen. Het is dus geen echt politiek bedrijf meer. Omgaan met de politiek heeft volgens respondent H te maken met het politieke leiderschap. De mate waarin de politieke overheid en de minister verantwoordelijk voor overheidsbedrijven zich willen inschrijven in het agenda van het bedrijf is zeer belangrijk. Als de minister het strategisch plan begrijpt, goedkeurt en bereid is om het steunen denkt respondent H dat het omgaan met de politiek heel goed gaat. Maar dat is ook de randvoorwaarde. Heeft de manager die steun niet, dan is het een nachtmerrie.

Respondent I zegt dat de doelstelling van Copernicus was de meest capabele overheidsmanagers te rekruteren, waar ze ook vandaan kwamen. Daarom heeft men gezegd dat men de vacatures ging openstellen voor iedereen, ook voor mensen uit de privé-sector en uit andere overheden. Respondent I vond dat een heel verstandige beslissing. Waarom zouden ze zichzelf beperken en niet zo breed mogelijk rekruteren? Iemand die uit de overheid komt, heeft natuurlijk een stukje voor

in de selectie volgens respondent I. In de selectie gaat men namelijk nagaan of iemand geschikt is om in de overheid te werken en wie dan uit de overheid komt, heeft een voetje voor.

Respondent J vindt het aanstellen van privé-managers in de overheid goed omdat het toelaat aan de overheid om zaken die op een bepaalde manier gebeuren, door een andere bril te bekijken. Die privé-managers bekijken de zaken anders waardoor ze veranderingen kunnen teweeg brengen. Het is ook goed voor de privé-managers zelf omdat het hen toelaat om hun kijk op de overheid aan te passen. De slaagkansen zijn er absoluut volgens respondent I. Het heeft natuurlijk ook veel te maken met het politieke klimaat. Gedijt iemand daarin ja of nee? De politieke beslissingen hebben een invloed op een aantal zaken. Als men kijkt naar een aantal mensen die uit de privé komen en die nu op verantwoordelijke posities werken in de overheidsdiensten, dan zou respondent J over het algemeen zeggen dat die slagen maar dat het moeilijker is dan ze zich initieel hadden voorgesteld. Vooral omdat het in de overheid moeilijk is om uit te spreken wat de objectieven zijn waarop men gemeten gaat worden en wat de conclusies zijn als de objectieven niet gehaald worden.

Volgens respondent K zijn de slaagkansen van privé-managers één derde van degenen die een roots in de publieke sector hebben. Respondent K kan dat niet bewijzen maar hij heeft dat gevoel. Er zijn hele sterke privé-managers die zullen slagen maar die zullen overal slagen omdat die over zo'n grote persoonlijkheid beschikken. Het is zeer gevaarlijk om op een gevorderde leeftijd binnen te komen in de overheid. Het aanpassen aan de wisselende omgeving is zeer moeilijk. Sommige mensen die al lang in de privé zitten, halen het niet. Mensen die een kortere periode in de privé hebben gezeten, maken wat meer kans. Er zijn er ook niet zo veel privé-managers in de overheid. De meeste privé-managers zijn ook niet geslaagd in de testen. Dat ze niet slagen voor de jury waar ze aan de tand gevoeld worden over de politieke context begrijpt respondent K. Maar velen slagen gewoon niet voor hun case. De cases die door Selor zijn opgesteld, zijn multifactorele cases waarin met

enorm veel aspecten rekening gehouden moet worden en veel mensen uit de privé-sector hebben daar problemen mee. Respondent K denkt dus dat de privé-managers veel kans hebben om te mislukken. Sterker nog: hoe hoger de functie, hoe meer kans op mislukken.

Respondent L gelooft niet in managers die vandaag C&A-manager zijn en die morgen bij de spoorwegen zitten. Volgens hem moet een manager een bedrijf kennen vooraleer hij daar serieus over kan praten. Als men gewoon ergens een privé-manager dropt van boven uit, kan hij daar niets gaan doen. Respondent L gelooft er ook niet in als men een politicus aan het hoofd van een overheidsbedrijf zet. Het zijn de capaciteiten van een manager die bepalend zijn en niet of dat ze uit de privé-sector komen. Er zijn natuurlijk ook privé-managers die geslaagd zijn maar dat heeft dan te maken met hun capaciteiten volgens respondent L.

