

Copernicushervorming van de federale administratie

Een evaluatie

Luc Hamelinck

De Copernicushervorming vormt het belangrijkste project in de hervorming van de federale administratie sinds jaren. In de regeringsverklaring van 7 juli 1999 kreeg deze operatie topprioriteit. Ze moest bijdragen tot de omvorming van ons land tot een modelstaat. Na de disfuncties uit de dioxinecrisis, een uitdaging die kon tellen!

Om de handschoen op te nemen, kreeg Ambtenarenzaken met minister Luc Van den Bossche een locomotief-bulldozer-minister van formaat. We zijn nu vier jaar verder. Tijd voor een evaluatie.

DE UITWERKING

Conceptnota's

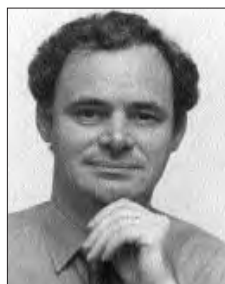
De uitgangspunten van de hervorming zijn, na politiek overleg en discussie met topambtenaren, neergeschreven in de zogenaamde Bouillon- en Corbionnota's. Op 28 april 2000 heeft de ministerraad de basisopties bekrachtigd.

Een syndicale gespreksronde hierover (die de vakbonden moesten afdwingen) leidde tot niet meer dan een schimmenspel. De bonden mochten formeel bedenkingen en kritiek geven, maar de opties waren politiek genomen. Vragen en suggesties werden beantwoord met algemeenheden (zoals "management breekt het recht") en afgedaan als ondienstig. Syndicale medewerking werd niet op prijs gesteld, zoveel was duidelijk. En misschien hadden we het moeten weten: de regeringsverklaring rept met geen woord over sociaal overleg!

Volksraadpleging: een farce

Vooraf op aansturen van 'blauw' en 'groen' in de regering kwam er half 2000 een volksraadpleging over de hervorming. Acht miljoen Belgen kregen een folder in de bus. Eenieder kon het nú zeggen: bent u voor of tegen de modernisering van de federale administratie?

Voor ons was dit 'toppunt van rechtstreekse democratie' niet meer dan een farce! We wisten ook dat zelfs voor diegenen binnen de regering - zoals minister Van den Bossche - die openlijk bedenkingen hadden bij het referendum, het goed zou uitkomen, mochten syndicale criticasters de mond worden gesnoerd door de *vox populi*.



Luc Hamelinck is voorzitter van CCOD en van FCSOD, de federatie van de ACV-centrales voor openbare diensten, overheidsbedrijven en onderwijs.

De CCOD heeft toen een stevige mediacampagne gevoerd onder de slogan 'Geen reclame – ook niet van de regering'. Rechtstreeks ingaan tegen het principe van de raadpleging konden we niet. Het perfide van de operatie doorprikken wel. De CCOD-campagne heeft er zeker toe bijgedragen dat het referendum is uitgedraaid op een flop. De respons was krap 9%. Zelfs het *e-government* kreeg maar weinig bijval (mensen vragen meer rechtstreekse contacten met de administratie).

Nieuwe structuren

De regering heeft zich snel herpakt. Het echte werk is toen ingezet. Een consortium *consultants*, onder leiding van KPMG, begeleid door een kleine groep kabinetsmedewerkers, kon een blauwdruk voor de federale administratie uittekenen.

De nieuwe structuur was gestoeld op een virtuele matrix (wat dat juist betekent, kon alleen minister Van den Bossche uitleggen). Tien 'verticale' en vier 'horizontale' federale overheidsdiensten (FOD's) zouden de structuur schragen. Er kwamen ook agentschappen (zeg maar het nieuwe soort parastatalen). Tijdelijke regeringsaccenten kregen vorm via progammatorische openbare diensten (POD's).⁽¹⁾ Sommige departementen die kort voordien waren samengevoegd, werden opnieuw gedefuseerd. Andere die men wou splitsen (zoals Financiën), bleven uiteindelijk nagenoeg intact.

Eens het resultaat er lag, kregen de vakbonden de gelegenheid bedenkingen te formuleren. De CCOD-kritiek⁽²⁾ was gebaseerd op:

- vragen rond de werking van de matrixstruc-

tuur (de Vlaamse regering had net aangekondigd de matrixstructuur bij de Vlaamse administratie op te doeken);

- het gebrek aan meerwaarde, aan doorzichtigheid en duidelijkheid voor de burger als gebruiker;
- en vooral de verdoken beleidsvoering besloten in een reeks wijzigingen die werden doorgevoerd zonder enig parlementair debat.⁽³⁾

De regering hield niet de minste rekening met de syndicale inbreng. We onthouden wel de verwondering van *consultants* toen ze begrepen dat hun voorstellen andere gevolgen hadden dan ze zelf hadden ingeschat.

Onze conclusie is simpel: bij het uittekenen van de nieuwe structuren zagen sommige kabinetten de operatie 'grote schoonmaak aan de top' al concreet voor ogen.

Luc Hamelinck

De Copernicushervorming verliest nu haar locomotief. De trein die achterblijft bevat veel bestuurlijke chaos.

”

Eerste stappen

Mei 2000 is de eerste reglementering uitgewerkt, door het instellen van *human resources*-cellen.

Op 6 oktober 2000 beslist de regering tot de afschaffing van de

kabinetten.

In november 2000 wordt de oprichting van nieuwe beheersorganen (met beleidsraad en beleidsvoorbereidende cellen) voor de federale departementen goedgekeurd.