Respondent M is zeker een voorstander van het aanstellen van privé-managers in de overheid. Volgens haar zou men moeten komen tot een systeem waarbij de overheidsmanagers in de privé kunnen gaan en omgekeerd. Respondent M beweert dat er een groot verschil is in de cultuur en het imago. De mensen die in de privé werken, denken dat zij efficiënt en effectief werken en dat dat bij de overheid niet het geval is. Door het feit dat er zo'n grote kloof is in het denken, zijn er weinig mensen uit de privé die zich kandidaat stellen voor functies in de overheid en degenen die zich dan kandidaat stellen komen dan soms ook met de verkeerde instelling. Bij de overheid is het zo dat, als er een manager uit de privé komt, die negatief beoordeeld wordt, wat ook verkeerd is. Men zit dus in het ene kamp of in het andere. Respondent M is van mening dat men niet kan verwachten dat de privé-managers alle problemen oplossen. Ze hebben eveneens te maken met de politieke omgeving en ze moeten werken met de vakbonden. Het is verkeerd om te denken dat een privé-manager dat allemaal op één-twee-drie kan doen omdat hij ook niet over dezelfde instrumenten beschikt als in de privé. Respondent M denkt wel dat er een verschil is tussen overheidsbedrijven waar de overheid voor 100 procent aandeelhouder is en overheidsbedrijven waar dat niet het geval is. Als de overheid

voor 100 procent aandeelhouder is, is het meestal niet zo dat de manager zijn heel team kan veranderen. Dat is natuurlijk een grote handicap. In overheidsbedrijven met gemengd aandeelhouderschap is dat wel het geval. Het management wordt dan veel slagkrachtiger.

9.5 Vergelijking van de resultaten

Hier volgt een thematische vergelijking van de resultaten van de interviews en een terugkoppeling naar de literatuurstudie.

9.5.1 Verschillen tussen de publieke en privé-sector

9.5.1.1 Verschillen tussen de publieke en privé-sector in het algemeen

Uit de literatuurstudie blijkt dat de verschillen tussen de publieke en privé-sector vooral te maken hebben met de nagestreefde doelstellingen: de eerste motivatie van de overheid om een taak op zich te nemen is niet het maken van winst, in tegenstelling tot de privé-sector, maar wel welvaarts- en welzijnsbehartiging. Ook wordt er in de literatuurstudie gesproken van de verschillen in besluitvorming en het politieke aspect in de publieke sector.

Uit de meeste interviews blijkt dat het belangrijkste verschil tussen de publieke en privé-sector de finaliteit is. Respondenten B, C, E, F, G, I, K, L en M beweren dat de publieke sector er is voor dienstverlening voor de burger en de privé-sector kan beschreven worden als zijnde gericht op winst. De overheid is volgens hen meer gericht op belangen, waarden en minder op onmiddellijk financiële belangen. Respondent G zegt wel dat dit niet wil zeggen dat men in de publieke sector niet efficiënt moet werken. Een tweede belangrijk verschil zijn de strenge procedures in de overheid. Dit vermelden zowel respondent D als respondenten F, I, J, K en M. Zo zijn de regels binnen de overheid nogal strak en is er weinig bewegingsruimte

volgens respondent D. Respondent M beweert dat een overheidsbedrijf veel meer gecontroleerd wordt dan een privé-bedrijf. Omdat alles in de publieke sector veel meer in procedures vastligt, beweert respondent I dat alles dus ook trager en moeilijker gaat. Respondent B echter gaat hier niet mee akkoord. Hij beweert dat de procedures in de overheid anders klinken maar eigenlijk op hetzelfde neerkomen als in de privé-sector. Ook verschillend is de politieke omgeving waarin men moet werken bij de overheid volgens respondenten B, D, G, H, I, K en M. Respondent H zegt dat regionale overheden verwachtingen hebben die niet in de opdracht van het overheidsbedrijf zitten. Volgens respondent J is de besluitvorming bij de overheid heel wat ingewikkelder omdat de politiek ook zijn zeg wil hebben. Ook beweert respondent G dat een overheidsbedrijf gericht is op korte termijn objectieven omdat de korte termijn in de politiek alsmaar belangrijker wordt. Respondenten K en M zeggen dat ze moeten werken op lange termijn maar dat ze wel te maken hebben met een korte termijn die de politiek is. Respondenten A en H zeggen dat er op het vlak van werknemers ook een groot verschil is. In veel private ondernemingen zit men met een homogene groep, zeker in de banksector, terwijl men in de publieke sector met een veel bredere waaier zit volgens respondent A. Respondent H zegt nog dat hij te maken heeft met veel laag tot niet geschoolde werknemers wat een aantal eisen stelt naar communicatie en begeleiding toe. Volgens respondent G is er nog een ander verschil tussen de publieke en privé-sector, namelijk dat een publieke onderneming zeer publiek is terwijl een privé-bedrijf bedrijfsgeheimen heeft. Een ander belangrijk verschil voor respondent H is dat men binnen de overheid werkt met statutaire contracten waardoor ze minder de flexibiliteit hebben om mensen aan te nemen of te ontslaan. Zowel respondent K als respondent M beweren tenslotte dat beide sectoren te maken hebben met verschillende klanten.

Zowel uit de literatuurstudie als uit de interviews blijkt dat de belangrijkste verschillen tussen de publieke en privé-sector de doelstellingen, de politieke omgeving en de strakke regelgeving zijn.

9.5.1.2 Functies van een manager

Uit de literatuurstudie blijkt dat er niet zoveel verschillen zijn tussen de twee sectoren inzake de managementfuncties en managementcapaciteiten. De managementfuncties in de privé- en publieke sector zijn vergelijkbaar met elkaar buiten het feit dat men in de overheid rekening moet houden met het politieke aspect. De rollen van een overheids- of een privé-manager zijn eveneens hetzelfde.

Alle respondenten zijn het er over eens dat er niet zo veel verschillen zijn inzake de capaciteiten waarover een manager moet beschikken. De meeste respondenten beweren wel dat men in de publieke sector moet kunnen leven met het politieke aspect. Een manager kan volgens respondent B niet apolitiek zijn als hij in de overheid werkt. Volgens respondent D moeten overheidsmanagers gevoeliger zijn voor het politieke omdat het takenpakket afhankelijk is van de actualiteit. Respondent H beweert ook dat een overheidsmanager oor moet hebben voor de verzuchtingen van externe stakeholders. Respondenten A, D, F en H zeggen dat overheidsmanagers eveneens rekening moeten houden met het weinig flexibel karakter van een aantal zaken bij de overheid en het aspect reglementering. Zo heeft het feit dat men bij de overheid met statutaire contracten zit, een impact op de manier waarop een manager met mensen moet omgaan volgens respondent H. Volgens respondenten D, E, I, J en M is het belangrijk dat een manager vertrouwd is met de omgeving waarin hij zich bevindt. Dat wil zeggen dat managers afkomstig uit de privé-sector, die voor de overheid werken, de bedrijfscultuur moeten aanleren en een speciaal engagement moeten hebben naar de gemeenschap toe. Respondent C is ook van mening dat het belangrijk is dat de managers vertrouwd zijn met het beslissingsproces binnen de overheid en volgens respondenten G en M moet een manager van een overheidsbedrijf beter om kunnen gaan met de media en de buitenwereld. Tenslotte beweert respondent K dat van een manager in de publieke sector veel meer van zijn persoonlijkheid wordt gevergd en respondent M is van mening dat hij goed moet kunnen omgaan met de vakbonden.

De resultaten van de interviews bevestigen wat er in de literatuurstudie gezegd wordt. Er zijn namelijk weinig verschillen tussen de twee sectoren inzake de managementfuncties, buiten het feit dat men in de publieke sector rekening moet houden met het politieke aspect.

9.5.1.3 Managementprincipes uit de privé-sector

Uit de literatuurstudie blijkt dat er 2 visies zijn inzake het toepassen van managementprincipes uit de privé-sector in de publieke sector. Ring & Perry verdedigen de stelling dat het unieke karakter van de publieke sector een verschillend type van management vereist. Murray beweert daarentegen dat de finaliteit van publieke en private organisaties misschien wel van elkaar verschilt maar dat hun middelen dezelfde zijn.

Over het algemeen beweren de respondenten dat de managementprincipes uit de privé-sector zeker en vast kunnen toegepast worden in de overheid. Zo zeggen de meeste respondenten dat ze die managementprincipes reeds op dit moment aan het toepassen zijn. Volgens respondent B is het grote verschil dat geld een vrij gemakkelijk gegeven is binnen de overheid en dat men het niet moet verdienen. Respondent D is eveneens van mening dat de managementprincipes uit de privé kunnen toegepast worden maar enkel wanneer men er in slaagt om de financiële middelen ervoor te verkrijgen. Respondent E denkt dat de Copernicushervorming op dit gebied een aantal stappen in de goede richting heeft gezet, vooral op het gebied van personeelsbeheer en begrotingsbeheer. Volgens respondent F is het goed dat men bepaalde technieken uit de privé wil implementeren in de overheid maar de finaliteit is dikwijls verschillend en soms kan men ze niet toepassen door de reglementering. Respondenten H en J zijn van mening dat men bij de overheid ook rekening moet houden met de statutaire contracten. Respondent M zegt dat de managementprincipes op het operationele vlak zeker toegepast kunnen worden in de publieke sector maar dat het langzamer gaat. Tenslotte is respondent I er van

overtuigd dat de overheid veel kan leren van een aantal managementtechnieken uit de privé-sector maar in de privé-sector kan men ook veel leren van de overheid.