Eind december 2000 beslist de regering tot de procedure voor werving van leidinggevende ambtenaren en in januari 2001 wordt het nieuw mandaatsysteem ingesteld (nadien nog eens verankerd in de wet ambtenarenzaken van maart 2001 en een besluit van mei 2001). Om al bij al dezelfde job te doen, worden de wedden van de nieuwe administratieve top meer dan verdubbeld: een ontsporing die groot onbegrip teweegbrengt bij het perso-

neel, maar waarvan de diepgaandere gevolgen nog maar weinig zijn ingeschat. Tussentijds wordt in december 2000 ook een nieuwe evaluatieprocedure voor het personeel in het vooruitzicht gesteld.

Het arrest 'Jadot' van de Raad van State (7 september 2001, nr. 98.735) gooit roet in de federale hervorming. Nieuwe aanstellingen van topambtenaren komen er pas na een nieuwe reglementering (waarover begin 2003 nog steeds juridische betwistingen lopen).

Tussen sociale spanning en overleg

Het overleg met de vakbonden verloopt ondertussen ronduit slecht. We gaan van incident naar incident, van meningsverschil naar meningsverschil.

Begin 2000 duiden de resultaten van een CCOD-enquête bij leden en militanten op een resem pijnpunten.⁽⁴⁾ Het publiek affront door de verklaring dat "ambtenaren luiards zijn" vormt een katalysator in de actiebereidheid. Een sliert acties volgt:

- met de betoging op 24 november 2000 komt CCOD op straat (zonder ACOD). Al is de opkomst beperkt tot drieduizend betogers, het signaal is duidelijk;
- een nieuwe betoging in gemeenschappelijk front CCOD-ACOD volgt op 13 februari 2001. Tienduizend man komt op straat onder de slogan 'Een beetje respect!';
- plannen van de minister voor een heuse *roadshow* om 'Copernicus' te promoten, worden teruggeschreefd. Ze krijgen een syndicaal antwoord via regionale ledenvergaderingen (in gemeenschappelijk front) in juni 2001, met een afsluiter op 19 juni 2001 in het Koninklijk Circus. Symbolischer kon niet!

De acties vormen een keerpunt in de syndicale aanpak. De aandacht verschuift volledig naar de uitwerking van nieuwe loopbanen voor het personeel. Die syndicale opbouw is mogelijk gemaakt door een goede verstandhouding binnen het gemeenschappelijk front CCOD-ACOD. De syndicale positie tijdens de onderhandelingen over de loopbanen plukt daar vruchten van.

Bij de raadpleging van de instanties over het onderhandelingsresultaat rond de loopbanen voor de niveaus 4, 3 en 2 zegt 60% van de CCOD-basis 'ja'. Bij ACOD zeggen de parastatalen 'ja', maar de ministeries 'neen'. Het eindresultaat bij ACOD is een 'neen'. Het heeft - samen met andere factoren - geleid tot een volledige afwijzing vanuit ACOD van alles wat enigszins met 'Copernicus' te maken had.

Tot eind 2002 heeft dit verschil in houding gewogen op het overleg. Bij de onderhandelingen over de loopbanen niveau 2+ en 1 wist elkeen dat ACOD zelfs niet meer de moeite deed om tot een consensus te komen. Die moeilijke onderlinge verhouding heeft ook gespeeld bij onderhandelingen nadien over de specifieke loopbanen, zoals bij de hoven en rechtbanken en de civiele bescherming.

Luc Hamelinck

De media eisen eenvoudige antwoorden op complexe problemen. Je bent voor of je bent tegen.

”

BENT U 'VOOR OF TEGEN COPERNICUS'?

Klare taal!

De media eisen eenvoudige antwoorden op complexe problemen. Geen wollige antwoorden alstublieft, maar klare taal: je bent 'voor' of je bent 'tegen'!

Oneliners passen niet voor een complexe zaak als de Copernicushervorming. Wie een beetje

rationeel is, heeft hiervoor begrip. Maar nuancering in de boodschap krijg je vandaag aan de straatstenen niet meer kwijt.

CCOD-basishouding

Iedere stap in de hervorming op zijn waarde schatten. Als er dingen inzitten die goed zijn, mogen we dat gerust zeggen en kunnen we ze ook ondersteunen. Gaat het de verkeerde richting uit, dan laten we ons niet onbetuigd. Dan zullen we dat duidelijk zeggen en bekampen. Dat is, beknopt gezegd, de ingesteldheid binnen CCOD bij de aanvang van de hervorming.

De veeleer open houding voor verandering vond steun op het CCOD-congres van 2000. De centrale heeft toen beslist actiever op te treden rond de werking en modernisering van openbare diensten.⁽⁵⁾ Een onderzoek van het Hoger Instituut voor de Arbeid, ter voorbereiding van het congres, gebaseerd op een enquête bij zowat drieduizend personeelsleden in openbare diensten, had ons geleerd dat daar behoefte aan is. Tegelijk zou het syndicaal lonend zijn.⁽⁶⁾ 'Ondernemend in vernieuwing' was uitgegroeid tot de *baseline* in de CCOD-aanpak bij de federale overheid.

Bij het begin van de legislatuur heeft CCOD actief geprobeerd bij te dragen tot het bijsturen van de conceptnota's uitgewerkt binnen de regering. Hoger is reeds aangegeven dat dit vruchteloze moeite was. Onze inbreng was niet gewenst!