Als we de antwoorden van de respondenten vergelijken met de literatuurstudie is het duidelijk dat de meerderheid de visie van Murray volgt. De managementprincipes uit de privé-sector kunnen dus zeker toegepast worden in de publieke sector, rekening houdend met het publieke karakter van hun organisatie.

9.5.1.4 Ethiek in de publieke en privé-sector

In de literatuurstudie wordt gezegd dat de concrete taakvervulling van de overheidsmanagers een ethische ingesteldheid in het belang van de gemeenschap vereist. Dit onderscheidt de overheidsmanagers waarschijnlijk het meest van de privé-managers. In de privé-sector echter heeft het ethische aspect de afgelopen jaren steeds aan belang gewonnen. In 2004 werd namelijk de Code Lippens en in 2005 de Code Buysse gepubliceerd wat duidt op het feit dat ethiek in de privé-sector ook steeds belangrijker wordt.

Volgens respondent A, C, D en M is het ethische aspect zeker belangrijker in de publieke sector dan in de privé-sector. Respondent A beweert dat het vanuit financiële hoek zeker belangrijker is omdat men in de overheid omgaat met publieke gelden. Respondent C gelooft niet dat ethiek om geld te verdienen even sterk is als ethiek om het algemeen belang te dienen. Respondent D is van mening dat de overheid er is om de wet te doen eerbiedigen en dat men in de privé-sector meer zoekt naar middelen om de wet te omzeilen wanneer het geld kan opbrengen. Dit beweert respondent L eveneens. Respondent K is van mening dat het ethische aspect niet belangrijker zou mogen zijn in de overheid maar dat het toch het geval is omdat de overheid zeer dikwijls in de schijnwerpers staat. De overige respondenten beweren daarentegen dat het ethische aspect in beide sectoren even belangrijk is. Respondent B argumenteert dat als men voor de overheid werkt, het natuurlijk gevoeliger is omdat men werkt met belastingsgeld maar dat betekent niet dat men er

meer rekening mee moet houden. Respondent E zegt eveneens dat het ethische aspect altijd belangrijk is maar hij denkt dat het ethische zich op een andere manier vertaalt in de overheid. Wat volgens respondent G het verschil is, is dat in de overheid het publieke goed belangrijk is en in de privé het commerciële goed maar dat heeft niet te maken met ethisch handelen. Respondent F denkt eveneens dat er geen verschil is maar volgens hem is ethiek in een privé-bedrijf wel moeilijker dan in de overheid omdat in de overheid onder andere met statutaire contracten gewerkt wordt. Respondent I is eveneens van mening dat het ethische aspect in beide sectoren belangrijk is maar hij denkt wel dat de overheid daarin een voorbeeldrol te vervullen heeft. Respondent J tenslotte zou ook niet durven zeggen dat het ethische aspect belangrijker is in de overheid dan in de privé-sector. Wel is men zich in de overheid meer bewust van het feit dat men met belastingsgeld werkt. Respondent J houdt daar zeker rekening mee.

Als we de antwoorden van de respondenten vergelijken met de literatuurstudie blijkt dat sommige respondenten van mening zijn dat het ethische aspect belangrijker is in de overheid maar dat anderen beweren dat het ethische aspect zowel in de publieke als de privé-sector belangrijk is.

9.5.2 Politieke benoemingen

Aangezien ik deze vraag slechts aan één persoon gesteld heb, kan ik het antwoord niet vergelijken met dat van de andere respondenten.

Uit de literatuurstudie blijkt dat het aantal politieke benoemingen gedaald is. Respondent I beweert dit eveneens. Volgens hem komen politieke benoemingen nog wel voor maar gebeurt het steeds minder vaak.

9.5.3 Veranderingen in de federale overheid

9.5.3.1 De Copernicushervorming

De literatuurstudie toont aan dat de Copernicushervorming vol goede bedoelingen zat maar dat de hervorming niet is uitgevoerd zoals aanvankelijk de bedoeling was. Zo zijn bijvoorbeeld de ministeriële kabinetten niet afgeschaft.

Volgens respondent C en F is de verandering van de structuur een verbetering geweest. Vroeger was de scheiding tussen administratie en kabinet volledig terwijl dat nu toch veranderd is zodat er meer kans is om tot beleidsvoorbereidend werk te komen. Respondent E beweert dat de positieve kant toch de basisidee is dat de burger niet naar de administratie moet gaan maar de administratie naar de burger. Ook positief vindt respondent E dat de medewerkers blij zijn dat ze inbreng hebben in de verandering. Respondenten I en J zeggen dat het invoeren van mandaten heel goed is. Ook is het volgens respondent I positief dat de vacatures bij de federale overheid voor iedereen zijn opengesteld. Een andere verbetering is volgens respondent F de wijze van financiering, namelijk het enveloppesysteem. Respondent K vindt het positief dat er veel meer wordt samengewerkt en dat men meer aan de klant denkt.

Zowel respondent D als respondenten E, J en K vinden het negatief dat de autonomie die hun beloofd is, niet gerespecteerd is. Er werd gezegd dat de voorzitters een begroting krijgen en met die begroting moeten zij doen waartoe zij zich engageren in hun managementplan maar ze hebben ook de verantwoordelijkheid. Volgens respondent D en J zijn er nu zowel controles ex ante als ex post. Het hele principe van de enveloppe waarbinnen men zelf kan beslissen hoe die besteed wordt, is er niet gekomen en dat vindt respondent J heel spijtig. Wat ook niet gelukt is, is de mobiliteit volgens respondent K. Respondent K vindt het eveneens fout dat men is blijven uitgaan van ministeries. Tenslotte vindt respondent I

de Copernicushervorming zeker geslaagd buiten het feit dat de ministeriële kabinetten niet zijn afgeschaft.

De meerderheid van de respondenten vindt de Copernicushervorming een goed initiatief. Ze zijn echter wel teleurgesteld in het feit dat de hervorming niet volledig is uitgevoerd, wat ook blijkt uit de literatuurstudie.

9.5.3.2 Mandaatsysteem voor topmanagers in de federale overheid

Uit de literatuurstudie blijkt dat de invoering van het mandaatsysteem voor topmanagers in federale overheid niet zonder problemen is verlopen.

Alle respondenten zijn voorstander van het mandaatsysteem voor managementfuncties. Respondent D vindt het principe goed omdat de manager dan verplicht is om resultaten te boeken en ze voelt ook dat er een verschil is met de medewerkers. Respondent E is van mening dat het mandaatsysteem in principe een einde kan maken aan het vroegere systeem waarin iemand voor de rest van zijn leven werd benoemd. Ook respondent J gelooft niet in jobs die 'ad vitam aeternam' blijven bestaan. Respondenten E, F, J en K beweren echter dat de evaluaties nog niet goed verlopen. Zo vreest respondent E dat een sterke politieke omgeving misschien ervoor zal zorgen dat bepaalde managers niet de sancties zullen krijgen die ze verdienen. Ook vindt respondent J dat het mandaatsysteem iets te weinig omkaderd wordt. Mandaathouders vallen volgens hem tussen 2 stoelen, ze genieten namelijk niet van de voordelen van een echte ambtenaar of van de voordelen van de privé-sector. Respondent K is van mening dat het niet de taak van de ministers is om te evalueren omdat zij vaak niet weten waar de administratie mee bezig is. Respondent K vindt het wel goed dat de lengte van het mandaat 6 jaar is en niet 4 omdat er anders een gepolitiseerd systeem zou komen.

De interviews geven aan dat alle respondenten het mandaatsysteem zeer goed vinden maar dat ze van mening zijn dat de evaluaties nog niet goed verlopen.

9.5.4 Slaagkansen van privé-managers in de overheid

Naar aanleiding van de Copernicushervorming werd besloten dat voor de functies van topambtenaar ook externe kandidaten zich mochten kandidaat stellen. Het aanstellen van nieuwe topambtenaren had een tweeledig doel, namelijk de federale overheid voorzien van de ontbrekende managementcapaciteiten en een fundamentele rol vervullen in de modernisering van de federale overheid. Uit de literatuurstudie blijkt eveneens dat een absolute minderheid van de geselecteerde topmanagers niet voor de overheid werkte in hun laatste functie. De meeste privé-managers slaagden niet in de mondelinge proef waarin hun kennis van de overheid getest werd. In de literatuurstudie worden eveneens de verschillende federale overheidsdiensten uiteengezet waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen de horizontale en verticale FOD's.

De meeste respondenten beweren dat het inbrengen van privé-managers in de overheid een positieve invloed op het bestuur heeft. Respondenten B, C en M zijn er van overtuigd dat de overheid in een aantal aspecten iets kan leren van de privé-sector maar zij zijn er evenzeer van overtuigd dat managers uit de privé-sector iets in de overheid zouden kunnen leren. Volgens respondent F is het aanstellen van privé-managers in de overheid goed als dat een meerwaarde kan inbrengen in de overheid. Zowel respondent F als respondent M zeggen wel dat het fout is om te redeneren dat een privé-manager alle problemen van de overheid kan oplossen. Respondent J is van mening dat het de overheid toelaat om zaken die op een bepaalde manier gebeuren, door een andere bril te bekijken.