Gesterkt door de syndicale acties begin 2001 werd daarom het geweer van schouder veranderd. Vermits we het concept van de hervor-

ming niet bijgestuurd kregen, is een dubbele strategie gevoerd. Wat fout ging in de hervorming wilden we stelselmatig blijven aanklagen.⁽⁷⁾ Tegelijk is het volle accent gelegd op de klassieke syndicale domeinen: we zouden de hervorming aangrijpen om betere loopbanen af te dwingen. Onze ambitie was de achterstand in bezoldiging voor federale ambtenaren tegenover andere delen van de openbare sector, ongedaan te maken. Velen, ook binnen de vakbond, hebben deze tweespalt niet begrepen.

Plussen en minnen

De doelstelling van de hervorming is: een betere dienstverlening aan de burger. Wie kan daartegen zijn? Niemand!

Luc Hamelinck

Bij het uittekenen van de nieuwe structuren zagen sommige kabinetten de operatie 'grote schoonmaak aan de top' al concreet voor ogen.

”

De uitwerking van en de manier waarop de hervorming is gebeurd, zijn een totaal ander paar mouwen.

- Sommige onderdelen van de hervorming zijn ongetwijfeld goed. Als belangrijkste noteren we: grotere responsabilisering, investeren in betere werking, herdenken van de interne werkprocessen (BPR's: *business process reengineering*), aandacht voor vorming, investeren in informatica.

- Maar tal van andere aspecten zijn ronduit fout aangepakt: de overdreven prioriteit aan nieuwe structuren⁽⁸⁾, de *top-down*-handelwijze, de culpabiliserende aanpak tegenover het personeel, het blind geloof in externe *consultants*, de onuitlegbare virtuele matrix, de koppensnellerij, de concrete uitwerking van functiefamilies en competentietests... Ze hebben het krediet verkwanseld dat het personeel en de publieke opinie in de hervorming konden hebben.

Op het vlak van de loopbanen voor het personeel heeft CCOD een aantal akkoorden gerealiseerd. Niet omdat we zo overtuigd zijn dat ieder aspect daarvan 100% o.k. is (wel integendeel, van sommige onderdelen vragen we grondige bijsturing), maar wel omdat ze een reële financiële verbetering betekenen voor het personeel.⁽⁹⁾

De feitelijke vermenging tussen de 'hervorming van de administratie op zich' en de 'nieuwe loopbanen' heeft in het overbrengen van onze boodschap voor heelwat problemen gezorgd.

- Een genuanceerde boodschap is geen eenvoudig signaal. Een totale afwijzing ('We zijn tegen': de ACOD-aanpak) is stukken makkelijker. Maar de loutere afwijzing zou ook meegebracht hebben dat we geen realisaties voor het personeel zouden bekomen, terwijl leden van hun vakbond nu precies concrete verwezenlijkingen verwachten.

- De media zijn als nooit tevoren bewerkt vanuit kabinetten. Syndicale berichtgeving krijgt nog maar weinig weerklank, tenzij bij acties (waarbij we er ons telkens moeten voor hoeden negatief over te komen).

WAT IS 'COPERNICUS' EIGENLIJK?

Vier kapstokken schragen de hele operatie.

- **Nieuwe structuur voor de federale administratie:**
 - opzet was beleidsdomeinen te groeperen per departement en een 1 op 1-relatie departement - minister in te stellen (eenheid van aansturing);
 - een virtuele matrix stuurt het samengaan van horizontale diensten en lokale stafdiensten.

• Nieuwe managementcultuur:

- een mandaatregeling wordt ingevoerd;
- kabinetten worden afgeschaft – voor wie het mocht vergeten zijn (wie gelooft dat nog?);
- de 'lijnverantwoordelijken' krijgen meer bevoegdheden;
- controle vooraf wordt vervangen door controle achteraf (een andere rol voor de Inspectie van Financiën);
- personeelskaders wijken voor financiële enveloppen en globale personeelsbehoefteplannen;
- het personeel zou beter worden geïnformeerd.

• Nieuwe werkwijzen:

- invoering van BPR's;
- *e-government* (met als prioriteiten federaal e-portaal, elektronische aanvraag nummerplaat, elektronische ID-kaart, unieke identificatiesleutels voor burgers en ondernemingen);
- betere uitwisseling van informatie.

• Modern personeelsbeleid:

- nieuwe evaluatiecyclus;
- aanpassing van regels inzake werving;
- normalisatie van de contractuelen;
- hervorming van de loopbanen. Sleutelwoorden hierbij zijn: comptentietests, marktconforme verloning, scheiding van de loopbanen 'expert' en 'leidinggevende'.

WELKE SYNDICALE REALISATIES?

Over de voorbije vier jaar kunnen meerdere syndicale realisaties voorgelegd worden.

- Het voorheen door minister Flahaut slecht uitgewerkte evaluatiesysteem is snel opgeschort.