Wat de slaagkansen van de privé-managers in de overheid betreft beweert respondent B dat het moet klikken met de medewerkers maar dat dit eveneens geldt in de privé-sector. Het hangt volgens respondent B en L vooral af van de

persoonlijkheid van de manager maar een overheidsmanager moet ook omkunnen met het politieke aspect. Dat vinden ook respondenten D, F, H en J. Respondenten C, D en E zijn van mening dat de slaagkansen afhangen van de sector waarin de privé-managers zich bevinden. Binnen de overheid zijn er namelijk een aantal kerntaken, de verticale taken, en een aantal ondersteunende taken, de horizontale taken. Respondenten C, D en E beweren dat de verticale taken een grondige kennis van het terrein vragen en dat het daar moeilijk is voor privé-managers. Verschillend is het voor de horizontale taken omdat ze daar gewoon managementprincipes toepassen. Volgens respondent K is het zeer gevaarlijk om op gevorderde leeftijd binnen te komen in de overheid omdat het aanpassen aan de wisselende omgeving zeer moeilijk is. Respondent K denkt dat veel privé-managers de kans hebben om te mislukken. Respondent L tenslotte denkt dat de slaagkansen van privé-managers in topfuncties in de overheid laag zijn omdat hij van mening is dat men een bedrijf moet kennen vooraleer men er serieus over kan meepraten.

Vele respondenten vinden de inbreng van privé-managers in de overheid een goed idee maar twijfelen aan hun slaagkansen. Vooral in de verticale FOD's zijn de slaagkansen laag volgens sommige respondenten omdat daar specifieke terreinkennis vereist is.

Hoofdstuk 10: Conclusie

Eén van de voornaamste politieke kopzorgen van de jaren '80 was het herpositioneren van publieke organisaties, vooral als gevolg van de gebrekkige bureaucratische organisatievorm. Men was van mening dat men de efficiëntie van publieke organisaties kon verbeteren door het implementeren van principes uit de privé in de publieke sector. Hiervoor heeft men privé-managers aangetrokken (of willen aantrekken) in overheidsdiensten. De bedoeling van deze eindverhandeling is het onderzoeken van de slaagkansen van privé-managers in de overheid en de oorzaken van het al dan niet slagen. De eindverhandeling bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt de relevante literatuur besproken en in het tweede deel worden de resultaten van de literatuurstudie getoetst aan de praktijk aan de hand van diepte-interviews met relevante getuigen. Voor de interviews hebben we ons gericht op topmanagers in overheidsbedrijven en in federale overheidsdiensten.

Uit de literatuurstudie kunnen we het volgende besluiten. Eerst en vooral is het begrip management niet alleen van toepassing op privé-bedrijven maar ook op publieke organisaties. Inzake de functies van een manager zijn er niet zo veel verschillen tussen de twee sectoren. Het belangrijkste onderscheid is dat een overheidsmanager rekening moet houden met het politieke aspect. Volgens Mintzberg kan de taak van de manager beschreven worden in termen van verschillende rollen, namelijk interpersoonlijke, informatie- en besluitvormingsrollen. Deze indeling is geldig voor overheids- en privé-managers. Ook blijkt uit de literatuurstudie dat ethiek overheidsmanagers het meest onderscheidt van privé-managers maar dat het ethische aspect de laatste jaren aan belang heeft gewonnen in de privé-sector. Wat de gelijkenissen en verschillen tussen de openbare en privé-sector betreft, kunnen we concluderen dat er een aantal gelijkenissen tussen de twee sectoren zijn maar voornamelijk verschillen. De belangrijkste verschillen uit de literatuurstudie zijn de finaliteit, de besluitvorming en de verschillende beoordeling van rendement. In verband met het toepassen van managementprincipes uit de privé-sector in de publieke sector besluiten we dat dit kan maar dat men rekening moet houden met het

publieke karakter van de organisatie. Betreffende de politisering van openbare besturen is het aantal politieke benoemingen de laatste jaren afgenomen. In het kader van de Copernicushervorming zijn we van mening dat het een ambitieus initiatief was maar dat het slechts gedeeltelijk is toegepast in de praktijk. Zo is de afschaffing van de ministeriële kabinetten niet doorgevoerd en zijn de bevoegdheden van de voorzitters van de federale overheidsdiensten gereduceerd. Het invoeren van het mandaatsysteem voor topmanagers in de federale overheid is wel gebeurd.

De resultaten van de interviews komen grotendeels overeen met die van de literatuurstudie. Volgens de respondenten ligt het belangrijkste verschil tussen de twee sectoren eveneens in de finaliteit: de privé-sector is hoofdzakelijk gericht op het maken van winst terwijl de voornaamste doelstelling van de publieke sector dienstverlening aan de maatschappij is. Een ander relevant verschil is de strenge reglementering en procedures bij de overheid met als voorbeeld de statuten. Tenslotte is de politieke omgeving kenmerkend voor de publieke sector. De respondenten beweren dat de managementprincipes uit de privé-sector kunnen toegepast worden in de publieke sector maar men moet wel rekening houden met het publieke karakter van de organisatie. Dat komt ook naar voor in de literatuurstudie. Uit de interviews blijkt eveneens dat het aantal politieke benoemingen verminderd is. Er kan echter niet gezegd worden dat er geen politieke benoemingen meer voorkomen. Politici verkiezen tegenwoordig goede medewerkers in plaats van medewerkers van dezelfde politieke strekking. Ook blijkt uit de interviews dat de Copernicushervorming goed onthaald is, maar dat de respondenten het negatief vinden dat een aantal punten ervan niet zijn doorgevoerd. Alle respondenten zijn wel voorstander van het mandaatsysteem, dat naar aanleiding van de Copernicushervorming is doorgevoerd, maar het evaluatiesysteem is volgens hen nog niet op punt.

Omtrent het ethische aspect in de publieke en privé-sector zijn de meningen verdeeld. Uit de literatuurstudie blijkt dat ethiek belangrijker is voor overheidsmanagers dan voor privé-managers maar dat het ethische aspect steeds

omvangrijker wordt in de privé-sector. De antwoorden van de respondenten in verband met ethiek zijn niet éénduidig. Sommigen zijn van mening dat ethiek om geld te verdienen niet even sterk is als ethiek om het algemeen belang te dienen. Andere respondenten beweren daarentegen dat het ethische aspect wel even belangrijk is in beide sectoren.

Tenslotte kunnen we aan de hand van de interviews en literatuurstudie concluderen dat de slaagkansen van privé-managers in de overheid problematisch zijn. De verschillen tussen de twee sectoren mag men dus niet onderschatten. Bij de slaagkansen van privé-managers in de overheid maken we een onderscheid tussen twee sectoren, namelijk de overheidsbedrijven en de federale overheidsdiensten. In de overheidsbedrijven zijn de slaagkansen relatief hoog als de managers rekening kunnen houden met het politieke aspect en kunnen gedijen in een omgeving waarin de politiek de strategische beslissingen neemt. Hierbij moeten we wel vermelden dat dit verschillend is voor De Post aangezien de overheid in dit bedrijf slechts 50 procent plus één van de aandelen heeft. In de federale overheidsdiensten zijn de slaagkansen lager. In de horizontale federale overheidsdiensten kunnen privé-managers zeker slagen aangezien het daar zuiver gaat over het toepassen van de managementprincipes. In de verticale federale overheidsdiensten daarentegen zijn de slaagkansen eerder laag omdat managers daar nood hebben aan een grondige terreinkennis. Het inbrengen van privé-managers in de overheid heeft zeker een positieve invloed op het organisatorisch management omdat ze nieuwe inzichten meebrengen maar men kan niet verwachten dat ze alle problemen kunnen oplossen aangezien de overheid zijn eigen kenmerken heeft waar de privé-manager niet altijd mee vertrouwd is.

We kunnen de oorzaken van de eerder lage slaagkansen van privé-managers in de overheid proberen te verklaren aan de hand van de rollen van een manager volgens Mintzberg. Bij een privé-manager zijn er niet direct spanningen inzake deze rollen, bij een overheidsmanager zouden die er wel kunnen zijn door het politieke aspect waar zij moeten mee rekening houden. Bij het bestuderen van federale overheidsdiensten

en overheidsbedrijven zien we dat er steeds een verantwoordelijke minister is. De relatie tussen de minister en de overheidsmanager is niet eenvoudig omdat het niet altijd duidelijk is wie van de twee verantwoordelijk is voor welke rol. In de volgende tabel zullen we de rollen van de manager uiteenzetten en kijken of ze door de overheidsmanager, de minister of beiden uitgeoefend worden.

Schema: Rollen van een manager volgens Mintzberg toegepast op de overheidsmanager en de verantwoordelijke minister

	Overheidsmanager	Verantwoordelijke minister
Boegbeeld	-	+
Leider	+	-
Contactpersoon	-	+
Monitor	+	+
Verspreider	+	-
Woordvoerder	-	+
Ondernemer	+	+
Probleemoplosser	+	+
Resourcemanager	+	+
Onderhandelaar	+	+

Voor een aantal rollen is het relatief duidelijk wie er verantwoordelijk voor is. Dit geldt voor de rol van boegbeeld, leider, contactpersoon, verspreider en woordvoerder. De minister geeft namelijk relevante informatie aan externen, bijvoorbeeld de burgers, als woordvoerder en legt contacten buiten zijn onmiddellijke omgeving als contactpersoon. De overheidsmanager daarentegen is verantwoordelijk voor het motiveren en aanmoedigen van zijn werknemers als leider en voor het delen van informatie met hen als verspreider. Bij de rol van boegbeeld is er echter een overlapping tussen de twee functies indien we spreken over managers van overheidsbedrijven. Bij de federale overheidsdiensten evenwel is het duidelijk dat de

betrokken minister de rol van boegbeeld op zich neemt en niet de overheidsmanager.