- Pogingen om het zogenaamd koninklijk besluit over de 'algemene principes van het openbaar ambt' (waarmee de samenhang in de statuten tussen federale overheid en gemeenschappen en gewesten wordt geregeld) totaal uit te hollen, zijn afgestopt. Weliswaar zijn er vereenvoudigingen doorgevoerd, maar wat voor ons essentieel was, bleef gevrijwaard.
- Voor het personeel van de niveaus 4 en 3 (personeelsleden zonder diploma of met diploma lager secundair) kwam er tijdelijk een uitstaperegeling voor 55-plussers, iets wat inspeelde op vragen bij het personeel.
- De niveaus 4 en 3 worden samengebracht in één niveau, met grotere doorstromingsmogelijkheden voor de betrokkenen.
- Het vakantiegeld wordt stapsgewijs opgetrokken tot 92% van het maandloon.⁽¹⁰⁾
- Contractuelen krijgen een betere geldelijke loopbaan.
- Er is uitzicht op *upgrading* van een aantal functies.
- De loopbanen voor de niveaus 4, 3, 2 en 2+ worden hervormd; de bevorderingsnormen maken plaats voor periodieke 'competentiemetingen'.⁽¹¹⁾ Voor niveau 2 (humaniora) wordt gestreefd naar 80% geslaagden voor de competentiemeting, daar waar de huidige doorstromingsmogelijkheden via de normen beperkt zijn tot 12% van het aantal betrekkingen. Los van de loonsverhoging door de premies voor wie slaagt in de competentietests, is de loonsverhoging als volgt:

niveau	minimaal	maximaal	gemiddeld
niveau 4 & 3	1,9%	9,5%	3,6%
niveau 2	2,6%	8,4%	4,6%
niveau 2+	3,4%	19,1%	6,4%

- Voor niveau 1 (universitair en hoger onderwijs lange type) is de omslag gemaakt van de huidige loopbanen naar een systeem van functieweging (te operationaliseren tegen 2005).

ZEVEN HOOFDZONDEN VAN 'COPERNICUS'

De Copernicushervorming heeft grondige veranderingen meegebracht.

Een globaal omvattend plan voor de federale administratie is uitgetekend. Heelwat bijkomende financiële middelen zijn vrijgemaakt (maar men had ze volgens ons beter moeten oriënteren). De responsabilisering van topambtenaren houdt een mogelijke aanzet voor een cultuurwijziging in. Het zich bewustzijn van een meer resultaatgerichte aanpak en de aandacht voor de uitbouw van de informatica zijn ongetwijfeld sterke punten.

Als we de hervorming evalueren, dan valt de balans niet overwegend positief uit. Veel concrete tekortkomingen en fouten wegen door op filosofische pluspunten. We groeperen ze in 'zeven hoofdzonden'.

Geen zichtbaar resultaat voor de burger

- Een betere en meer doorzichtige administratie was het doel van de hervorming. Is dit gerealiseerd? Wij denken van niet!
- Wat is er geworden van de 25% administratieve vereenvoudiging? Weinigen hebben ze gezien!
- Is er een aanzet naar een betere werking van de departementen? We zouden het graag willen geloven. Alleen stellen we vast dat er zeer grote verschillen zijn van de ene dienst tot de andere. De situatie in het grootste departement (Financiën) is er niet op vooruit gegaan. Bij Justitie is het mismanagement

van de nieuwe top ronduit problematisch.

- Reeds bij het begin van de legislatuur hebben de vakbonden gevraagd naar zichtbare resultaten tegenover de burger. Het antwoord van de regering dat de hervorming pas na langere tijd tot resultaten kan leiden, schiet tekort. Welk bedrijf hervormt gedurende vier jaar zonder tastbare resultaten ten aanzien van de buitenwereld? De ingebouwde *quick-wins* overtuigen evenmin; ook daarvan heeft de burger weinig of niets gezien. Dat na vier jaar een hervorming niet rond is, aanvaarden we graag. Maar de burger had wel een concreet resultaat mogen ervaren op het vlak van dienstverlening. Voor de opstart van een federaal e-portaal was heus geen Copernicus nodig.

- Let wel, het is niet allemaal kommer en kwel. Er zijn evoluties ten goede. Maar vaak zijn die eigenlijk ingezet los van Copernicus! De dynamiek bij de socialezekerheidsparastalen is er het beste bewijs van.

Gebrekkelig draagvlak

- De krijtlijnen voor de hervorming zijn opgenomen in het regeerakkoord. Er is ook een stevige consensus tussen de premier en minister Van den Bossche. Van een echt politiek draagvlak binnen de regering kan men nochtans moeilijk spreken. De voortdurende PS-obstructies bewijzen dit. Recente verklaringen van PS-voorzitter Di Rupo in de aanloop naar de verkiezingen, spreken voor zich.
- Een grondige hervorming vergt een ruim politiek draagvlak. Copernicus had uiteindelijk geen draagvlak binnen de regering, laat staan over legislaturen heen. Hoe kan het plan dan slagen?

- Tegenover de vakbonden kan men evenmin spreken van een voldoende draagvlak. De bonden zijn buiten de uitwerking van basisopties gehouden, met heel wat spanningen als gevolg.⁽¹²⁾

Te veel aandacht voor structuren

- De nieuwe structuur gaat uit van een 1 op 1-relatie tussen minister en administratie. Dat is politiek een gezond vertrekpunt, omdat in het verleden administraties die van meerdere ministers afhingen, wel eens 'concurrerende' orders kregen.
- Ten aanzien van de buitenwereld heeft de federale overheid

niet aan doorzichtigheid gewonnen. Hebt u als burger een 'Aha, bij die FOD kan ik nu echt terecht'-gevoel of een 'Dat is nu eens een POD waar ik wil werken'-overtuiging?

- De (tijdelijke) programmatorische overheidsdiensten zijn geen goed concept. Als belangrijke diensten van de ene regering op de andere worden opgericht of afgeschaft, gaat er energie onnodig verloren in structuren, terwijl alleen resultaten tellen.
- De fameuze virtuele matrix (samengaan van horizontale departementen met lokale stafdiensten in verticale departementen) moet zijn werkzaamheid nog bewijzen. De eerste ervaringen inzake de organisatie van de competentiemetingen waren alvast geen succes. Hoe dit op termijn de soms grote cultuurverschillen tussen departementen zal wegwerken, moet nog blijken. Zelf geloven we meer in goede voortdurende *briefing* en samenwerking tussen departementen, veeleer dan in theoretische concepten.
- De 'afschaffing van kabinetten' en de vervanging ervan door beleidsraden (wie kent de

Luc Hamelinck

Een betere en meer doorzichtige administratie was het doel van de hervorming. Is dit gerealiseerd? Wij denken van niet.

”

samenstelling ervan?) heeft niemand overtuigd. In werkelijkheid zijn de kabinetten in de administratie gebracht.

In de hervorming is te veel belang, tijd en energie gegaan naar de structuren. Te weinig naar de inhoud van het werk.

Top-down

Voor minister Van den Bossche en zijn equipe is de hervorming van de administratie een elitair gebeuren. Vanuit die optiek kan de hervorming alleen opgelegd worden. Het is een visie die we niet delen.⁽¹³⁾ We aanvaarden graag dat er in een hervormingsproces leiding dient gegeven. Maar denken dat je 'de olifant laat dansen, zonder de vlooiën te kennen'⁽¹⁴⁾ is hopeloos achterhaald.

De gebrekkige betrokkenheid van het personeel bij de hervorming is onmiskenbaar. Dag aan dag stellen we vast hoezeer personeelsleden eigenlijk niet begrijpen wat 'Copernicus' inhoudt. Was er meer energie gegaan naar betrokkenheid en herkwalificatie van personeel, dan was dit stellig anders geweest.

Blind geloof in consultants

- Tijdens de hervorming is op een nooit geziene manier gebruik gemaakt van *consultants*: voor conceptiewerk, uitwerking van concrete projecten, communicatieprojecten, uitwerking van beleidsplannen van nieuw aangestelde topambtenaren, individuele personeelsbeslissingen... kortom, voor zowat alles. De budgettaire kost is navenant.

- Waar vroegere verantwoordelijken van diensten wellicht te veel expert in hun materie waren, bestaat het *managen* van departe-

Luc Hamelinck

'Copernicus' had uiteindelijk geen draagvlak binnen de regering, laat staan over legislaturen heen.

”

menten vandaag vooral in het aantrekken van *consultants*, het laten uitvoeren van hun adviezen door andere firma's, om dan door weer andere *consultants* vastgestelde mankementen te laten verhelpen door nog een andere firma. Een nieuw soort 'Kafka'...

- Vakbonden krijgen wel eens het verwijt toegestuurd dat zij zich hoe dan ook afzetten tegen de inbreng van externen. Maar in de Copernicushervorming is de slinger volledig doorgeslagen. Het lijkt wel alsof niets meer kan zonder externe *consultants*. Waren de aan deze mensen verkwanselde middelen meer ingezet op concrete verbeteringen van werkprocessen en begeleiding van personeel, we hadden vandaag veel verder gestaan.

Koppensnellers aan het werk

Mandaten voor topambtenaren vormen één van de uitgangspunten in de hervorming. Het principe van een mandaatregeling was reeds vóór de hervorming algemeen aanvaard, de vakbonden inbegrepen. De manier waarop de regering het concept heeft gebruikt, bracht uiteindelijk meer schade dan baten.

Vooreerst besliste ze dat de top diende vervangen door 'meer bekwame lieden'. Ze vergat daarbij de ervaringen uit het bedrijfsleven: wijzigingen aan de top lossen weinig op.⁽¹⁵⁾ Ook vergat ze de goede raad van managementgoeroes. Zo zegt Peter Drucker: "De meest kritieke menselijke beslissing en de moeilijkste om te nemen, is die over de opvolging aan de top. Het is de moeilijkste omdat zo'n beslissing een gok is. De enige test om prestaties aan de top te meten, zijn de prestaties van topopposities zelf – en daar is weinig voorbereiding voor."⁽¹⁶⁾

De geloofwaardigheid van de *assessment*-aanstellingen zit ondertussen beneden nul.⁽¹⁷⁾ De illusies over objectiviteit zijn voorbij; de factuur (verspilling financieel en in menselijk potentieel) is enorm; de politieke aansturing en afrekening zijn vanzelfsprekend⁽¹⁸⁾; ingestelde regels worden niet toegepast⁽¹⁹⁾ en verkeerde aanstellingen zijn inmiddels gebleken (bepaalde geselecteerden zijn al van het toneel verdwenen en van sommige anderen is nu reeds genoegzaam geweten dat ze niet aan de verwachtingen voldoen).

De resem aanstellingen op het einde van de legislatuur zou vroeger steevast afgedaan zijn als politiek onfatsoenlijk. In naam van de modernisering van de administratie is vandaag alles mogelijk.⁽²⁰⁾

Waar het concept van de mandaatregeling enkele jaren geleden algemeen werd aanvaard, is het federaal *de facto* gebruikt als een gecorrigeerd *spoils*-systeem. Zonder dat dit de bedoeling was, is er vandaag blijkbaar een politieke basis voor de openlijke invoering van een of andere vorm zo'n systeem. Als 'Copernicus' bepaalde grenzen heeft verlegd, is het zeker op dit vlak.

Ook op andere domeinen heeft 'Copernicus' de politisering versterkt.

- Het afspringen van de besprekingen over de nieuwe loopbanen bij Financiën zijn voor een flink deel terug te brengen tot de vrees op meer politisering.
- Het vroegere Vast Wervingssecretariaat (VWS) is omgevormd tot 'Selor'. Dat maakt echter zodanig veel fouten bij selectieprocedures dat het aureool van 'garantie in objectiviteit' dat het VWS had, goeddeels verloren is.
- Waar bij bevorderingen voor niveau 1 (universitair) onder de vorige legislatuur de

politieke inmenging een flink stuk was teruggedrongen, neemt de politisering er opnieuw een sterkere greep op.

- Het gevaar dat men vervalt in wedden *à la tête du client*, zoals in de jaren '60, is groter dan ooit.
- Voor aanstellingen van contractuelen waren voorheen in het statuut zekere beperkingen ingebouwd (zo kregen geslaagden voor een examen voorrang). We weten ook wel dat die regels vroeger niet altijd zijn toegepast, maar vandaag zijn alle regels over de aanstelling van contractuelen geschrapt en geldt de volle vrijheid. Depolitiseren is iets anders.

Luc Hamelinck

De gebrekkige betrokkenheid van het personeel in de hervorming is onmiskenbaar.



Communiqueer – motiveer – voorkom klungelwerk

Alle boekjes over veranderingsmanagement leren: communiceer, communiceer, communiceer! Je zult ons zeker niet horen

zeggen dat er in de loop van de hervorming geen communicatie met het personeel is geweest. Doch afgezien van een *glossy* personeelsbrochure zijn de resultaten op dit punt ondermaats.

Flinke budgettaire mogelijkheden ten spijt, moest minister Van den Bossche zelfs meermaals ervaren hoe de vakbonden (met veel minder middelen) de overheid op dit punt de loef afstaken. In samenwerking met de vzw Arabel heeft CCOD zelfs meer gedaan op het stuk van begeleiding en voorbereiding van het personeel op de competentiemetingen dan de meeste departementen.⁽²¹⁾

In de boodschap aan het personeel zijn uitspraken over "luie" en "onbekwame" ambtenaren lang blijven nazinderen. De positieve boodschap die om het even welke hervorming nodig heeft, wil ze kunnen slagen, ging meteen ten onder.

Onhandigheden rond het drukken van effectieven (bijvoorbeeld door midden de vakantieperiode 2002 bekend te maken dat er bij Financiën achtduizend werknemers te veel zouden zijn) hebben bij het personeel de overtuiging gevoed dat 'het zelf de hervorming zou betalen'.

De geforceerde uitwerking van nieuwe reglementering (zie de verschillende procedures voor de Raad van State - de arresten 'Jadot' en 'Laes' - en de verwickelingen inzake taalwetgeving), alsook conceptiefouten en praktische verwickelingen bij de concrete uitwerking van de competentiemetingen, hebben bij het personeel geleid tot een emotionele afwijzing die de hervorming zal blijven achtervolgen.

De nieuwe regels over de budgettaire controle (gebaseerd op risico-analyses en *ex post*-controle) zullen de komende jaren ongetwijfeld tot verrassingen leiden. De nieuwe regeling is veel eerder ingegeven door de bekommernis komaf te maken met de ongemakken door het voorafgaand visum van de Inspectie van Financiën dan door redenen van *good governance*. Dit is onvoldoende overwogen. Het is slechts een kwestie van tijd vooraleer we op dit vlak zullen geconfronteerd worden met ontsporingen.

HOE MORGEN VERDER?

Veel hooi op de vork...?

De Copernicushervorming heeft ons tot op vandaag niet overtuigd.

- Er is veel energie gegaan naar onnodige zaken (te veel in structuren en *consultancy*, te weinig in betrokkenheid van personeel en in concrete verandering van de werking van departementen ten behoeve van de burger).
- Politiek getouwtrek overheerst (eerst binnen de coalitie, nadien door topbenoemingen).

- Onnodige sociale spanningen en conflicten hebben het vertrouwen van het personeel in de hervorming ondermijnd.

- In meerdere departementen en zeker in de grootste (Financiën en Justitie) heerst veeleer onbehagen (bij Financiën doordat het personeel zich miskend voelt, bij Justitie vooral door gebrekkig management), in plaats van een dynamiek ten goede.

Onder de voorbije legislatuur zijn meerdere grote hervormingen van overheidsdiensten ingezet:

- de hervorming van de federale administratie;
- de hervorming van Justitie (uitvoering van de aanbevelingen van de zogenaamde commissie-Verwilghen);
- de politiehervorming (Octopusakkoord);
- de nieuwe herstructurering van de Vlaamse administratie ('beter bestuurlijk beleid');
- de hervorming van intercommunales;
- de uitwerking van het gemeente- en provinciedecreet;
- de hervorming van grote overheidsbedrijven, zoals de NMBS.

De aangekondigde hervorming van niet-politionele veiligheidsdiensten (brandweer en civiele bescherming) is uiteindelijk niet aangevat.

'Copernicus' is duidelijk niet de enige operatie die blootstaat aan kritiek.

Bouwstenen voor morgen?

Er bestaat geen handboek 'succesvol veranderen in de openbare sector'. Er zijn wel bepaalde vuistregels, zeg maar voorwaarden, voor succes. 'Copernicus' heeft gezondigd tegen haast alle ervan. De praktijk leert dat succesvol veranderen niet louter samenhangt met de inhoud, maar voor pakweg 80% met 'de manier waarop' het gebeurt. Dit is voor 'Copernicus' duidelijk een achillespees. De

hervorming verliest nu haar locomotief. De trein die achterblijft, bevat veel bestuurlijke chaos. Het is niet uitgesloten dat hij daardoor tot stilstand komt.

'Copernicus' breekt met het verleden. De grote basisopties (betere dienstverlening, responsabilisering, resultaatgericht werken) kan eenieder onderschrijven, de concrete uitwerking veel minder. Een positieve aanpak is lang niet definitief ingezet. Wie de situatie een beetje inschat, verwacht een reeks klare correcties. Zelfs als paars-groen doorgaat, zou vooral de PS hierop aansturen.

De federale administratie komt niet versterkt uit vier jaar 'Copernicus'. Een volgende minister kan slechts slagen mits veel gezond verstand. Het moet iemand zijn met visie. Met standvastigheid voor wat de meerwaarde in de hervorming is, met openheid om te corrigeren waar nodig.

De CCOD wil meebouwen aan een beter werkende openbare sector. Wat ons interesseert, is een constructieve aanpak in de diepte, met betrokkenheid van het personeel en gestoeld op echt sociaal overleg, evenals een versterking van de werking van openbare diensten in het belang van de bevolking.

We geven graag toe, er is nog een hele weg af te leggen om tot een cultuurverandering te komen. Negativisme is uit den boze. Iedere dag ervaren we dat het personeel bereid is mee te werken aan modernisering, maar dit vergt een geloofwaardige verandering.

Resultaten voor de burger vergen een globale visie, over de overheden heen. In ons landje, met zijn vele huisjes, is dat staatkundig vloeken. We zijn er nog niet aan toe. De

mogelijkheden en uitdagingen die technologische evoluties de komende jaren met zich zullen meebrengen (en hun effecten op het personeel), worden sterk onderschat!

Ondertussen moet de overheid tegenover haar personeel een zorgzame werkgever zijn. Arbeidsvoorwaarden moeten mee zijn met recente evoluties. Akkoorden over de nieuwe loopbanen dienen hiertoe uitgevoerd en waar nodig (zoals het systeem van competentieingen) bijgestuurd of verbeterd.

Prioriteit voor een volgende federale regering is ongetwijfeld het scheppen van een nieuw draagvlak. Krijtlijnen voor de toekomst vergen visie. Ze moeten gebaseerd zijn op consensus, op een partnerschap. Het is geen zaak van bulldozers alleen.

Begeleiding en betrokkenheid worden cruciaal om tot een geloofwaardige aanpak te komen. Een eerste voorwaarde hiertoe is een ernstige manier van leidinggeven. Managers die hun personeel laten weten dat ze verondersteld

zijn om halfvijf te stoppen (gebeurd bij Justitie) of nieuwjaarskaartjes sturen waarbij hun personeel als kinderen bij de grote baas op een strand mogen komen spelen (gebeurd bij Financiën), slaan de bal goed mis.

Vooruitgang zal ook investeringen vergen. Niet in de eerste plaats in *consultants*, wel in concrete werkprocessen. Dat is minder spectaculair, maar wel realistisch.

HET STAAT IN DE STERREN GESCHREVEN

Een goed werkende openbare sector is nodig. Betere dienstverlening, meer dynamiek, optimale besteding van middelen...

Luc Hamelinck

In naam van de modernisering van de administratie is vandaag alles mogelijk.

”

De hervorming van de federale administratie is genoemd naar Copernicus. Hij hield voor dat de aarde draait om de zon, niet omgekeerd. Maar Copernicus is gecorrigeerd door Johannes Kepler... en die op zijn beurt door Albert Einstein.

Maar weet, 'Copernicus' is ook de naam van een krater op de maan. Eentje met ruim 90

km diameter! In de krater bevindt zich een soort grot.⁽²²⁾ De tijd moet uitwijzen of 'Copernicus' méér is dan de allegorie van de grot: een schimmenspel van de echte wereld, de wereld van een werkelijk betere administratie.

Ook al blijft het schimmenspel werkelijkheid voor wie in de grot vertoeft.

(1) De regering voorziet zeven POD's: consumentenzaken; activabeheer; duurzame ontwikkeling; telecommunicatie; maatschappelijke integratie, armoedebestrijding en sociale economie; gelijkheidsbeleid; wetenschapsbeleid.

(2) CCOD, Werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid, *Technische nota met eerste elementen van commentaar, vragen & bedenkingen*, 25 februari 2000.

(3) Enkele voorbeelden: het uithollen van de rol van de justitiehuizen op het vlak van de strafuitvoering; de onduidelijkheid over de uitbesteding van 'technische aspecten' van het rijksregister; de feitelijke vermindering van bevoegdheden van de beheersorganen van de SZ-parastatalen ten voordele van de FOD sociale zekerheid; de privatisering van het patrimoniumbeheer, met alle financiële gevolgen vandien... (CCOD, *Kritiek bij het rapport van het consortium van auditbureaus*, 14 november 2000).

(4) CCOD, *Federale info*, nr. 15, mei 2000.

(5) Het 'werkboek' ter voorbereiding van het CCOD-congres van 27 tot 28 oktober 2000 had als titel *Werknemer in de openbare sector. Partner in modernisering? Voor een betere dienstverlening en goede arbeidsvoorwaarden*.

(6) Wendy VERHEYEN, Veerle CORTEBEECK, Guy VAN GYES, *De werknemer in de openbare sector. Partner in modernisering? Een enquête naar organisatieverandering*. HIVA, 2000.

Het onderzoek:

- leert dat verandering als noodzakelijk wordt beschouwd, maar tegelijk als belastend voor het personeel;
- toont aan dat veranderingsmanagement in de openbare sector te wensen overlaat;
- onderstreept het belang van betrokkenheid en waardering;
- en geeft aan dat de vakbond dit moet organiseren en verdedigen.

(7) Dit verklaart mee de vasthoudende aanpak in dossiers als bijvoorbeeld FEDASIEL of het Voedselagentschap, waar de aanpak van (de nochtans extern aangetrokken) afgevaardigd bestuurder Beernaert ons totaal ontgoochelde.

(8) Het uittekenen van de filosofie van de hervorming en de nieuwe structuren heeft omzeggens twee jaar in beslag genomen. In die periode is veel kostbare tijd verloren gegaan.

(9) Gedurende de afgelopen tien jaar zijn we federaal aan de derde hervorming van loopbanen toe (de ene al ingrijpender dan de andere). De nieuwe loopbanen zullen wellicht geen vijf jaar standhouden. Dat komt omdat de openbare sector stapsgewijs de omslag maakt van een loopbaanstelsel naar een systeem op basis van analytische functieclassificatie.

(10) Deze doelstelling is verbreed naar de hele openbare sector via het intersectoraal akkoord 2001-2002 (ook al is die nog niet in de hele overheidssector uitgevoerd).

(11) Voor de niveaus 4 en 3 bestaan ze uit een vorming door middel van een bedrijfstheater. Voor het niveau 2 heeft minister Van den Bossche een gestandaardiseerd systeem van computergestuurde tests doorgedruwd. Syndicaal hebben we steeds een systeem betracht dat dichter aansluit bij de uitvoerende functie.

Over het principe van de competentietellingen kan men van mening verschillen. Het HIVA-onderzoek naar aanleiding van het CCOD-congres van 2000, had ons geleerd dat meer dan 60% van het personeel in openbare sector vindt dat dient gestreefd naar beloning op basis van onder andere prestaties, uitgeoefende verantwoordelijkheden, teamwerk en/of ervaring, veeleer dan het bestaand systeem van diploma en anciënniteit. Hieruit kan afgeleid worden dat het beloningssysteem bij de overheid aan herziening toe was (HIVA, o.c., pp. 16-17).

Vraag is wel of goed personeelsbeleid de nadruk moet leggen op de 'ik-benadering' (zoals de individuele aanpak via competentietests) dan wel op een sterkere 'team-benadering' (sturing op basis van de resultaten van een equipe).

(12) Globaal genomen gaf paars-groen in de CCOD-sectoren aanleiding tot meer sociale conflicten en spanningen dan voorheen.

(13) Zie hierover meer uitgebreid: Focus - The Copernicus Reform, in *Commission en direct* (Weekly internal newspaper of the European Commission), nr. 211, 2001, pp. 4-5.

(14) Vrij vertaald naar Charles HANDY, *The Elephant and the Flea*, 2002.

(15) M. WIERSEMA, *Holes at the Top: Why CEO Firings Backfire*, UC Irvine Graduate School of Management, 2002.

(16) Peter DRUCKER, *Management voor non-profit organisaties*, 1993, p. 130.

(17) Dirk DRAULANS, Koehandel met kabinetschefs (*Knack*, 30 januari 2002) en De banen van Copernicus (*Knack*, 11 december 2002).

(18) Naar ons aanvoelen is er maar schot gekomen in de procedures na een politieke deal met de PS, die op die manier minstens de positie van 'haar' secretarissen-generaal wist te consolideren en versterken. Eenmaal ingezet zijn de resultaten van procedures anders geïnterpreteerd en zijn er opnieuw procedures begonnen als niet de goede kandidaat uit de selectie kwam. Ook is geschoven met taalevenwichten, om de ene kandidaat boven de andere te kiezen. Daartegenover zijn bekwaame topverantwoordelijken uitgenodigd een stap opzij te zetten, of 'geliquideerd', op grond van de 'chemie' met hun minister.

(19) Een voorbeeld: de nieuwe topmanagers moeten volgens de reglementering binnen de zes maanden na hun aanstelling een managementplan opstellen. Slechts enkelen hebben dit gedaan.

(20) Was een andere manier van werken mogelijk? Volgens ons wel: men had er beter aan gedaan de leden van de bestaande directieraden doelstellingen mee te geven (gekoppeld aan de nodige middelen) en na verloop van tijd op hun realisaties te evalueren. Het zou veel weerstanden hebben voorkomen en we hadden ondertussen veel verder gestaan. Elementen die onvoldoende presteren had men dan met veel gezag kunnen vervangen. Men heeft de administratie niet de gelegenheid gegeven zich te bewijzen binnen een nieuwe cultuur van responsabilisering, resultaatgericht werken, initiatief en dynamiek, die ongetwijfeld nodig is en waaraan ze zelf wou meewerken.

(21) Via de vzw Arabel heeft CCOD, met eigen middelen, op drie maand tijd ruim tweeduizend personeelsleden van niveau 2 voorbereid op de competentietests. Deze vzw is, onder meer, opgericht om te komen tot een betere begeleiding van werknemers in de openbare sector tegenover nieuwe HR-ontwikkelingen (meer info: www.arabel.org).

(22) Voor amateur-astronomen onder u: The Cave in Copernicus, in *Sky & Telescope*, februari 2003, pp. 109 e.v.