Bij de overige rollen ontstaat er een zekere spanning doordat beiden deze rol uitoefenen. Zowel de overheidsmanager als de verantwoordelijke minister bijvoorbeeld willen bepalen hoe ze hun budget gaan besteden, hetgeen spanningen creëert omdat ze soms niet dezelfde budgettaire prioriteiten stellen. Ook de rol van ondernemer veroorzaakt problemen aangezien beiden misschien verschillende prioriteiten stellen in verband met de taken die uitgevoerd moeten worden. Deze conflicten komen verder nog voor bij de rol van monitor, probleemoplosser en onderhandelaar.

Lijst van geraadpleegde werken

Aberbach J. et al (red.) (1981) *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, Harvard University Press

Alecian S. en Foucher D. (2005) *Le management dans le service public*, Parijs, Ed. d'organisation

Bastiaens P. et al (red.) (2002) *Hervorming van het openbaar ambt*, Brugge, die Keure

Desmidt S. en Heene A. (2005) *Strategie en organisatie van publieke organisaties*, Leuven, LannooCampus

Hondeghem A. et al (red.) (2004) *De praktijk in andere overheden als inspiratiebron voor de Federale overheid*, Leuven, KUL Instituut voor de overheid

Hondeghem A. et al (red.) (2005) *De Copernicushervorming in perspectief: veranderingsmanagement in de federale overheid*, Brugge, Uitgeverij Vanden Broele

Hoorweg E. et al (red.) (2004) *Resultaatgericht management in de publieke sector*, Utrecht, Lemma

Maes R. et al (red.) (1996) *Inleiding tot de bestuurskunde*, Leuven, Uitgeverij Acco

Mintzberg H. (1979) *The structuring of organisations: a synthesis of research*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall

Mintzberg H. et al (red.) (1988) *The strategy process: concepts, contexts and cases*, New Jersey (VS), Englewood Cliffs

Mintzberg H. (2003) *Managers not MBA's: a hard look at the soft practice of managing and management development*, San Fransisco (Calif.), Berrett-Koehler

Parys M. et al (red.) (2005) *Veranderingsmanagement in de federale overheid: casestudie van de Copernicushervorming*, Leuven, Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen

Quinn R. E. et al (red.) (2003) *Becoming a master manager: a competency framework* (3^{de} editie), New York, Wiley

Van Hooland B. (2003) *Nieuw publiek management: van bestuurskunde tot Copernicus*, Gent, Academia

Van Mierlo, J.G.A. (1995) *Bureaucratie en bureaucratisering: een theoretische en praktische verkenning van recente ontwikkelingen in de publiek sector en de particuliere sector*, Maastricht, Rijksuniversiteit Limburg, Faculteit der economische wetenschappen

Lijst van e-bronnen

Federale Portaalsite (online) (z.d.), opgevraagd op 15 april 2006 via
<http://www.belgium.be/eportal/index.jsp>

Wikipedia (online) (16 maart 2006), opgevraagd op 13 mei 2006 via
<http://nl.wikipedia.org/w/index.php?title=Special%3ASearch%search=federale+overheidsdienst&fulltext=Zoeken>

Lijst van geïnterviewde personen

Rudi Van Gurp: 17 maart

Jan Deprest: 30 maart

Jan Bogaert: 31 maart

Monique De Knop: 4 april

Jan Grauls: 5 april

Dirk Cuypers: 6 april

Tony Mary: 10 april

Johnny Thijs: 11 april

Georges Monard: 12 april

Peter Strickx: 19 april

Frank Van Massenhoven: 26 april

Alex Migom: 4 mei

Ingrid Lieten: 8 mei

Auteursrechterlijke overeenkomst

Opdat de Universiteit Hasselt uw eindverhandeling wereldwijd kan reproduceren, vertalen en distribueren is uw akkoord voor deze overeenkomst noodzakelijk. Gelieve de tijd te nemen om deze overeenkomst door te nemen en uw akkoord te verlenen.

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Slaagkansen van privé-managers in de overheid

Richting: **Licentiaat in de toegepaste economische wetenschappen**

Jaar: **2006**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt houdt in dat ik/wij als auteur de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij kan reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

U bevestigt dat de eindverhandeling uw origineel werk is, en dat u het recht heeft om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. U verklaart tevens dat de eindverhandeling, naar uw weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

U verklaart tevens dat u voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen hebt verkregen zodat u deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal u als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze licentie

Ik ga akkoord,

Sarah L'ORTYE

Datum: