

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN

**Politieke actoren en bestuurlijke hervormingen.
Een stakeholder benadering van
Beter Bestuurlijk Beleid en Copernicus.**

Christophe PELGRIMS

Proefschrift tot het verkrijgen van de graad van
Doctor in de Sociale Wetenschappen

Nr. 128

Samenstelling van de examencommissie:

Prof. Dr. A. Hondeghem (promotor), Prof. Dr. G. Bouckaert, Prof. Dr. R. Depré, Prof. Dr. T. Steen,
Prof. Dr. P. Hupe [Erasmus Universiteit Rotterdam, NL];
Prof. Dr. em J. Billiet (voorzitter), Dr. A.M. Dobre (secretaris)

2008

De verantwoordelijkheid voor de ingenomen standpunten berust alleen bij de auteur.

Gepubliceerd door:

Faculteit Sociale Wetenschappen - Onderzoekseenheid: Instituut voor de Overheid [IO], K.U.Leuven,
Parkstraat 45 bus 3609 - 3000 Leuven, België.

© 2008 by the author.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de
auteur / No part of this book may be reproduced in any form without the permission in writing from the author.

D/2008/8978/4

HOOFDSTUK 1 POLITIEKE ACTOREN EN BESTUURLIJKE HERVORMINGEN INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING.....	9
HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER CONCEPTUEEL KADER VOOR DE STUDIE NAAR VERANDERINGEN.....	13
1 VERANDERING: EEN WISSELWERKING TUSSEN CONTEXT EN ACTOR.....	14
2 INSTITUTIONAL ENTREPRENEURSHIP	17
2.1 <i>Relaties met andere actoren</i>	18
2.2 <i>Institutional entrepreneurs moeten middelen mobiliseren om te veranderen</i>	19
2.3 <i>Institutional entrepreneurs hebben institutional opportunities nodig</i>	20
3 ACTOR-CENTRED INSTITUTIONALISME.....	20
4 STAKEHOLDER THEORIE: EEN FOCUS OP ALLE STAKEHOLDERS	22
4.1 <i>Het begrip stakeholder</i>	23
4.2 <i>Uitgangspunten van de stakeholder theorie</i>	25
4.3 <i>De stakeholder theorie: een beschrijving van stakeholders</i>	26
5 INHOUD VAN DE HERVORMINGEN	30
6 EEN PROCESBENADERING VAN VERANDERINGEN	32
6.1 <i>Agenda-setting</i>	34
6.2 <i>Policy formulation</i>	35
6.3 <i>Decision-making</i>	36
6.4 <i>Policy implementation</i>	36
7 BESLUIT: EEN CONCEPTUEEL KADER VOOR DE STUDIE NAAR VERANDERINGEN	39
HOOFDSTUK 3 DE POLITIEKE ACTOR VERDER GESPECIFIEERD OP BASIS VAN INSTITUTIONELE VARIABELEN.....	41
1 PARLEMENTAIRE REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE	42
2 PARTICIPATIE: DE ROL VAN POLITIEKE PARTIJEN	45
3 REGERINGSWERKING	49
4 POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN	51
5 BESLUIT: DE POLITIEKE ACTOR VERDER GESPECIFIEERD OP BASIS VAN INSTITUTIONELE VARIABELEN.....	54
HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSONTWERP.....	57
1 METHODOLOGIE	57
2 ANALYSE EENHEID	58
3 HET CASE DESIGN.....	59
4 EEN PROCESANALYSE VIA PUBLIC MANAGEMENT POLICY MAKING.....	61
5 OPBOUW VAN DE EMBEDDED CASE STUDIES.....	63
5.1 <i>Stap 1: Afbakenen van de tijdsperiode voor de embedded cases</i>	63
5.2 <i>Stap 2: Detecteren van de te onderzoeken episodes</i>	65
5.3 <i>Stap 3: Selecteren van de events in de verschillende episodes</i>	70
5.4 <i>Stap 4: Opbouwen van het proces door de sequentialiteit van events en episodes</i>	71
5.5 <i>Stap 5: Analyse van het vormgeven van de events door de actoren</i>	71
6 DATAVERZAMELING VOOR DE PROCESANALYSE VAN DE CASE STUDIES	71

HOOFDSTUK 5 PROCESANALYSE VAN BETER BESTUURLIJK BELEID DE STRUCTUURHERVORMING IN DE VLAAMSE OVERHEID

	75
1	AGENDA-SETTING
1.1	<i>De eerste aanzet</i>
1.2	<i>De bijdrage aan het regeerprogramma vanuit de Vlaamse administratie</i>
1.3	<i>Politieke partijen</i>
1.4	<i>Een nieuw project voor Vlaanderen: het regeerakkoord</i>
1.5	<i>Op zoek naar de uitwerking van het regeerakkoord</i>
1.6	<i>Beter Bestuurlijk Beleid krijgt vorm: het Leuven-akkoord</i>
1.7	<i>Wantrouwen tussen de coalitiepartners</i>
1.8	<i>Het parlement</i>
1.9	<i>Terugkoppeling naar de agenda-setting</i>
2	POLICY FORMULATION
2.1	<i>Politieke motieven bij de aanduiding van bijzondere commissarissen</i>
2.2	<i>Beter Bestuur. Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie</i>
2.3	<i>De oprichting van een begeleidingscommissie</i>
2.4	<i>Vergadering van 17 november 2000: de ministeries krijgen vorm rond 13 beleidsdomeinen</i>
2.5	<i>Het parlement op de hoogte gehouden via een gedachtewisseling</i>
2.6	<i>Problemen in de voorbereidingsfase van Beter Bestuurlijk Beleid</i>
2.7	<i>Terugkoppeling naar de policy formulation</i>
3	BESLUITVORMING OVER DE STRUCTUURVERANDERINGEN IN DE REGERING DEWAELE-SOMERS
3.1	<i>Naar een nieuwe organisatiestructuur voor de Vlaamse overheid</i>
3.2	<i>Terugkoppeling op de creatie van beleidsdomeinen</i>
3.3	<i>Een juridische verankering van de organisatiestructuur</i>
3.4	<i>De komst van de veranderingsmanagers</i>
3.5	<i>De beleidsdomeinen krijgen verder vorm: het uittekenen van de agentschappen</i>
3.6	<i>Voorstellen over de oprichting van de agentschappen</i>
3.7	<i>De besluitvorming over de agentschappen</i>
3.8	<i>Het kaderdecreet in het Vlaams parlement</i>
3.9	<i>De federale verkiezingen van mei 2003</i>
3.10	<i>De oprichtingsbesluiten voor de agentschappen</i>
3.11	<i>Commissiebespreking</i>
3.12	<i>Plenaire vergadering</i>
3.13	<i>De Intern Verzelfstandigde Agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid</i>
3.14	<i>Terugkoppeling naar de nieuwe organisatiestructuur</i>
4	DE BESLUITVORMING IN DE REGERING LETERME
4.1	<i>De verkiezingen van 13 juni 2004</i>
4.2	<i>Beter bestuurlijk beleid afwezig in de partijprogramma's</i>
4.3	<i>Bijdrage aan de Vlaamse regering</i>
4.4	<i>Het regeerakkoord</i>
4.5	<i>De één-op-één verlaten?</i>
4.6	<i>De structuur opnieuw op tafel</i>
4.7	<i>De nieuwe afbakening van de beleidsdomeinen</i>
4.8	<i>IVA's met rechtspersoonlijkheid herzien</i>
5	DE BESLUITVORMING ROND HET NIEUWE ORGANISATIEBESLUIT
5.1	<i>Het College van ambtenaren-generaal buigt zich over het organisatiebesluit</i>

5.2	<i>Het ontwerpbesluit ondergaat de bespreking in de Interkabinetten Werkgroep</i>	149
5.3	<i>Het dossier verschuift naar het ministerieel comité</i>	152
5.4	<i>Het College van ambtenaren-generaal is de grote afwezige</i>	154
6	TERUGKOPPELING NAAR DE BESLUITVORMING TIJDENS DE REGERING LETERME	154
7	HET PARLEMENT CONTROLEERT DE REGERING?	156
8	GEEN INTERESSE VOOR DE STRUCTUURHERVORMING BIJ DE POLITIEKE PARTIJEN	158
9	CONCLUSIE: STAKEHOLDERS IN DE STRUCTUURHERVORMINGEN TIJDENS DE BBB HERVORMINGEN	160

HOOFDSTUK 6 PROCESANALYSE BETER BESTUURLIJK BELEID DE INVOERING VAN EEN MANDAATSYSTEEM IN DE VLAAMSE OVERHEID.....165

1	AGENDA-SETTING	166
2	POLICY FORMULATION	166
2.1	<i>Mandaathouders in de Vlaamse overheid: een principeakkoord</i>	166
2.2	<i>Krachtlijnen voor een raamstatuut: naar een Copernicaanse omwenteling</i>	168
2.3	<i>Terugkoppeling policy formulation</i>	170
3	BESLUITVORMING OVER DE MANDAATSYSTEMEN TIJDENS DE REGERING DEWAELE-SOMERS	171
3.1	<i>Een uitgestoken hand naar de oppositie</i>	171
3.2	<i>Lobby vanuit de Vlaamse administratie</i>	172
3.3	<i>Amendementen op het kaderdecreet</i>	173
3.4	<i>Afdelingshoofden in het defensief</i>	176
4	BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING BETREFFENDE DE MANAGEMENT- EN PROJECTLEIDERFUNCTIES.....	177
5	TERUGKOPPELING BESLUITVORMING	179
6	BESLUITVORMING OVER HET MANDAATSYSTEEM TIJDENS DE REGERING LETERME	180
6.1	<i>De bestaande consensus niet verstoren</i>	180
6.2	<i>Algemeen directeurs onder mandaat of niet?</i>	182
6.3	<i>De vraag om uitstel vanuit het kabinet van de minister-president</i>	183
6.4	<i>De Vlaamse regering keurt het besluit betreffende de management- en projectleiderfuncties goed</i>	184
6.5	<i>Het parlement wordt ingeschakeld</i>	184
6.6	<i>Het besluit wordt aangepast</i>	186
6.7	<i>Het aantal algemeen directeurs stijgt om de taart te vergroten</i>	186
7	TERUGKOPPELING BESLUITVORMING MANDAATSYSTEEM TIJDENS DE REGERING LETERME.....	188
8	IMPLEMENTATIEFASE: DE AANDUIDING VAN TOPAMBTENAREN.....	189
8.1	<i>De eerste ronde of de herplaatsing van de ambtenaren met rang A4 of A3</i>	189
8.2	<i>De tweede ronde of de herplaatsing van de topambtenaren met rang A2L</i>	195
8.3	<i>De derde ronde</i>	202
8.4	<i>Technieken bij het zoeken naar politieke evenwichten</i>	223
8.5	<i>Politieke evenwichten zoeken: een taak voor kabinetten en politieke partij</i>	226
8.6	<i>Het parlement opnieuw de grote afwezige</i>	227
8.7	<i>Terugkoppeling implementatiefase</i>	229
9	CONCLUSIE: STAKEHOLDERS BIJ DE WERVING EN SELECTIE VAN MANDAATHOUDERS	229

HOOFDSTUK 7 PROCESANALYSE COPERNICUSHERVORMING DE INVOERING VAN EEN	
MANDAATSYSTEEM IN DE FEDERALE OVERHEID	233
1 AGENDA-SETTING	234
1.1 De politieke partijen.....	235
1.2 Het regeerakkoord	237
1.3 Twee trekkers in de regering: de eerste minister en de minister van Ambtenarenzaken	239
1.4 Het parlement.....	240
1.5 Terugkoppeling agenda-setting.....	240
2 POLICY FORMULATION.....	242
2.1 De overheidscontext in een veranderende maatschappij: de Bouillonnota	242
2.2 Overleg over de visie van de hervormingen in Bouillon	243
2.3 De hervorming wordt uitgewerkt door experts.....	243
2.4 De krijtlijnen van de hervorming: de Copernicusnota	245
2.5 Managementfuncties worden opengesteld voor interne en externe kandidaten	249
2.6 Moeilijkheden in de coalitie over de Copernicushervorming	251
2.7 De hervorming krijgt groen licht van de regering.....	252
2.8 Hoorzittingen in de Senaat.....	253
2.9 Het college van secretarissen-generaal uit zijn bezorgdheid over de plannen van de minister	255
2.10 Het parlement controleert de regering.....	256
2.11 Terugkoppeling policy formulation.....	257
3 BESLUITVORMING OVER DE INVOERING VAN HET MANDAATSYSTEEM IN DE FEDERALE OVERHEID.....	259
3.1 Mandaatsystemen invoeren via een wetsontwerp.....	260
3.2 De weerstand tegen de Copernicushervorming neemt toe	265
3.3 Terugkoppeling naar de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid.....	266
3.4 Wijziging aan de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken	266
3.5 Franstalig België in het verweer tegen de veranderingen	269
3.6 Het wetsontwerp wordt ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers.....	269
3.7 Terugkoppeling naar de invoering van de functionele tweetaligheid.....	279
4 BESLUITVORMING OVER DE WERVING EN SELECTIE VAN MANDAATHOUDERS	280
4.1 Het K.B. van 2 mei 2001: eerste stappen in de zoektocht.....	280
4.2 De eerste bananenschil van de Raad van State: het arrest-Jadot	287
4.3 Een nieuwe start met het K.B. van 29 oktober 2001	288
4.4 De tweede bananenschil van de Raad van State: het arrest-Dewaide	293
4.5 Het K.B. van 15 juni 2004 of het bureaucratiseren van de selecties	294
4.6 Overzichtstabel	299
4.7 Parlementaire vragen tijdens de fase van de besluitvorming	300
4.8 Terugkoppeling naar de werving en selectie van mandaathouders	302
5 IMPLEMENTATIE: EMPIRISCH ONDERZOEK NAAR DE WERVING EN SELECTIE VAN MANDAATHOUDERS IN DE FEDERALE OVERHEID	304
5.1 Algemeen overzicht van de selecties	304
5.2 Profiel van de managers	308
5.3 Het effect van de besluitvorming op de selecties van de mandaathouders.....	311
6 CONCLUSIE: STAKEHOLDERS TIJDENS DE WERVING EN SELECTIE VAN MANDAATHOUDERS IN DE FEDERALE OVERHEID	320

HOOFDSTUK 8 POLITIEKE ACTOREN EN BESTUURLIJKE HERVORMINGEN	327
1 THEORETISCH KADER: DE INBRENG VAN ACTOREN IN EEN CONCEPTUEEL KADER VOOR DE STUDIE NAAR VERANDERING	328
1.1 Actoren staan centraal bij veranderingen.....	328
1.2 Een uitbreiding met stakeholder theorie.....	329
1.3 Een procesbenadering van veranderingen	330
1.4 Afbakenen van actoren dankzij de institutionele inbedding van veranderingen	331
2 METHODOLOGIE: STUDIE VAN INTERACTIE VAN ACTOREN TIJDENS VERANDERINGSPROCESSEN	332
3 CONCLUSIES NAAR DE GEHANTEERDE METHODOLOGIE	333
4 STAKEHOLDERS IN VERANDERINGSPROCESSEN: CONCLUSIES VANUIT HET EMPIRISCH ONDERZOEK	335
4.1 Agenda-setting: op zoek naar institutional entrepreneurs	335
4.2 Policy formulation: de krijtlijnen worden getrokken.....	338
4.3 Besluitvorming.....	340
4.4 Implementatie.....	344
4.5 Terugkoppeling naar de afgeleide hypothesen	347
5 CONCLUSIES OVER HET ACTOR-CENTRED INSTITUTIONALISME VOOR HET ONDERZOEK NAAR DE POLITIEKE ACTOR.....	350
6 CONCLUSIES OVER DE STAKEHOLDER THEORIE	352
SAMENVATTING	355
SUMMARY	357
RÉSUMÉ.....	359

Lijst van figuren

Figuur 1: machts en belangen matrix van Mendelow (Johnson & Scholes, 1999).....	27
Figuur 2: stakeholdermaps op basis van Johnson & Scholes (Desmidt & Heene, 2005).....	28
Figuur 3: stakeholder model van Mitchel et al. (Mitchell et al., 1997).....	30
Figuur 4: schematisch overzicht van het model voor de studie naar veranderingsprocessen	40
Figuur 5: opbouw matrix Yin (Yin, 2003).....	60
Figuur 6: basisstructuur van public management policy making (Barzelay et al., 2003).....	62
Figuur 7: basisstructuur van public management policy making voor het verdere onderzoek	66
Figuur 8: schematisch overzicht van de structuurhervorming van de Vlaamse overheid.....	67
Figuur 9: schematisch overzicht van de invoering van een mandaatsysteem in de Vlaamse overheid.....	68
Figuur 10: schematisch overzicht van de invoering van een mandaatsysteem in de federale overheid	70
Figuur 11: schematisch overzicht van de events tijdens de agenda-setting	88
Figuur 12: overzicht van de events tijdens de policy formulation	99
Figuur 13: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming tijdens de regering Dewael-Somers.....	135
Figuur 14: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming in de regering Leterme	155
Figuur 15: schematisch overzicht van de events tijdens de structuurhervormingen van de Vlaamse overheid	164
Figuur 16: schematisch overzicht van de events tijdens de policy formulation	171
Figuur 17: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming van de regering Dewael-Somers	180
Figuur 18: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming van de regering Leterme	189
Figuur 19: professionele ervaring bij mannen en vrouwen.....	209
Figuur 20: voldoende professionele ervaring naar leeftijd.....	211
Figuur 21: voldoende leidinggevende ervaring naar leeftijd.....	213
Figuur 22: toelating na CV-screening naar leeftijd	215
Figuur 23: toelating na verkennend interview naar leeftijd	217
Figuur 24: leeftijd van de benoemde kandidaten	221
Figuur 25: kabinetservaring op Vlaams niveau van de benoemde kandidaten	222
Figuur 26: laatste functie van de benoemde ambtenaren	223
Figuur 27: schematisch overzicht van de events tijdens de implementatiefase	229
Figuur 28:schematisch overzicht van de events tijdens de invoering van een mandaatsysteem in de Vlaamse overheid	232
Figuur 29: schematisch overzicht van de events tijdens de agenda-setting	241
Figuur 30: schematisch overzicht van de events tijdens de policy formulation	259
Figuur 31: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming	303
Figuur 32: schematisch overzicht van de events tijdens de invoering van een mandaatsysteem in de federale overheid	326

Lijst van tabellen

Tabel 1: overzicht veranderingsmanagers	115
Tabel 2: overzicht besluitvorming agentschappen	116
Tabel 3: voorstellen van actoren vergeleken met uiteindelijk resultaat	118
Tabel 4: overzicht van de bij decreet opgerichte agentschappen	127
Tabel 5: aantal ingediende amendementen per oprichtingsdecreet.....	128
Tabel 6: inhoud van de amendementen.....	129
Tabel 7: aanvaarde/verworpen amendementen van meerderheid en oppositie.....	130
Tabel 8: aanvaarde en verworpen amendement volgens de inhoud.....	131
Tabel 9: intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid	132
Tabel 10: zetelverdeling in het Vlaams Parlement na de verkiezingen van 13 juni 2004.....	136
Tabel 11: samenstelling college van ambtenaren-generaal (X, 2004d)	139
Tabel 12: de relatie tussen de beleidsdomeinen en de ministers bij de start van de regering Leterme	140
Tabel 13: vergelijkende tabel organisatiestructuur 2000-2004.....	145
Tabel 14: overzicht van de transitieverantwoordelijke.....	146
Tabel 15: interpellaties en vragen die in het parlement werden gesteld naar aanleiding van Beter Bestuurlijk Beleid.....	157
Tabel 16: niet decretaal voorziene algemeen directeurs in entiteiten met meer dan 350 VTE	196
Tabel 17: decretaal algemeen directeurs met meer dan 350 VTE	197
Tabel 18: decretaal algemeen directeurs met minder dan 350 VTE	198
Tabel 19: overzicht van de kandidaatstellingen in de derde ronde	205
Tabel 20: man/vrouw verdeling bij de interne en externe kandidaten	207
Tabel 21: vrouw/man verdeling naar kabinetservaring.....	207
Tabel 22: aantal kandidaatstellingen naar geslacht	207
Tabel 23: vrouw-man verdeling volgens functieniveau	208
Tabel 24: vrouw-manverhouding bij de interne kandidaten voor de professionele ervaring.....	210
Tabel 25: beoordeling professionele ervaring naar kabinetservaring op Vlaams niveau	210
Tabel 26: resultaten van professionele ervaring naar laatste functie	211
Tabel 27: beoordeling leidinggevende ervaring van de interne en externe kandidaten	212
Tabel 28: resultaten van leidinggevende ervaring naar laatste functie	213
Tabel 29: beoordeling CV-screening van de interne en externe kandidaten.....	214
Tabel 30: beoordeling CV-screening naar kabinetservaring op Vlaams niveau.....	214
Tabel 31: resultaten van de CV-screening naar laatste functie.....	215
Tabel 32: beoordeling verkennend interview van de interne en externe kandidaten.....	216
Tabel 33: beoordeling verkennend interview naar kabinetservaring op Vlaams niveau.....	216
Tabel 34: resultaten van het verkennend interview naar laatste functie.....	217
Tabel 35: eindbeoordeling naar kabinetservaring op Vlaams niveau.....	218
Tabel 36: resultaten van de eindbeoordeling naar laatste functie	219
Tabel 37: verband tussen managementcase en eindbeoordeling.....	220
Tabel 38: diploma's van de benoemde kandidaten.....	221
Tabel 39: verkiezingsresultaat voor de federale kamer van volksvertegenwoordigers	237
Tabel 40: vragen en interpellaties naar politieke partij tijdens de policy formulation fase	256
Tabel 41: vragen en interpellaties naar onderwerp tijdens de policy formulation fase	257

Tabel 42: overzicht van de ingediende amendementen in de Commissie voor de Binnenlandse zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt.....	261
Tabel 43: overzicht van de ingediende amendementen in de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden	263
Tabel 44: overzicht van de ingediende amendementen in de Commissie voor Binnenlandse zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt.....	272
Tabel 45: overzicht van de ingediende amendementen in de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt.....	278
Tabel 46: overzicht van de selectieprocedure in de drie K.B.'s.....	299
Tabel 47: parlementaire vragen naar politieke partij tijdens de fase van de besluitvorming	300
Tabel 48: parlementaire vragen in de Senaat per zitting.....	301
Tabel 49: parlementaire vragen in de Senaat volgens politieke fractie	301
Tabel 50: kandidaatstelling bij Selor volgens geslacht en taalrol	305
Tabel 51: selectie op basis van formele criteria door Selor naar geslacht en taalrol.....	305
Tabel 52: man-vrouwverdeling voor de resultaten van het assessment	306
Tabel 53: man-vrouwverdeling voor de score voor het jurygesprek.....	306
Tabel 54: man-vrouwverdeling naar taalrol en score voor het jurygesprek.....	307
Tabel 55: man-vrouwverdeling voor het eindresultaat	307
Tabel 56: man-vrouwverdeling naar taalrol bij de benoemden.....	308
Tabel 57: man-vrouwverdeling per managementniveau	308
Tabel 58: eerste diploma van de managers	309
Tabel 59: leeftijd topambtenaren.....	309
Tabel 60: laatste functie van topmanagers voor alle opengestelde functies	310
Tabel 61: laatste functie van topmanagers, enkel voor de functies opengesteld voor externen	310
Tabel 62: kabinetservaring naar niveau	311
Tabel 63: resultaten van de vergelijkende selectie: eindoordeel versus selectieresultaten	312
Tabel 64: frequentietabel van aantal deelnames aan assessments.....	314
Tabel 65: totaal scores van de benoemde managers	315
Tabel 66: assessmentsscores voor de benoemde managers.....	315
Tabel 67: resultaten op de mondelinge proef van de benoemde managers	316
Tabel 68: assessmentsscores voor kandidaten met en zonder kabinetservaring.....	317
Tabel 69: scores op de mondelinge proef voor kandidaten met en zonder kabinetservaring	317
Tabel 70: totale scores voor kandidaten met en zonder kabinetservaring	317
Tabel 71: verdeling van assessmentresultaten naar laatste functie in de federale overheid	318
Tabel 72: verdeling van resultaten op de mondelinge proef naar laatste functie in de federale overheid...	318
Tabel 73: verdeling van het eindoordeel naar laatste functie in de federale overheid.....	319
Tabel 74. resultaten voor het assessment naar al dan niet laatste functie in de privé-sector	319
Tabel 75: resultaten voor de mondelinge proef naar al dan niet laatste functie in de privé-sector.....	320
Tabel 76: eindresultaten naar al dan niet laatste functie in de privé-sector	320
Tabel 77: schematisch indeling stakeholders op basis van het model van Mitchell et al.	335

HOOFDSTUK 1

POLITIEKE ACTOREN EN BESTUURLIJKE HERVORMINGEN

INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Tijdens de voorbije decennia kenmerkten de verschillende overheden binnen de OESO landen zich door een waaier aan veranderingen (Jacobsen, 2005). *“The period since 1980 has witnessed a pandemic of public management reforms, which has swept across much of the OECD world”* (Pollitt & Bouckaert, 2004). Deze veranderingen worden voornamelijk ingegeven vanuit een New Public Management filosofie. De literatuur is echter pessimistisch over de bereikte resultaten van de veranderingen. Een groot deel van de hervormingen biedt niet de verwachte uitkomst (Thompson & Ryan, 2005). Daarnaast zorgen deze veranderingen meestal voor een andere dan verwachte uitkomst. Uit de literatuur zou bovendien blijken dat deze veranderingen negatieve consequenties hebben voor de efficiëntie en effectiviteit van de overheid (Peters, 1992).

Op basis van hun onderzoek in twaalf landen besluiten Pollitt en Bouckaert (2004) dat New Public Management veranderingen voornamelijk een proces zijn gedreven vanuit een elite. Veranderingen in een overheidscontext worden geleid door drie groepen van actoren. In eerste instantie een selecte kring van politici, zoals de president, de eerste minister of de minister van Financiën. In tweede instantie genereren en implementeren topambtenaren hervormingsideeën. In derde instantie merken de auteurs een groep van outsiders op die het proces mee vormgeven. Hieronder plaatsen zij managementconsultants, onafhankelijke denktanken en academici.

Literatuur kent een groot belang toe aan politici bij hervormingen van overheden. Savoie eigent politici een cruciale rol toe bij bestuurlijke hervormingen: *“political leaders in these countries are forever reïnventing government”* (Savoie, 1998). Bestuurlijke hervormingen zijn volgens Savoie bijgevolg politieke beslissingen. Halligan toont aan dat grote hervormingen de interventie van politici vereisen en dat politici bovendien ook actief zijn om in deze veranderingen een cruciale rol te spelen. Hij gaat nog verder, door het niet-implementeren van hervormingen in Australië in de

jaren '70 toe te schrijven aan het negeren van politieke elementen. De politici die volgens Halligan een cruciale rol spelen in bestuurlijke hervormingen zijn political executives (ministers) (Halligan, 2001). In hun onderzoek naar agentschappen in Australië komen Stewart en Kringas tot eenzelfde conclusie: *"More than ever, ministerial support (or pressure) is the most critical factor in the agency's environment"* (Stewart & Kringas, 2003). De bevindingen van Aberbach en Christensen liggen in dezelfde lijn (Aberbach & Christensen, 2001): voornamelijk een kleine groep van politieke besluitvormers bepaalt het proces. Andere politieke actoren waarvan de auteurs veronderstelden dat ze een belangrijke rol zouden spelen in het proces van bestuurlijke hervormingen (bv. parlementen, belangengroepen,...) kenmerkten zich vooral door hun afwezigheid.

Ondanks het grote belang dat de literatuur toekent aan politici, verbazen Yesilkagit en De Vries zich over de beperkte aandacht die besteed wordt aan het handelen van de elite in de hervormingen (Yesilkagit & De Vries, 2004). Processen ontstaan en verlopen immers niet zomaar. Steeds zijn er change agents nodig die het proces vormgeven (Savoie, 1998). Het is vanuit deze optiek dat Goldfinch en 't Hart ook stellen dat er aandacht dient uit te gaan naar politieke interactie bij de studie van bestuurlijke hervormingen (Goldfinch & 't Hart, 2003).

We kunnen ons afvragen of de situatie zoals die vaak in de internationale literatuur beschreven staat, opgaat voor België. Vanuit institutionele kenmerken kunnen we veronderstellen dat bij bestuurlijke hervormingen in België meerdere politieke stakeholders betrokken zijn. Internationale literatuur duidt op het belang van de minister in bestuurlijke hervormingen. Ministers staan in België evenwel niet alleen. Zij worden bijgestaan door ministeriële kabinetten. Deze stakeholder heeft een belangrijke beleids- en politieke rol (Brans et al., 2006). Bovendien heeft deze stakeholder een belangrijke impact op de relatie tussen politiek en administratie. De grote macht die politieke partijen bezitten doet auteurs besluiten dat België een participatie is (De Winter et al., 1996b). De macht van politieke partijen strekt zich uit over de hele samenleving, inclusief de administratie. Vanuit deze optiek zouden we dus kunnen verwachten dat politieke partijen in België een groot aandeel hebben in bestuurlijke hervormingen en bijgevolg een belangrijke stakeholder zijn.

Het Belgische partijlandschap is bovendien sterkt gefragmenteerd.¹ De verschillende politieke partijen positioneren zich langs multidimensionele breuklijnen in België: een socio-economische links-rechts dimensie, een katholieke-vrijzinnige dimensie en tot slot een taal/regio dimensie (De Winter et al., 2000). Door deze verschillende breuklijnen in de Belgische samenleving en de vraag naar evenwichten classificeert men België vaak als een 'consociational democracy' (Lijphart, 1999; Hood, 2000). Overleg en het streven naar evenwichten over de verschillende actoren zijn kernwoorden in de Belgische politiek.

¹ De Rae index (indicator voor partijfragmentatie) vertoonde een piek van 0.88 in 1991 en 1995, met 13 partijen in de Kamer in 1991.

Institutionele kenmerken wijzen er op dat bij bestuurlijke hervormingen meerdere politieke stakeholders betrokken zijn. Indien politieke actoren en politieke interactie cruciaal zijn in overheidshervormingen kunnen we enkel maar verwachten dat deze in België een multi-actor is waardoor interactie zal dienen te gebeuren in een veld van vele actoren.

Onderzoeksopzet

In dit onderzoek gaan we na in welke mate politieke stakeholders betrokken worden bij administratieve hervormingsprocessen. Hiervoor hanteren we een procesbenadering van hervormingen. Bedoeling van dit onderzoek is om na te gaan wat de multi-actor 'politiek' doet of misschien niet doet in bestuurlijke hervormingen om deze tot een goed of minder goed einde te brengen.

Hieruit kunnen we de algemene onderzoeksvraag afleiden: Zijn politieke actoren stakeholders bij bestuurlijke veranderingen?

In dit onderzoek zullen we een procesgerichte aanpak hanteren over veranderingen. Een veranderingsproces bestaat uit een aantal fasen. Op basis van het primaat van de politiek zouden we kunnen verwachten dat de visie en de krijtlijnen voor een verandering geformuleerd worden door het politieke niveau. Hoogerwerf stelt dat het de taak is van politici om een diagnose te stellen, beleid te formuleren en steun van de groep te mobiliseren (Hoogerwerf, 1997). Voor bestuurlijke veranderingen komt het er dus bijgevolg op neer dat politieke leiders eerder een visie formuleren en het draagvlak van de stakeholders voor de veranderingen verzorgen. Op basis van Hoogerwerf zouden we dus kunnen verwachten dat politieke actoren voornamelijk in de beginfase van de hervormingen aanwezig zijn. De informele politisering leert dat deze actor meer interesse heeft in de administratie dan louter een visie formuleren (Brans & Hondeghe, 1999; Suetens & Walgrave, 2001). Hieruit kunnen we een tweede subonderzoeksvraag distilleren: Verschillen de politieke actoren naargelang de fase van de hervorming?

Opbouw van het proefschrift

In dit eerste hoofdstuk specificerden we de probleemstelling en onderzoeksvragen nader. Vervolgens onderbouwen we in het tweede hoofdstuk bestuurlijke veranderingen theoretisch aan de hand van een conceptueel kader om veranderingen te bestuderen. Hierbij besteden we aandacht aan de onderlinge dynamiek tussen vier elementen: instituties, stakeholders, processen en inhoud van de veranderingen. In het derde hoofdstuk bakenen we de politieke actor verder af. Deze afbakening laat toe om actoren verder te verduidelijken en hypothesen voor het vervolg van het onderzoek te formuleren. Het vierde hoofdstuk gaat dieper in op de gehanteerde methodologie en dataverzameling bij de analyse van de bestuurlijke hervormingen. In dit hoofdstuk gaan we in op het onderzoeksontwerp en de wijze waarop de data wordt verzameld en geordend.

De hoofdstukken nadien geven het resultaat weer van het onderzoek. Het vijfde hoofdstuk maakt een procesanalyse van de structuurhervorming in de Vlaamse overheid. Het zesde hoofdstuk focust op de procesanalyse met betrekking tot de invoering van het mandaatsysteem in de Vlaamse overheid. Deze hervormingen vonden beide plaats onder de koepel van de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen. Het zevende hoofdstuk analyseert de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid. Dit initiatief vond plaats onder de zogenaamde Copernicushervorming.

Het achtste en laatste hoofdstuk vormt het conclusiehoofdstuk. Hierin worden zowel conclusies getrokken naar de geformuleerde onderzoeksvragen als naar de gehanteerde methodologie en theorie.

HOOFDSTUK 2

THEORETISCH KADER

CONCEPTUEEL KADER VOOR DE STUDIE NAAR VERANDERINGEN

Processen vinden plaats door actoren (Doppler & Lauterburg, 1996). In hun comparatief onderzoek naar betrokkenheid van personeel bij bestuurlijke hervormingen stellen Farnham, Hondeghem en Horton dat public management hervormingen het resultaat zijn van een interactie tussen instituties en stakeholders. Instituties tekenen hierbij de klijtlijnen uit waarbinnen de veranderingen vorm krijgen (Farnham et al., 2005a). Yesilkagit & De Vries pleiten in hun vergelijkende studie naar hervormingen in Nieuw Zeeland en Nederland dat een politiek model nodig is om veranderingen te bestuderen. Dit politiek model bestaat volgens de auteurs uit vier elementen: politieke actoren, veranderingstijlen, instituties en tot slot beleidsfasen (Yesilkagit & De Vries, 2004). De combinatie van deze elementen biedt volgens de auteurs de mogelijkheid om een politiek model voor bestuurlijke hervormingen te creëren.

In zijn onderzoek naar de National Health Service stelt Pettigrew dat onderzoek naar veranderingen een 'organisation transition model' vereist (Pettigrew et al., 1992). Hierbij bestudeert men veranderingen vanuit een samenspel tussen context, inhoud en proces van de verandering. Inhoud verwijst naar het domein van de veranderingen. Wat de context betreft, maakt Pettigrew een onderscheid tussen de inner-context en de outer-context. De inner-context slaat op de ontvankelijkheid van organisaties voor veranderingen. Een andere interessante bijdrage van de inner-context is de aandacht die geschonken wordt aan eventuele succes- en faalfactoren van veranderingen in het verleden. De outer-context op zijn beurt geeft de mogelijkheid om rekening te houden met de historische, sociale, economische, culturele en politieke omgeving (Steen, 2001). *"Thus in studying change management Pettigrew argues we must combine a processual and historical view of organizations within a contextual viewpoint"*

which makes an attempt to link, and to account for, the inner and outer contexts of change" (Collins, 1999). Het proces van de veranderingen verwijst naar de acties, reacties en interacties tussen verschillende actoren bij het behandelen van veranderingsvoorstellen. Door de nadruk die Pettigrew legt op de context (zowel inner als outer), kunnen we stellen dat hij in zijn 'organisation transition model' instituties beschouwt als een referentiekader waarbinnen de veranderingen plaatsvinden.

Barzelay ontwikkelt met het concept '*public management policy making*' tevens een procesgericht kader om bestuurlijke hervormingen te bestuderen (Barzelay, 2001).² Hierbij maakt Barzelay een onderscheid tussen een aantal beleidsfasen. De verschillende beleidsfasen worden vorm gegeven door actoren. Tot slot stelt Barzelay dat deze processen en actoren zich bevinden temidden van instituties die deze processen en actoren vormgeven.

Uit de bovenstaande literatuur kunnen we besluiten dat we bij de creatie van ons conceptueel kader aandacht moeten hebben voor vier soorten variabelen: instituties, procesvariabelen, inhoud van de verandering en actoren in veranderingen. De onderlinge dynamiek van deze variabelen zal uiteindelijk de administratieve hervorming bepalen.

1 VERANDERING: EEN WISSELWERKING TUSSEN CONTEXT EN ACTOR

Contextuele variabelen spelen een rol bij veranderingen. De theorie die het beste deze variabelen heeft ingesloten is het institutionalisme. Hierbij maakt men traditioneel een onderscheid tussen het 'old' institutionalisme en het nieuw of 'neo-institutionalisme'.

Peters vat het 'old' institutionalisme samen in vijf begrippen: juridisch, structureel, holistisch, historisch en normatief (Peters, 1998). Het 'old' institutionalisme focuste zich voornamelijk op de juridische kant van instituties. Instituties werden voornamelijk begrepen als afdwingbare wetten. Samen met de aandacht voor wetten en regelgeving had de theoretische stroming voornamelijk een structurele benadering. Zo ging bijvoorbeeld de aandacht naar de verschillen tussen presidentiële en parlementaire systemen, federale en unitaire staten,... Het 'old' institutionalisme vertrok bij comparatief onderzoek vooral vanuit een holistische invalshoek. Institutionalisten gingen ervan uit dat het essentieel was om alle aspecten van een samenleving te integreren om de samenleving begrijpelijk te maken. Het was dus uitgesloten dat onderzoek zich enkel focuste op de overheidsadministratie. Hierdoor was het echter moeilijk om generalistische conclusies te

² Dit concept verwijst naar wat Barzelay eerder omschreef als '*public management policies*'. Dit zijn instituties, regels en routines in de organisatie op het vlak van planning, financieel management, ambtenarenzaken, arbeidsrelaties, organisatie, audit en evaluatie. Deze policies hebben de bedoeling om de organisatie richting te geven, te motiveren en te controleren (Barzelay & Fuchtnier, 2003). Hij introduceerde dit concept om afstand te nemen van de grotere koepel die New Public Management (NPM) vaak omvat. Public management policy omvat dus geen managementtools, sector-specifieke strategieën (bv. voor de gezondheidszorg) of leiderschapstijlen.

trekken en uiteindelijk leidde dit ertoe dat ieder land als een op zich zelf staande feitelijkheid werd beschouwd. De analyses van de 'old' institutionalisten waren bovendien voornamelijk historisch geïnspireerd. *"Their analysis was concerned with how contemporary political systems were embedded in their historical development as well as in their socio-economic and cultural present"* (Peters, 1998). Indien men wou begrijpen hoe instituties functioneerden, was het essentieel om na te gaan over welk patroon de instituties zich hadden ontwikkeld. Tot slot kenmerkte het 'old' institutionalisme zich voornamelijk door een 'normatieve' invalshoek. Beschrijvende analyses van instituties resulteerden vaak in een antwoord op de vraag naar een 'goede' institutie.

Selznick wordt vaak als een van de belangrijke auteurs binnen het 'old' institutionalisme vermeld. De 'institutional school' aan de Universiteit van Californië stelde dat organisaties eigen belangen kunnen ontwikkelen. Deze belangen kunnen een eigen autonome logica ontwikkelen die divergeren met de oorspronkelijke doelen van de organisatie (Brint & Karabel, 1991). Daarnaast vertonen instituties weerspanningheid en neigen ze naar stabiliteit. Dit duidt Selznick met de term *recalcitrant* (Selznick, 1957). Het 'old' institutionalisme ontsloot thema's als coalities, competitieve waarden, macht en informele structuren en bouwde verder op de inzichten uit de sociologie over conflict in de organisatie (Brint & Karabel, 1991). Het 'old' institutionalisme focuste ook op de acties en de belangen van diegene die de macht in de organisatie hebben. Iedere organisatie werd hierdoor bekeken als een verzameling van groepen (Greenwood & Hinings, 1996).

Als reactie op het 'old' institutionalisme ontwikkelde zich het behaviouralisme. Daar waar het 'old' institutionalisme het verwijt kreeg te beschrijvend te zijn, had het behaviouralisme vooral het opzet om aan theorieontwikkeling te doen. De interpretaties die voortvloeiden uit de beschrijvingen dienden geplaatst te worden binnen een breder theoretisch raamwerk. Onder invloed van het behaviouralisme ontwikkelt zich een individualisering van fenomenen. Eerder dan fenomenen (sociale feiten) te verklaren vanuit groepen, organisaties of individuen op geaggregeerd niveau, plaatste het behaviouralisme het individu centraal bij de verklaring. Deze individuen werden niet geleid door instituties of structuren maar door preferenties. Volgens de behaviouralisten ontwikkelden actoren zich langs preferenties die naar plaats en tijd niet verschillen. Deze zijn bovendien exogeen aan de actoren. Daarnaast plaatste het behaviouralisme de rede en de rationaliteit op de voorgrond. Op basis van preferenties en rationaliteit kunnen actoren steeds een keuze maken tussen alternatieven. Hierbij kiezen actoren, volgens de behaviouralisten, niet voor wat hen wordt voorgeschreven door instituties maar eerder voor alternatieven die hun preferenties maximaliseren. Daarnaast stelden de behaviouralisten dat onderzoek geen normatieve inslag diende te hebben. Het was niet de taak van de wetenschap om een normatieve richting aan te geven over hoe individuen zich dienden te gedragen. De opdracht van wetenschap is volgens behaviouralisten om feiten te verklaren. De ont-normering en de individualisering van de inhoud, had ook zijn implicaties op de methodologie. Daar waar de institutionalisten de klemtoon legden op geaggregeerde individuen, verlegde het behaviouralisme de focus naar individuen. Het zijn niet groepen die beslissingen nemen over de richting en standpunten van groepen, maar wel individuen in deze groepen. Aangezien individuen de basis vormen van de beslissingen dienen zij de basis te vormen van onderzoek.

Uit de spanning tussen de 'old' institutionalisten en de behaviouralisten ontwikkelde zich het neo-institutionalisme. Deze stroming gaf instituties opnieuw een plaats in de samenleving en op de onderzoeksagenda. Daar waar het 'old' institutionalisme eerder een enge benadering van instituties hanteerde, breidde het neo-institutionalisme het begrip uit: "*Collections of interrelated rules and routines that define appropriate action in terms of relations between roles and situations*" (Marsh & Olsen, 1989). Deze ruimere opvatting laat toe om ook waarden, normen en routines te integreren (Greenwood & Hinings, 1996). Hoogerwerf stelt dat instituties vooral aan complexiteitsreductie doen (Hoogerwerf, 1995). Dit concept van gepatroneerd gedrag en complexiteitsreductie vinden we ook terug bij Jepperson: "*institutions exert patterned higher-order effects on the action, indeed the constitution of individuals and organization without requiring repeated collective mobilization or authoritative intervention to achieve these regularities*" (Clemens & Cook, 1999). Omdat instituties ruimer worden geïnterpreteerd, verleggen de neo-institutionalisten de aandacht naar legitimiteit als basis van conformerend gedrag (Greenwood & Hinings, 1996).

Doordat instituties gedrag patroneren (Hira & Hira, 2000) zorgen ze er tevens voor dat gedrag begrijpelijk wordt (Scharpf, 1997). Doordat actoren zich gedragen volgens gepatroneerd gedrag, ontwikkelen er zich namelijk verwachtingen onder actoren over het te volgen patroon. Institutionaliseren verwijst immers naar een proces waarin componenten of formele structuur gemeengoed worden (Tolbert & Zucker, 1983). Een wederzijdse bewustwording van de inhoud van de institutie is essentieel in het proces van institutionalisering. Enkel op deze manier kan de institutie gemeengoed worden (Phillips et al., 2000). Gedrag van actoren wordt dus als het ware voorspelbaar door de patronen. We zouden hier kunnen stellen dat instituties vanuit een directe verticale relatie (tussen instituties en actor) tegelijkertijd een indirecte horizontale relatie installeren (tussen actoren onderling).

Neo-institutionalisme is geen eenduidige theorie. Het vormt een amalgaam van stromingen: "*the beginning of wisdom in approaching institutional theory is to recognize that there is not one but several variants*" (Scott, 1995). Meestal vermeldt de literatuur over neo-institutionalisme drie stromingen: het sociologisch institutionalisme, het historisch institutionalisme en het rational-choice institutionalisme (Thelen, 1999; Torfing, 2001). Deze vormen van institutionele theorie hebben het moeilijk om te verklaren waarom bepaalde organisaties, hoewel ze dezelfde institutionele druk ervaren, radicale veranderingen doorvoeren en andere niet (Greenwood & Hinings, 1996). Daarnaast vertoont het neo-institutionalisme moeilijkheden om te stellen waarom de keuze naar een bepaald alternatief uitgaat en niet naar een ander alternatief (Brint & Karabel, 1991).

De drie stromingen binnen het neo-institutionalisme gaan dus eerder uit van stabiliteit. Institutionele theorie wordt bijgevolg niet vaak beschouwd als een theorie om veranderingen te bestuderen maar wordt eerder gebruikt als verklaring van gelijkheid en stabiliteit binnen een bepaald organisationeel veld. Neo-institutionele theorie is enkel bruikbaar voor de studie naar instituties die zodanig geëxternaliseerd zijn dat actoren ze niet in vraag stellen of indien instituties

een hoog complexiteitsgehalte bezitten (Dimaggio, 1988). Hierdoor worden instituties 'taken-for-granted'.

Willen we een conceptueel creëren om veranderingen te bestuderen dienen we terug te vallen op een kader dat instituties combineert met actoren. Enkel hierdoor kunnen we de actor plaatsen binnen een institutioneel raamwerk. Het institutional entrepreneurship en het actor-centred institutionalisme bieden hiervoor een uitweg.

2 INSTITUTIONAL ENTREPRENEURSHIP

Volgens Dimaggio is de creatie en de verandering van instituties maar mogelijk mits georganiseerde actoren met voldoende middelen een opportuniteit zien om belangen te realiseren die ze hoog waarderen (Dimaggio, 1988). Deze georganiseerde actoren duidt Dimaggio met de term 'institutional entrepreneurs' (Dimaggio, 1988). "*Institutional entrepreneurs represents that activities of actors who have an interest in particular institutional arrangements and who leverage resources to create new institutions or to transform existing ones*" (Maguire et al., 2004). Het concept van 'institutional entrepreneurs' biedt de mogelijkheid om de creatie van nieuwe en de verandering van bestaande instituties te verklaren.

Door de integratie van 'institutional entrepreneurship' in institutionele theorie wordt de creatie van nieuwe instituties en verandering van bestaande instituties een 'institutionalization project' (Dimaggio, 1988). Dit is een proces waarin actoren door middel van conflict en macht instituties vorm trachten te geven (Fligstein, 2001). Dit vormgeven van instituties gebeurt dus doorheen besluitvorming. Via institutional entrepreneurs komen we dus tegemoet aan Brint en Karabel die stellen dat "*the development of institutions takes place within larger fields of power and social structure*" (Brint & Karabel, 1991). Institutional entrepreneurs dienen bijgevolg de nodige capaciteiten te hebben om de veranderingen van de ene situatie naar de andere te brengen (Greenwood & Hinings, 1996). Brint en Karabel duiden hierop via '*managerial capacity of change*' (Brint & Karabel, 1991). Deze capaciteiten beïnvloeden de snelheid waarmee de verandering doorgevoerd wordt. Een gebrek aan duidelijkheid en expertise zal de verandering eerder een vorm van experiment geven. "*Power dependencies and capacity for action are necessary but not sufficient conditions for radical organizational change. By themselves they will not lead to radical change, but they can and do enable or constrain it*" (Greenwood & Hinings, 1996).

Via het concept van 'institutional entrepreneurs' is het dus mogelijk om macht, positie en prestige om instituties aan te passen of te bestendigen, binnen te brengen in het institutionalisme (Hira & Hira, 2000; Maguire et al., 2004). Veranderingen worden dus met andere woorden begrepen vanuit een politiek proces dat besluitvorming en macht integreert.

2.1 Relaties met andere actoren

De ongelijkheid tussen verschillende actoren betekent echter niet dat 'institutional entrepreneurs' zich in de mogelijkheid bevinden om hun preferenties of voorkeuren op te leggen. De creatie van nieuwe instituties vereist meer dan enkel 'entrepreneurs'. Binnen het institutioneel veld bevinden zich nog andere actoren die tevens in het bezit zijn van preferenties, middelen en percepties (Phillips et al., 2000; Scharpf, 1997). Een 'institutionalisation project' wordt op deze manier een '*arena of power relations*' (Brint & Karabel, 1991). Bijgevolg is het voor institutional entrepreneurs essentieel om hun veranderingsproject te koppelen aan de belangen en de activiteiten van andere actoren in het institutioneel veld. Het is essentieel dat het project gesteund wordt door andere actoren. "*Recruiting or creating an environment that can enact their claims is the central task that institutional entrepreneurs face in carrying out a successful institutionalization project*" (Dimaggio, 1988).

Volgens Maguire et al. is de sleutel tot succes van institutional entrepreneurs afhankelijk van de mate waarin ze legitimiteit krijgen van andere actoren om hun institutionele veranderingen door te voeren (Maguire et al., 2004). Daarom dienen ze de brug te vormen tussen verschillende andere actoren. Door het bouwen van deze brug is het bovendien mogelijk dat entrepreneurs toegang krijgen tot andere middelen dan deze waarover zij beschikken. De toegang tot andere middelen en legitimiteit kunnen ze enkel verkrijgen wanneer ze in staat zijn om hun institutionele veranderingen te vertalen in de belangen van deze andere actoren. Dit vereist onderhandelingen en compromissen. Indien institutionele entrepreneurs er in slagen om een brug te slaan naar andere actoren zijn ze in staat om een stabiele coalitie op te bouwen en kunnen ze institutionele veranderingen doorvoeren.

Vanuit het 'institutional entrepreneurship' stellen we dat institutionalisering het product is van inspanningen van politieke actoren om hun doel te bereiken. Door het 'institutionalisation project' waarin de relatie tussen actoren bepalend zal zijn voor de uitkomst van het project wordt het succes afhankelijk van actoren die het project steunen en/of tegenwerken. Dimaggio spreekt hier van de schijnbare paradox van institutionalisering (Dimaggio, 1988). Een 'institutionalisation project' leidt namelijk tot het feit dat structuren en gebruiken buiten het bereik van belangen en actoren komen te liggen. Het proces dat tot deze institutionalisering leidt, zit echter gebeiteld in de relatieve macht van de belangen en de actoren die het project vorm geven. "*Collective action may not always lead to the intended change because of opposition by vested interests better served by the existing institutional arrangements*" (Seo & Creed, 2002).

Door de aanwezigheid van andere actoren in een 'institutionalisation project' is het volgens Fligstein belangrijk dat actoren met de nodige capaciteiten - Fligstein spreekt over skilled actors - vermijden om de bestaande orde te ondermijnen via een te directe confrontatie met andere dominante actoren (Fligstein, 2001). Hierdoor kan permanente spanning ontstaan waardoor het

organisatieel veld in een permanente crisis terechtkomt. Dit duidt White met een '*institutional war in interorganizational arenas of power relations*' (Brint & Karabel, 1991).

Op basis van 'institutional entrepreneurship' in arena's van machtsrelaties is het dus vrij onwaarschijnlijk dat actoren totaal nieuwe instituties ontwikkelen. Clemens en Cook stellen bijgevolg dat het resultaat een set van instituties wordt die past binnen een bredere institutionele context. Een institutie zal niet volledig nieuw gecreëerd worden maar binnen aanvaardbare schema's of modellen (Clemens & Cook, 1999). De instituties zullen voldoende geïntegreerd zijn maar toch voldoende anders. Seo en Creed omschrijven het dan ook als een taak van institutional entrepreneurs om initiatieven te ontwikkelen die passen in het breder institutioneel veld (Seo & Creed, 2002).

2.2 Institutional entrepreneurs moeten middelen mobiliseren om te veranderen

Institutional entrepreneurs hebben middelen nodig om veranderingen mogelijk te maken. Deze middelen bezitten ze zelf maar kunnen ook gegenereerd worden vanuit de interactie met andere actoren en vanuit het institutioneel kader. Middelen vormen dus een integraal aspect van institutionele veranderingen. Mobilisatie van middelen is bijgevolg een vereiste voor het succes van institutionele entrepreneurs. Het feit of middelen gemobiliseerd worden is afhankelijk van het feit of actoren de wil hebben om middelen te verschaffen (Phillips et al., 2000). Door de nood om middelen te mobiliseren via de interactie met andere actoren worden veranderingen een politiek proces (Dorado, 2005). Middelen kunnen verscheidene vormen aannemen. Ze kunnen zowel cognitief, sociaal als materieel zijn. Deze middelen dienen om de risico's in te dekken die ontstaan indien actoren de voorgeschreven instituties niet volgen.

Dorado onderscheidt drie vormen waarop middelen worden gemobiliseerd: 'leveraging', 'accumulation', 'convening' (Dorado, 2005). 'Leveraging' vindt voornamelijk plaats binnen een institutioneel project (Dimaggio, 1988). Hierbij ligt de klemtoon op de steun die actoren trachten te vinden voor hun project. Bij 'leveraging' ligt de klemtoon op het overtuigen van andere actoren. Actoren zijn hierbij ook meestal politieke actoren.

Daarnaast onderscheidt Dorado ook 'accumulating'. Hierbij zijn het niet zozeer politieke actoren die steun zoeken voor hun project. De verandering vindt plaats door de acties en interacties van een aantal onafhankelijke actoren. Deze acties leiden uiteindelijk tot de creatie van een bepaalde dominante standaard. Gaandeweg zal deze standaard zijn verspreiding en reproductie vinden over andere actoren.

Een derde en laatste vorm betreft 'convening'. Deze vorm wordt voornamelijk geïnspireerd vanuit de zoektocht naar oplossingen voor complexe sociale problemen. Actoren zoeken onder deze vorm niet naar resources voor een specifiek project. Veeleer worden er initiatieven ontwikkeld door verschillende actoren. Hierdoor worden interorganisatiele arrangementen gecreëerd waardoor een platform ontstaat vanwaar kan worden doorgestoten naar een veranderingsproces.

2.3 Institutional entrepreneurs hebben institutional opportunities nodig

Volgens Fligstein zijn institutionele veranderingen mogelijk bij een momentum waarbij bestaande instituties in verval zijn. Hierdoor worden veranderingen mogelijk door de opportuniteiten die door het institutioneel raamwerk worden geboden. In het institutional entrepreneurship zijn instituties niet enkel beperkend voor veranderingen maar creëren ze opportuniteiten of mogelijkheden om deze veranderingen in te luiden. Institutional entrepreneurs pakken deze opportuniteiten op.

In de klassieke versies van het neo-institutionalisme wordt dit momentum meestal gelijk gesteld met een crisissituatie. Het sociologisch institutionalisme dient veranderingen te externaliseren. Verandering wordt geïnitieerd door crisissen of schokken die plaatsvinden in de omgeving. Volgens Lindner definieert het sociologisch institutionalisme hiermee veranderingen weg. (Lindner, 2003). Het historisch institutionalisme legt de oorzaak van veranderingen bij schokken of crisissen. Deze externe gebeurtenissen zorgen ervoor dat er veranderingen starten in een critical juncture of punctuated equilibrium (Krasner, 1988; Collier & Collier, 1991). Veranderingen vinden binnen het historisch institutionalisme plaats vanuit situaties van stabiliteit. Hoewel Torfing stelt dat conflict en macht essentiële kernwoorden zijn in het historisch institutionalisme slaagt het er volgens Peters et al. niet om dit in te bouwen in de padafhankelijke periodes (Peters et al., 2005). Hierdoor wordt conflict eerder een gevolg van verandering dan oorzaak. Het historisch institutionalisme verliest hierdoor zijn voorspellende capaciteit (Peters, 1998). Peters stelt zich de vraag of het historisch institutionalisme verandering en continuïteit kan verklaren.

3 ACTOR-CENTRED INSTITUTIONALISME

Actor-centred institutionalisme tracht de link te leggen tussen de klassieke rational-choice theorie en de institutionele theorie. Volgens Sharpf zijn deze niet noodzakelijk tegenstrijdig maar eerder complementair (Scharpf, 1997). Actor-centred institutionalisme verklaart sociale fenomenen vanuit de interacties van actoren. Beleid wordt vorm gegeven door acties van actoren. Deze interacties bevinden zich in een bestaand institutioneel raamwerk.

De acties en interacties verlopen echter niet volgens impulsen of door externe factoren. De acties zijn intentioneel met het opzet om een bepaalde uitkomst te bereiken. Het actor-centred institutionalisme gaat er dus niet vanuit dat actoren slaafs normen of institutionele regels volgen. Instituties kunnen nooit de keuzes en het resultaat deterministisch bepalen.

Actoren hebben steeds de mogelijkheid om te beslissen instituties niet te volgen. *“Even binding rules may be violated by actors who are willing to pay the price of sanctions’ being applied or who subjectively discount their incidence”* (Scharpf, 1997). In tegenstelling tot de traditionele rational-choice theorie verwerpt de actor-centred variant de assumptie dat preferenties van actoren onafhankelijk zijn van actor, tijd of plaats. Actoren reageren afhankelijk van de situatie die zich stelt en de perceptie die actoren hebben over een specifieke situatie. Actor-centred institutionalisme sluit niet uit dat percepties en voorkeuren van actoren gevormd worden door

instituties. Het institutioneel raamwerk heeft binnen het actor-centred institutionalisme echter niet de verklarende kracht dat het heeft in andere vormen van institutionalisme. Het vormt eerder een kader om invloeden op actoren te beschrijven. De interacties tussen de actoren vormt de belangrijkste focus van de theorie. *"The primary business of interaction-oriented policy research within the framework of actor-centred institutionalism is to explain past policy choices and to produce systematic knowledge that may be useful for developing politically feasible policy recommendations or for designing institutions that will generally favour the formation and implementation of public-interest-oriented policy"* (Scharpf, 1997).

Daar waar de traditionele rational-choice theorie het individu als vertrekbasis neemt, heeft het actor-centred institutionalisme een bredere kijk op actoren. Actoren kunnen niet enkel individuen maar ook collectieve actoren en organisaties zijn. Collectieve actoren verwijzen volgens Scharpf naar gecoördineerde actie van individuen (Scharpf, 1997). Door de gecoördineerde actie wordt de doelstelling van de verschillende individuen –de intentie van de actie– versterkt.

Onder de collectieve actoren maakt Scharpf een onderscheid tussen vier soorten collectieve actoren. Hiervoor worden twee criteria gehanteerd. Ten eerste de graad dat de middelen gecontroleerd worden door de individuen dan wel door de collectiviteit. Ten tweede de mate waarin de collectiviteit autonoom is bij de keuze van de preferenties dan wel afhankelijk is van de leden bij deze keuze (Scharpf, 1997). Op basis van deze criteria onderscheidt hij vier collectieve actoren: coalitie; beweging; club; associatie. Daarnaast onderscheiden de verschillende collectieve actoren zich door de manier waarop de beslissingen genomen worden. Binnen een coalitie worden beslissingen genomen d.m.v. een akkoord, een club en een associatie kenmerken zich door stemmen en een beweging tot slot door consensus.

Naast individuen en collectieve actoren onderscheidt Scharpf nog een derde classificatie van actoren nl. de 'corporate actors'. Beslissingen worden hiërarchisch, top down genomen. Binnen deze 'corporate actors' worden zowel de keuze van de preferenties, als de controle van de middelen op het geaggregeerde organisatieniveau bepaald.

Actoren worden gekenmerkt door specifieke capaciteiten, percepties en preferenties. Capaciteiten duiden op alle middelen die actoren kunnen inzetten om een bepaald resultaat te bekomen. Actoren zijn echter niet gelijk en bezitten niet dezelfde capaciteiten om veranderingen in te luiden. Bepaalde actoren bezitten meer mogelijkheden om veranderingen te initiëren dan andere. Zij bezitten met name meer middelen, capaciteiten dan andere actoren bij het bepalen van de veranderingen. *"Capacity for action and power dependencies are the enablers of radical change"* (Greenwood & Hinings, 1996). Deze middelen worden binnen het actor-centred institutionalisme bepaald volgens instituties. Naast capaciteiten worden actoren gekenmerkt door percepties en preferenties. Deze kunnen stabiel (zoals gesteld in de rational-choice theorieën) zijn of veranderen door leren of overtuigen.

Actoren zijn geen alleenstaande actoren. Actoren zijn meestal niet in staat om eenzijdige acties te ondernemen. Zij bevinden zich steeds in een veld temidden van andere actoren. Deze actoren bezitten natuurlijk evengoed capaciteiten, percepties en preferenties. De uitkomst zal dus

bepaald worden door de constellatie van deze verschillende actoren. “*Constellation describes the players involved, their strategy options, the outcomes associated with strategy combinations, and the preferences of the players over these outcomes*” (Scharpf, 1997). Deze constellaties worden vorm gegeven door verschillende vormen van interactie. Deze worden door Scharpf modes of interactions genoemd. Scharpf onderscheidt noncooperative game (unilaterale beslissing), coöperative game (negotiated), voting game (majority rule), hierarchisch game (one actor over another).

Het actor-centred institutionalisme heeft met het rational-choice institutionalisme gemeen dat veranderingen worden vormgegeven en doorgevoerd door actoren. Daarnaast delen beide theorieën ook de overtuiging dat veranderen een moeizaam proces is. Scharpf voegt er aan toe dat zelfs wanneer omstandigheden die de instituties creëerden en het mechanisme dat hen in stand hielden niet langer bestaan, institutionele verandering moeilijk blijft (Scharpf, 1997). Hoewel actoren de basis vormen voor het actor-centred institutionalisme vormt het institutioneel kader de klijtlijnen waarbinnen de acties en interacties van actoren zich bewegen. Instituties schetsen de contouren waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt, maar beïnvloeden bovendien de capaciteiten, preferenties en percepties van actoren. Deze invloed is in tegenstelling tot vele andere institutionele stromingen niet deterministisch maar mogelijkscheppend.

4 STAKEHOLDER THEORIE: EEN FOCUS OP ALLE STAKEHOLDERS

Via institutional entrepreneurship en actor-centred institutionalisme kunnen we stellen dat actoren vereist zijn om institutionele veranderingen mogelijk te maken. Daarnaast bieden deze twee stromingen de mogelijkheid om machtsverschillen op te nemen. Gelet op de multi-actor benadering die we in het onderzoeksopzet naar voren schoven, bieden zowel actor-centred institutionalisme als institutional entrepreneurship de mogelijkheid om meerdere actoren op te nemen. Beide stellen dat er nood is aan een actor die veranderingen richting geeft. Bovendien gaan deze theorieën er vanuit dat dit echter niet voldoende is. Zowel actor-centred institutionalisme als institutional entrepreneurship duiden op de aanwezigheid van andere actoren, die net als de centrale actor (de institutional entrepreneur) de nodige capaciteiten, preferenties en percepties bezitten. Toch moeten we vaststellen dat noch het actor-centred institutionalisme, noch het institutional entrepreneurship duidelijk maakt wie deze andere actoren zijn. Stakeholder theorie biedt hiervoor een aanvulling.

Het centrale idee bij stakeholder theorie is dat het succes van een organisatie afhankelijk is van de mate waarin het relaties met zijn belangrijke stakeholders weet te beheren (Freeman & Philips, 2002). Stakeholder theorie werd oorspronkelijk gecreëerd voor de private sector. Naast het winststreven van bedrijven stelt de theorie het bestaan van andere doelstellingen voor organisaties. Desalniettemin zien we ook een evolutie naar het gebruik van de theorie voor het bestuderen van New Public Management initiatieven (Murdock, 2004). Dit hoeft op zich niet te verwonderen. Binnen de publieke sector is het winstoogmerk per definitie afwezig. Bovendien worden beleidsvoering en besluitvorming bevolkt door een groot aantal stakeholders. Daarnaast

zijn de meeste van deze stakeholders wettelijk verankerd, waardoor ze als stakeholder nog meer op de voorgrond komen. Aangezien keuzes maken eigen is aan besluitvorming en beleidsvorming zouden we kunnen stellen dat de publieke sector in zijn besluit- en beleidsvorming aan continu stakeholder management doet.

Stakeholder theorie kent bijdragen uit verschillende disciplines als ethiek, strategisch management, het recht, de economie en organisatietheorie (Freeman & Philips, 2002). Vanuit haar opzet om de structuur en de werking van organisaties te begrijpen en te verklaren, beschouwt ze de organisatie als een entiteit die bestaat uit verschillende actoren en deelnemers met allerlei en vaak niet congruerende doelstellingen (Donaldson & Preston, 1995). Deze congruerende doelstellingen volgen uit een verschil in verwachtingen die verschillende groepen hebben ten aanzien van de organisatie. Stakeholder theorie gaat er bijgevolg vanuit dat er conflicten bestaan tussen doelstellingen die actoren hebben in hun relatie tot de onderneming. Concepten als macht, structuur, conflict en weerstand staan in het centrum van de stakeholder theorie (Stoney & Wistanley, 2001).

4.1 Het begrip stakeholder

Preston stelt dat het concept –zonder dat de term expliciet gebruikt werd– reeds opdook in de jaren '30 (Preston, 1990). Organisaties als General Electric Company en Johnson & Johnson schoven groepen vooruit die essentieel waren voor hun overleven. Beide bedrijven stelden tijdens de depressie van de jaren '30 dat aandeelhouders, werknemers, klanten en het 'publiek' essentieel waren voor de organisatie.

De term stakeholder verschijnt echter voor het eerst in de literatuur in 1963 vanuit het Stanford Research Institute (SRI): *“those groups without whose support the organization would cease to exist”* (Sternberg, 1997). De term werd gelanceerd alluderend op shareholder. Onderzoekers van het SRI stelden dat bedrijven niet louter op aandeelhouders mogen focussen maar zich ook bewust dienen te zijn van actoren waarvan de steun essentieel is voor de organisatie om te overleven (Stoney & Wistanley, 2001). *“SRI argued that managers needed to understand the concerns of shareholders, employees, customers, suppliers, lenders and society in order to develop objectives that stakeholders would support. This support was necessary for long-term success. Therefore management should actively explore its relationships with all stakeholders in order to develop strategies.”* (Freeman & McVea, 2005).

Achter de term stakeholder schuilt een verschillende visie op de werking van actoren. Volgens de klassieke visie is het de taak van bedrijven om winst te genereren voor hun aandeelhouders. Volgens de stakeholder visie is deze opvatting te eng. Het stakeholder perspectief schuift naar voren dat een bedrijf ook rekening dient te houden met andere stakeholders. Bij hun activiteiten zijn namelijk meerdere actoren betrokken. Deze actoren verdienen bijgevolg evenzeer de aandacht te krijgen van het management. Daarnaast zet het stakeholder model zich af tegen de organisatorische black-box benadering. De organisatie wordt niet langer beschouwd volgens een input-output model maar als een netwerk van stakeholders die de output van de organisatie

bepalen (Donaldson & Preston, 1995). De stakeholder theorie stelt dus eerder een systeembenadering van de organisatie voor. Deze systeembenadering vindt plaats vanuit interactie van organisatie met stakeholders (Desmidt & Heene, 2005).

Stakeholder theorie heeft vanuit zijn systeembenadering van organisaties een link met de resource-dependency theorie (Pfeffer & Salancik, 1978). Deze theorie stelt dat het in het belang is van organisaties om aandacht te schenken aan diegenen in de omgeving die hen voorzien in hun noodzakelijke resources. Daarnaast stelt deze theorie dat organisaties rekening zullen houden met actoren die hun resources controleren (Hill & Jones, 1992; Jawahar & McLaughlin, 2001). Resource afhankelijkheid bestaat wanneer een bepaalde actor een andere actor voorziet van resources die gekenmerkt worden door: concentratie (weinig aanbieders), controleerbaarheid, immobiliteit, onvervangbaarheid en noodzakelijkheid (Frooman, 1999). Managers bezitten dus geen vrije keuze om met stakeholders om te gaan maar dienen rekening te houden met de resources die ze ter beschikking kunnen stellen van de organisatie.

In de jaren '80 veert de aandacht voor stakeholders op vanuit een streven om een raamwerk te bouwen dat beantwoordt aan de noden van managers die geconfronteerd werden met een turbulente omgeving en verandering (Freeman & McVea, 2005). Door deze ervaring hoeft het bijgevolg niet te verbazen dat in de literatuur vaak verwezen wordt naar het boek van Freeman *"Strategic Management: a stakeholder approach"* uit 1984 als mijlpaal in de evolutie van stakeholder theorie. Dit boek zorgde er bovendien voor dat stakeholder theorie een plaats in de managementliteratuur veroverde (Frooman, 1999). Hierin wordt een vaak geciteerde definitie van stakeholder naar voren geschoven: *"any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives"* (Freeman, 1984).

Doorheen de jaren heeft het begrip stakeholder dus een andere invulling gekregen. Waar aanvankelijk het begrip stakeholder focuste op diegenen die levensnoodzakelijk waren voor de organisatie, verschoof dit naar iedereen die een 'stake' heeft in de organisatie (Sternberg, 1997).

Clarkson voorziet echter in een meer gedetailleerde definitie van stakeholders: *"Stakeholders are persons or groups that have a claim, ownership, right, or interest in a corporation and its activities, past, present, or future. Such claimed rights or interests are the result of transactions with, or actions taken by, the corporation, and may be legal or moral, individual or collective"* (Clarkson, 1995). Eerder had Clarkson het aspect risico gekoppeld aan het concept stakeholder. Stakeholders zouden deze actoren zijn die een bepaald risico nemen in relatie met de organisatie (Clarkson, 1994). Clarkson voorziet in een engere definitie van stakeholder in vergelijking met Freeman. Een stakeholder is het gevolg van een transactie tussen de organisatie en de stakeholder. Een actor dient een bepaald risico te nemen om stakeholder te zijn. *'Affect or is affected by'* is geen voldoende voorwaarde volgens Clarkson om het label stakeholder te krijgen.

Stakeholders zijn dus *'holders of a stake'*. Het zijn diegene die een belang hebben in de organisatie. In dit opzicht is de vraag die Mitchell et al. zich stellen interessant nl: kan een actor stakeholder zijn zonder dat de actor een effectieve relatie heeft met de organisatie. In

tegenstelling tot andere auteurs (Clarkson, 1995; Clarkson, 1994; Ring, 1994) stellen Mitchell et al. dat dit wel mogelijk is. De potentiële relatie tussen de organisatie en de stakeholder is een voldoende voorwaarde voor Mitchell et al. om te kunnen spreken van een stakeholder. *“We suggest that a theory of stakeholder identification and salience must somehow account for latent stakeholders if it is to be both comprehensive and useful, because such identification can, at a minimum, help organizations avoid problems and perhaps even enhance effectiveness”* (Mitchell et al., 1997). Een belang is dus voldoende om stakeholder te zijn, een effectieve relatie moet niet bestaan, volgende deze auteurs.

Door dit belang, dat van allerlei aard kan zijn, wordt de stakeholder dus vrijwillig of onvrijwillig met de organisatie verbonden. Het is dit belang dat de stakeholder bezit dat hem bindt aan de organisatie. Wartick onderscheidt vijf vormen van belangen: materieel, politiek, sociaal, informatiebelangen, spiritueel (Desmidt & Heene, 2005).

- Materieel. Deze belangen houden verband met economische interesses. Materiele belangen kunnen zowel van financiële als van niet-financiële aard zijn.
- Politiek. Politieke belangen hebben betrekking op de verdeling en het gebruik van invloed en macht
- Sociale belangen. Deze belangen hebben betrekking op het streven van mensen om te behoren tot een groter sociaal netwerk. Deze actoren zijn op zoek naar sociale verbondenheid met de organisatie en zijn bezorgd over de waarden van de organisatie.
- Informatiebelangen. Deze belangen houden verband met de behoefte aan data, feiten en onderzoeksresultaten. Deze informatiebelangen hebben actoren nodig om hun houding en acties vorm te geven. Omwille van deze belangen vragen zij van de organisatie transparantie en duidelijkheid.
- Spirituele belangen. Een diepere religieuze of filosofisch waardengeladen opinie staat hierbij centraal. Deze belangen zullen de basis vormen van de relatie tussen de stakeholder en de organisatie.

4.2 Uitgangspunten van de stakeholder theorie

Op basis van het voorgaande kunnen we de uitgangspunten van de stakeholder theorie als volgt bepalen (Jones & Wicks, 1999) :

- Vanuit de systeembenadering van stakeholder theorie kunnen we besluiten dat organisaties beïnvloed worden vanuit hun relaties met groepen. Deze duiden we met de term stakeholder.
- Organisaties dienen bij hun werking rekening te houden met deze stakeholders. Hiervoor focussen ze op de aard van de relatie, het proces en de outcome voor de organisatie en de stakeholders.
- Alle stakeholders hebben een intrinsieke waarde en geen enkel belang is dominant aan een ander belang. Stakeholders worden bepaald op basis van hun belang in de organisatie. Volgens Preble houdt iedere groep rekening met zijn eigenbelang in de

organisatie. (Preble, 2005). Het belang van de aandeelhouders van een organisatie is bijgevolg niet belangrijker in vergelijking met het belang van een andere groep. Andere groepen trachten bijgevolg niet het belang van de aandeelhouders te behartigen (Donaldson & Preston, 1995).

- Volgens Hill & Jones dient stakeholder theorie zich te focussen op managementbeslissingen. De taak van het management van een organisatie is het beheren van conflicten (vanuit verschillende verwachtingen) tussen verschillende stakeholders en de organisaties (Frooman, 1999). Omdat deze opdracht centraal staat voor het management binnen de stakeholder theorie vormt het management het uitgangspunt voor deze theorie.

4.3 De stakeholder theorie: een beschrijving van stakeholders

De literatuur verwijst vaak naar de driedeling die Donaldson en Preston maken. In eerste instantie wijzen zij op de beschrijvende, in tweede instantie op de instrumentele en in derde instantie op de normatieve benadering (Donaldson & Preston, 1995). De beschrijvende stakeholder benadering gaat op zoek naar 'wie' of 'wat' stakeholders zijn. De instrumentele stakeholder benadering tracht de link te maken tussen stakeholder management en de klassieke doelstellingen van (private) organisaties (Donaldson & Preston, 1995). Daarbij wordt getracht empirisch bewijs te vinden dat stakeholder management (vooral op basis van de beschrijvende benadering) positief correleert met deze klassieke objectieven. De normatieve stakeholder theorie vertrekt van de premisse dat managers aandacht moeten hebben voor stakeholders vanuit een filosofische of ethische overweging. Vanuit het onderzoeksopzet focussen we in het onderzoek enkel op de beschrijvende stakeholder theorie.

De reeds geciteerde definitie over stakeholders van Freeman laat heel wat ruimte over voor de classificatie van stakeholders. Iedereen die wordt beïnvloed door een beslissing van de organisatie of die deze organisatie kan beïnvloeden is volgens Freeman een stakeholder. Volgens Mitchell et al. omhelst de definitie van Freeman virtueel iedereen (Mitchell et al., 1997). De beschrijvende stakeholder benadering werkt een aantal modellen uit die bepalen 'wie' of 'wat' stakeholders zijn om zo tot identificatie van stakeholders te komen.

4.3.1 Primaire en secundaire stakeholders

Wheeler en Sillanpää maken een onderscheid tussen primaire en secundaire stakeholders. Primaire stakeholders zijn stakeholders die een direct belang hebben in de organisatie. Vanuit dit direct belang oefenen zij invloed uit op de organisatie. Secundaire stakeholders vertegenwoordigen meer een algemeen of publiek belang. Zij oefenen eerder een indirecte invloed op de organisatie uit. Dit betekent echter niet dat de invloed van secundaire stakeholders per definitie kleiner is dan deze van de primaire stakeholders. Door in te zetten op de reputatie van de organisatie of de publieke opinie aan te spreken over de organisatie kunnen secundaire stakeholders de organisatie beïnvloeden. Daarnaast maken Wheeler & Silanpää een onderscheid

tussen sociale en niet-sociale stakeholders (Desmidt & Heene, 2005). Het verschil tussen beide is gelegen in de interactiemogelijkheid. Met sociale stakeholders kunnen organisaties op een directe wijze interactie hebben. Dit is niet mogelijk met niet-sociale stakeholders. Hiermee verloopt de interactie veeleer via vertegenwoordiging (zoals bijvoorbeeld vakbonden).

4.3.2 De macht en belangen matrix van Mendelow

Johnson en Scholes classificeren, op basis van Mendelow (Mendelow, 1991), stakeholders in de mate dat actoren belang/interesse hebben in de doelstellingen/strategie van organisaties in combinatie met de macht die deze stakeholder heeft (Johnson & Scholes, 1999). Macht wordt hier begrepen als de capaciteit van een stakeholder om de organisatie te overtuigen of te dwingen tot bepaalde acties.

Voor interne stakeholders kan deze macht afhankelijk zijn van de hiërarchie, voor externen van de controle van de stakeholder over strategische middelen voor de organisatie (zie in dit opzicht de hoger vermelde resource-dependency theorie) (Desmidt & Heene, 2005). Belang/interesse is een moeilijker na te gaan criterium. Johnson & Scholes stellen voor om dit te beoordelen volgens de potentiële reactie van een specifieke stakeholder op een bepaalde strategie of reactie van een organisatie (Johnson & Scholes, 1999). Interesse kan zowel positief, negatief als neutraal uitgedrukt worden. Op basis van deze twee dimensies ontstaat een matrix die de houding van de organisatie en het management voorziet ten opzichte van de stakeholder.

		LEVEL OF INTEREST	
		Low	High
POWER	Low	Minimal Effort	Keep informed
	High	Keep Satisfied	Key Players

Figuur 1: machts en belangen matrix van Mendelow (Johnson & Scholes, 1999)

Op basis van deze matrix kunnen stakeholdermaps gecreëerd worden. Deze bieden de mogelijkheid om de stakeholders in te delen volgens de matrix en hierdoor de situatie in te schatten. Desmidt en Heene ontwikkelden naar het model van Johnson & Scholes 9 stereotypes. Vanuit deze stereotypes is het mogelijk om de gevaren, prioriteiten en mechanismen af te leiden.

Het politieke slagveld	De eenzame kampioen	Het eerzame doel												
<table><tr><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td>+++ ---</td></tr></table>				+++ ---	<table><tr><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td>+</td></tr></table>				+	<table><tr><td></td><td>+++ +++</td></tr><tr><td></td><td></td></tr></table>		+++ +++		
	+++ ---													
	+													
	+++ +++													
Het droomticket	De koppige opponent	De politieke tijdbom												
<table><tr><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td>+++ +++</td></tr></table>				+++ +++	<table><tr><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td>-</td></tr></table>				-	<table><tr><td></td><td>--- ---</td></tr><tr><td></td><td></td></tr></table>		--- ---		
	+++ +++													
	-													
	--- ---													
De hopeloze zaak	De politieke val	De autocratendroom												
<table><tr><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td>--- ---</td></tr></table>				--- ---	<table><tr><td></td><td></td></tr><tr><td>??? ???</td><td></td></tr></table>			??? ???		<table><tr><td>??? ???</td><td></td></tr><tr><td></td><td></td></tr></table>	??? ???			
	--- ---													
??? ???														
??? ???														

Figuur 2: stakeholdermaps op basis van Johnson & Scholes (Desmidt & Heene, 2005)

4.3.3 Stakeholder model van Mitchell, Agle en Wood

Onder de vorige stakeholder modellen werd telkens een indeling gemaakt op basis van twee criteria. Het stakeholdermodel van Mitchell, Agle en Wood is vernieuwend in die zin dat het gebaseerd is op drie criteria (Mitchell et al., 1997).

Volgens Mitchell et al. gaan de meeste stakeholder modellen uit van een begrip van macht. Macht wordt hier begrepen in de klassiek sociologische zin van het woord nl. een relatie tussen actoren waarin een actor een andere actor kan bewegen tot iets wat deze andere actor normaal niet zou doen. Macht baseert zich hiervoor op een machtsbasis die Mitchell et al. uitwerken naar concepten van Etzioni (Mitchell et al., 1997). Volgens Etzioni kan macht gebaseerd zijn op fysieke kracht (coercive power), op een materieel of financieel middel (utilitarian power), of op basis van een symbolisch middel (normative power). Door te stellen dat het budget en/of de staf een maatstaf kan zijn voor macht zit Carroll op dezelfde lijn als Etzioni (Carroll, 1989). Rowley benadert macht op een alternatieve manier. Vanuit een netwerk-theoretische benadering komt hij tot de vaststelling dat macht afhankelijk is van de plaats van de organisatie in het netwerk (Rowley, 1997). Hiermee komt de netwerktheorie op het terrein van de resource dependency theorie. Deze stelt dat macht niet zozeer iets is dat stakeholders bezitten, maar voortvloeit uit de relaties tussen stakeholders (Pfeffer & Salancik, 1978).

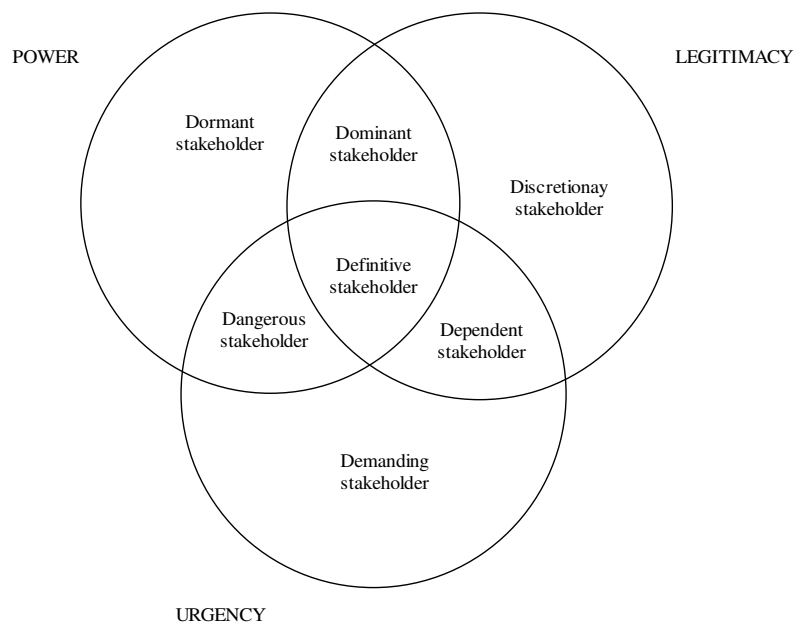
Mitchell. et al. gaan verder en stellen dat macht op zich een te beperkte invulling geeft voor de afbakening van het concept stakeholder. Een verdere beperking vinden ze in de legitimiteit van

de actor. Hiermee verwijzen ze naar sociaal aanvaarde verwachtingen over gedrag. Mitchell et al. baseren zich hiervoor op een definitie van Suchman: “*A generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definition*” (Suchman, 1995). Volgens Mitchell et al. kan de basis van deze legitimiteit op verschillende gronden gebaseerd zijn. Zo verwijzen ze naar een contract of een wettelijk of moreel recht. Verder kan legitimiteit gebaseerd zijn op een aangegaan risico of een moreel belang in de activiteiten van de organisatie. De vraag of actoren legitimiteit hebben is contextgerelateerd. Legitimiteit is namelijk gebonden aan culturele normen en gedrag. Hierbij kunnen we verwijzen naar het institutionalisme. Volgens het institutionalisme bepalen instituties in belangrijke mate wat als legitiem wordt beschouwd binnen het institutioneel veld. Op basis van instituties kunnen actoren bijgevolg een legitieme claim hebben ten aanzien van de organisaties (Luoma & Goodstein, 1999). Het institutionalisme toont aan dat organisaties kunnen beantwoorden aan normatieve druk vanuit de omgeving. Vanuit deze druk kunnen stakeholders mee opgenomen worden (Luoma & Goodstein, 1999). Wetten zijn een belangrijke institutie om stakeholders te betrekken. Dit hoeft niet dwingend te zijn maar kan ook deel uitmaken van een breed ‘cultural framework’.

Het derde aspect bij de afbakening van stakeholders is dringendheid. Hiermee duiden zij op “*the degree to which stakeholder claims call for immediate attention*” (Mitchell et al., 1997). Dringendheid houdt de mate in waarin een organisatie tot onmiddellijke actie overgaat bij een vraag van een stakeholder. Dringendheid is afhankelijk van twee elementen: tijd (de mate waarin een vertraagd antwoord van het management op de claim onaanvaardbaar is voor de stakeholder) en de graad van kritiek (de belangrijkheid van de claim van de stakeholders). Dringendheid zou in analogie met het model van Mendelow kunnen begrepen worden als de belangen en/of interesses die een actor heeft in een bepaalde organisatie. Op deze manier wordt dringendheid in het model van Mitchell et al. meer vatbaar. Door dringendheid te interpreteren volgens het model van Mendelow laat het bovendien toe om de complementariteit van de verschillende modellen te benadrukken.

Op basis van deze driedeling ontwikkelen de auteurs een classificatie van zeven categorieën stakeholders.³

³ Indien een actor geen enkele van de elementen bezit beschouwen Mitchell e.a. de actor als een non-stakeholder.



Figuur 3: stakeholder model van Mitchell et al. (Mitchell et al., 1997)

Aan deze driedeling koppelen Mitchell et al. dat managers meer aandacht schenken aan stakeholders naarmate zij één, twee of drie elementen bezitten. Op basis van het vierde uitgangspunt van de stakeholder theorie (cfr. supra) stelden we dat stakeholder theorie zich diende te focussen op managementbeslissingen. Empirisch onderzoek wees inderdaad uit dat de driedeling van Mitchell et al. van belang is bij de selectie van stakeholders (Agle et al., 1999). Managers dienen echter deze driedeling ook te percipieren. *“Stakeholder salience is positively related to the cumulative number of the three variables attributes power, legitimacy and urgency, that are perceived by managers to be present”* (Mitchell et al., 1997; Agle et al., 1999). Deze perceptie hangt volgens de auteurs af van de mate dat managers op zichzelf (self-regarding) of op anderen (other-regarding) zijn gericht (Agle et al., 1999).

Naar analogie met de stelling dat managers meer aandacht besteden aan stakeholders naarmate ze een, twee of drie aspecten bezitten kunnen we voor dit onderzoek stellen dat politieke actoren meer de hervormingen bepalen naarmate ze meer macht, belang/interesse en legitimiteit bezitten.

5 INHOUD VAN DE HERVORMINGEN

Tot nu toe werd er weinig ingegaan op de inhoud van de hervormingen. Pettigrew stelde hoger reeds dat één van de drie pijlers van zijn ‘organization transition’ model bestaat uit de inhoud van de veranderingen (Pettigrew et al., 1992). Inhoud verwees hier naar het domein van de veranderingen. Op basis van de stakeholder theorie kunnen we vaststellen dat de inhoud van de

hervormingen een belangrijke variabele is in het onderzoek naar de veranderingen. In het model van Mendelow bepaalt de mate dat een actor interesse/belang heeft de positie in het kwadrant. In het model van Mitchell begrepen we de variabele 'dringendheid' ook in deze zin.

Administratieve of bestuurlijke hervormingen vertonen vele kenmerken van wat Dewachter duidt met de term technocratische besluitvorming. *"In een technocratische besluitvorming wordt de beslissing genomen door een deskundige op basis van zijn specifieke kennis, die wetenschappelijk gezien de meest aangewezen en meest indringende kennis dienaangaande is"* (Dewachter, 1995). In zijn overzicht van technocratische besluitvorming in België haalt hij twee voorbeelden aan waar een technocratische besluitvorming plaats heeft gevonden. Het eerste voorbeeld betreft de fusies van gemeenten in 1975. Dit bleek voornamelijk het werk te zijn geweest van minister Michel en zijn kabinet. De minister wordt vervolgens geduid als een technocraat. Een tweede voorbeeld is te vinden bij de herstructurering van het ministerie van Openbare Werken. Dit gebeurde volgens staatssecretaris Dupré door zichzelf samen met kabinetsmedewerkers en gespecialiseerde advocatenkantoren.

Kenmerkend voor de technocratische besluitvorming is dat de besluitvorming gedomineerd wordt door experts waarbij de oplossing naar voren wordt geschoven vanuit de rationaliteit. Er is maar één beste oplossing en er is dus geen keuze tussen andere technische of ideologische oplossingen. Eens de keuze gemaakt is voor de beste oplossing dient deze efficiënt uitgevoerd te worden. In een technocratische besluitvorming kan niet van de lijn worden afgeweken. Dit zou immers leiden tot een niet-oplossing met hoge kosten. De technocraat bouwt een instrumentarium uit die hem in de mogelijkheid voorziet om de hele besluitvorming te overspannen. Het criterium van de beleidskeuze is wat wetenschappelijk en technisch naar voren wordt geschoven als de meest aangewezen oplossing. *"De ideologische vooropstelling gecombineerd met de optimalisatiepretentie schaft de discussie over waardenschalen en beleidspreferenties af"* (Dewachter, 1995).

Bovendien bestaat een technocratische besluitvorming uit een klein aantal deelnemers. Enkel actoren met een voldoende hoge kennis die in voldoende mate geïntegreerd zijn kunnen immers deelnemen aan de besluitvorming. De controle op de besluitvorming wordt bijgevolg zeer moeilijk.

In de technocratische besluitvorming kunnen we een verklaring vinden waarom Pollitt en Bouckaert vaststelden dat *public management hervormingen* vooral een elite gedreven proces is bijgestaan door experts uit de administratie, consultancy, academische wereld of think tanks (Pollitt & Bouckaert, 2004). Hood stelt dat New Public Management (NPM) een 'public management for all seasons' is (Hood, 1991). In eerste instantie zou NPM een universeel toepasbaar kader vormen. NPM presenteert zich als een doctrine die managementproblemen kan oplossen over landsgrenzen, sectorgrenzen, over niveaus van besturen heen,... In tweede instantie zou NPM een a-politiek kader zijn. Verschillende waarden kunnen onderdak vinden onder de NPM paraplu. Osborne en Gaebler stellen in hun befaamde boek: *"This book is about governance, not politics"* (Osborne & Gaebler, 1992).

Bestuurlijke hervormingen zijn vaak een amalgaam aan veranderingen. Deze bevatten vaak een groot aantal veranderingsvoorstellen gaande van een vernieuwd personeelsbeleid, een nieuwe structuur, nieuwe processen,... Heel de organisatie wordt vernieuwd. De stakeholder theorie toont dat stakeholders betrokken worden naargelang de actor interesse of belang heeft in een bepaalde organisatie of thema. Bepaalde onderdelen in NPM hervormingen zullen meer of minder interesse opwekken van politieke stakeholders. Op basis van de stakeholder theorie kunnen we hier besluiten dat naarmate de interesse en/of het belang van een of meerdere politieke actoren toeneemt, ze een meer belangrijke stakeholder zullen worden.

6 EEN PROCESBENADERING VAN VERANDERINGEN

In het vorige deel gaf het institutional entrepreneurship en het actor-centred institutionalisme in combinatie met de stakeholder theorie ons de mogelijkheid om veranderingen te begrijpen vanuit een wisselwerking tussen de context (instituten) en actoren. Vanuit deze wisselwerking konden we verwachtingen creëren over de politieke actor. Dit onderzoek handelt echter over veranderingen van overheden. Hierbij focussen we ons op het proces van deze veranderingen. Willen we in staat zijn te bepalen in welke mate politieke actoren stakeholder zijn bij bestuurlijke hervormingen dan dienen we deze politieke actoren te bestuderen in de context van het veranderingsproces. Hierdoor wordt het mogelijk om na te gaan of politieke actoren verschillen naargelang de fase van de hervorming.

Hiervoor zullen we het proces opdelen in een aantal fasen. De fase gerichte benadering werd verworpen door Lindblom (Lindblom, 1959). Volgens hem bestaan er in beleid geen afzonderlijke fasen. Hij pleit voor een model dat toelaat om macht en interactie tussen de verschillende fasen te integreren (Lindblom & Woodhouse, 1993). Halligan stelt ook dat hervormingen niet verlopen volgens afzonderlijk onderscheiden fasen in de beleidscyclus (Halligan, 2001). Mayntz spreekt bijgevolg liever van deelprocessen dan van fasen. Hiermee laat ze toe dat deze processen elkaar niet noodzakelijk opvolgen maar ook parallel naast elkaar kunnen evolueren (Mayntz, 1978). Hoewel een fase gerichte benadering volgens de critici empirische grond mist, vooral top down geconcipieerd is en niet stelt hoe het beleid vordert van de ene fase naar de andere, biedt het een groot voordeel in de reductie van complexiteit (Parsons, 1995). Hierdoor wordt het proces beheersbaar.

De procesbenadering van veranderingen kunnen we baseren op beleidswetenschappelijk onderzoek. Een van de eerste pogingen om een fasegerichte benadering van beleid te ontwikkelen kunnen we vinden bij Lasswell (Lasswell, 1956). Hij onderscheidde 7 fasen: Intelligence, Promotion, Prescription, Invocation, Application, Termination en tot slot Appraisal. Deze fasen krijgen in latere werken wel een ander label maar de onderscheiden fasen blijven min of meer gelijk (Parsons, 1995). Brewer baseerde zich op het model van Lasswell om beleid in te delen in 6 fasen: Invention/Initiation, Estimation, Selection, Implementation, Evaluation en tot slot Termination. Naast een herwerking van het model van Lasswell, introduceerde Brewer het beleidsproces als een 'ongoing cycle' (Brewer & DeLeon, 1983). Brewer stelde dat beleid meestal

geen lineair proces is dat zich ontwikkelt van 'begin tot einde'. Beleid vindt veeleer plaats in een proces dat zich lijkt te herhalen. Parsons schuift de policy life cycle als basis voor beleidsfasen naar voren. Deze cyclus bestaat uit 5 fasen: Problem definition; Identifying alternative responses/solutions; Selection of policy option; Implementation; Evaluation (Parsons, 1995).

Barzelay stelt met public management policy making voor om bestuurlijke hervormingen als proces te benaderen. Hiervoor bakent hij drie deelfasen af in het hervormingsproces: Agenda-setting, Alternative specification, Decision-making (Barzelay, 2003). In de eerste fase verschijnen problemen i.v.m. de werking van de overheid op de agenda. In een tweede fase worden de verschillende alternatieven om het probleem op te lossen ontwikkeld, terwijl in de derde en laatste fase de besluitvorming plaatsvindt over de naar voren geschoven alternatieven. Het eerder aangehaalde onderzoek van Yesilkagit en De Vries onderscheidt slechts twee fasen in de administratieve hervorming: de Policy initiation en Policy implementation (Yesilkagit & De Vries, 2004). Deze auteurs integreren de agenda setting, het formuleren van de alternatieven en besluitvorming in één enkele fase: de policy initiation.

De meest gangbare procesbenadering van beleid is deze die naar voren wordt geschoven door Howlett en Ramesh. Vergelijkbaar met de policy life cycle onderscheiden ze 5 fasen in de beleidscyclus: Agenda setting; Policy formulation; Decision making; Policy implementation; Evaluation (Howlett & Ramesh, 1995). Beleidsproblemen worden niet opgelost op een systematische en lineaire manier. Howlett en Ramesh stellen dat deze cyclus geen lineair proces is van opeenvolgende fasen. Het proces verschuift van de ene fase naar de andere, doorheen een serie van kleinere loops tussen deze fasen. De auteurs komen hiermee tegemoet aan de benadering die Mayntz hoger bepaalde door te stellen dat fasen niet noodzakelijk elkaar opvolgen maar ook parallel naast elkaar kunnen evolueren. Bovendien stellen Howlett en Ramesh dat deze processen vorm worden gegeven door actoren en instituties. Zij stellen bijgevolg voor om een model te construeren waarbij actoren en instituties zijn betrokken: *"An improved model of public policy making must be capable of identifying the actors involved in the policy process and the interests they pursue. Policy making involves a multitude of actors, who may or may not have similar interests. They interact with each other in a countless number of ways in pursuit of their self-interest, and the result of their interaction is what public policy is about. But they are not completely independent and self determining actors, since they operate within a set of existing social relations which serve to constrain their behaviour"* (Howlett & Ramesh, 1995).

Door de verschillende deelprocessen die Howlett en Ramesh naar voren schuiven te bestuderen vanuit het actor-centred institutionalisme en het institutional entrepreneurship gecombineerd met de stakeholder theorie zouden we in staat moeten zijn om een bijdrage te formuleren aan de integratie van actoren en instituties in veranderingen. In wat volgt zullen we onze eerdere analyses met betrekking tot de spanning tussen context en actor positioneren binnen de eerste vier fasen van Howlett en Ramesh om het conceptueel kader van veranderingen te vervolledigen. Let hierbij op dat we de evaluatiefase achterwege laten. Dit valt niet binnen het bestek van dit onderzoek (cfr. infra -onderzoeksontwerp). Door de selectie van deze vier fasen sluiten we ons

aan bij het onderzoek naar het eerder geformuleerde public management policy making van Barzelay met dit verschil dat we de implementatiefase toevoegen aan het onderzoek.

6.1 Agenda-setting

De agenda-setting heeft volgens Howlett en Ramesh een belangrijke impact op het vervolg van het proces maar leidt daarom niet tot duidelijk geformuleerde doelen (Howlett & Ramesh, 1995).

Voor de fase van de agenda-setting baseert Barzelay zich voornamelijk op het werk van Kingdon (Kingdon, 1995). Kingdon maakt een onderscheid tussen drie stromen: de beleidsstroom, de probleemstroom en de politieke stroom. De beleidsstroom bestaat uit beleidsalternatieven en kan zich geleidelijk ontwikkelen tot valabele beleidsvoorstellen. De probleemstroom omvat een amalgaam van factoren die allemaal potentieel door besluitvormers zouden kunnen worden gecatalogeerd als problemen waaraan ze iets moeten doen. De politieke stroom bestaat uit gebeurtenissen zoals veranderingen in de publieke opinie of veranderingen van regeringsmeerderheid. Zij beïnvloeden of politici geneigd zijn om aandacht te besteden aan bepaalde problemen of bepaalde beleidsalternatieven in overweging nemen. Deze stromen bestaan normaal onafhankelijk van elkaar, maar kunnen op cruciale momenten wel convergeren. Op dat moment kan zich een 'window of opportunity' openen en worden drastische veranderingen in het beleidsdomein mogelijk. Dit laatste gebeurt doorgaans door de inspanningen van één of meerdere entrepreneurs (policy entrepreneurs). Painter spreekt in dit verband over de aanbodzijde van de hervormingen. Het aanbod van hervormingen gebeurt volgens hem voornamelijk door leden uit de regering (Painter, 2004).

Het is evenwel niet voldoende om de aangekaarte problemen op de agenda te plaatsten. Howlett en Ramesh stellen dat het voornamelijk leden van de regering zijn die het beleidsproces initiëren (Howlett & Ramesh, 1995). De convergentie van de verschillende stromen vereist inspanningen van een of meerdere 'policy entrepreneurs' om de aangekaarte problemen op te lossen. In dit opzicht kunnen we hier verwijzen naar het eerder geformuleerde actor-centred institutionalisme en institutional entrepreneurship. Volgens Clark wordt dit bij bestuurlijke hervormingsprocessen voornamelijk vervuld door de eerste minister (Clark, 2000). Binnen de agenda-setting maakt Barzelay een onderscheid tussen issue inclusion, issue formulation en issue status (Barzelay, 2003). De issue inclusion bepaalt hoe veranderingsprojecten op de agenda geraken. Hiervoor wijst Barzelay op het bestaan van internationale voorstellen om overheden te veranderen. Deze sluimeren vaak in de beleidstroom. Volgens Barzelay worden de meeste voorstellen om de public management policy te veranderen binnen een korte tijdspanne door een beperkt aantal machtige actoren op de agenda geplaatst. Deze actoren zijn vaak politici en de voorstellen om de overheid te hervormen gaan vaak gepaard met de totstandkoming van nieuwe regeringen (Aberbach & Christensen, 2001; Barzelay, 2003).

De issue formulation behandelt de voorgestelde hervormingen. Hier zitten we op het domein van de inhoud in het 'organisation transition model' van Pettigrew (Pettigrew et al., 1992). Deze

voorstellen zijn velerlei en kunnen gaan van de verbetering van het management binnen de overheid tot de intenties om de kosten en/of de schaal van de overheid terug te dringen.

De issue status bepaalt de belangrijkheid van de voorstellen op de agenda. Deze kan hoog, laag of eerder ambigue zijn. Volgens Barzelay is de bepaling van de issue status meestal voorwerp van een gecalculerde politieke beslissing. Politici zijn de key-actor in het formuleren van de 'sense of urgency'. Op basis van de hogere analyses zouden we hier kunnen verwachten dat het vooral de premier is die de status van de hervorming bepaalt. Op basis van Halligan zouden we hier kunnen stellen dat de issue inclusion en de issue formulation door de premier en de minister van Ambtenarenzaken gepaard gaan met een grootschalige aankondiging (Halligan, 2001).

6.2 Policy formulation

Nadat de problemen op de agenda zijn geplaatst dienen ze nog een concrete invulling te krijgen. De agenda-setting fase leidt immers niet tot duidelijk en concreet geformuleerde doelstellingen (Howlett & Ramesh, 1995). De policy formulation fase wordt bijgevolg een fase waarin voorstellen en opties voor het uitwerken van de veranderingen worden gedefinieerd, overwogen, aanvaard of geweigerd (Howlett & Ramesh, 1995). Tijdens de policy-formulation fase worden dus verschillende opties geformuleerd en geherformuleerd over de tijd.

Daarnaast stelt Jones dat het formuleren van keuzes geen neutrale activiteit is. Door de formulering worden er namelijk winnaars en verliezers gecreëerd. Kiezen voor een bepaalde optie impliceert immers niet kiezen voor een andere optie (Jones, 1984). De keuze voor een alternatief zal niet in volledige vrijheid gebeuren door de actoren. Actoren zullen immers rekening moeten houden met het haalbare (Howlett & Ramesh, 1995). Pollitt en Bouckaert stellen dat de elite bij haar keuze rekening houdt met wat ze wenselijk en haalbaar achten (Pollitt & Bouckaert, 2004). Bovendien dient het warme water niet opnieuw uitgevonden te worden. In de omgeving circuleren vaak oplossingen voor de gestelde problemen (Howlett & Ramesh, 1995). We kunnen in dit opzicht verwijzen naar de garbage can theorie bij het nemen van beslissingen (Marsh & Olsen, 1989; Aberbach & Christensen, 2001)

Binnen deze fase van de formulering van beleidsadvies maakt Barzelay een onderscheid tussen een snelle en trage afhandeling van de ontwikkeling van alternatieven. Dit onderscheid is van belang omwille van twee redenen. De snelheid waarmee alternatieven worden gespecificeerd kan namelijk zijn belang hebben voor de uiteindelijke afhandeling van de besluitvorming en de implementatie van de voorstellen. Deze snelheid is volgens Barzelay afhankelijk van de opportuniteiten die geboden worden om snel alternatieven te ontwikkelen. Vaak hangt dit samen met de issue status. Een issue dat zeer hoog op de politieke agenda staat vraagt veeleer snellere oplossingen dan een issue dat lager op de agenda staat.

6.3 Decision-making

Tijdens de decision-making dienen projecten vorm te worden gegeven op basis van de vooropgestelde doelen. Tijdens de decision-making fase ontwikkelt zich de discussie over de programma's en de budgetten. De decision-making fase kent een per definitie grote belang toe aan de politieke actor. Omwille van de institutionele toegekende legitimiteit hebben politici de autoriteit om de uiteindelijke beslissing te nemen (Painter, 2004). De aanwezigheid van politici is dus institutioneel bepaald. Door het grote belang van politici in de beslissingsfase, is deze geen technische fase maar de meest politieke fase van de tot nu toe besproken fases. Daar waar we bij de formuleringsfase stelden dat er 'winnaars' en 'verliezers' gecreëerd werden is dit in deze fase nog meer aan de orde (Brewer & DeLeon, 1983). In de politiek verdwijnen de verliezers uit de vorige fasen bovendien niet (Thelen & Steinmo, 1995). Gedurende heel het proces blijven ze aanwezig. We zouden dus kunnen verwachten dat de verliezers uit de formulering, de beslissingsfase gebruiken om de eerder gestelde doelen bij te stellen. Tijdens de beslissingsfase kunnen dus eerder geformuleerde doelen bijgesteld worden. De beslissingen worden meestal genomen door een kleine groep van politieke besluitvormers volgens Aberbach en Christensen (Aberbach & Christensen, 2001). Howlett en Ramesh stellen vast dat naarmate de beleidsvoering evolueert het aantal actoren daalt (Howlett & Ramesh, 1995). Tijdens de beslissingen kunnen we bijgevolg slechts een beperkt aantal beslissers verwachten.

Daarnaast dienen de beslissingen vaak in de nodige wetgeving gegoten te worden. De nood aan wetgeving kan een belangrijk issue zijn bij bestuurlijke hervormingen. Pollitt en Bouckaert stelde reeds dat wetgeving in veel gevallen een bevorderende, creërende of blokkerende factor is voor bestuurlijke hervormingen (Pollitt & Bouckaert, 2004). Barzelay duidt bijgevolg op de aandacht die vereist is voor wetgeving in deze fase: *"The dynamics of decision making depend substantially on whether the government needs legislation in order to change public management policies and on whether the political leaders in the executive wish to invest the effort and run the risk of the legislative process on the issue at hand"* (Barzelay, 2003). Door de vereiste van wetgeving komt de parlementaire actor op de voorgrond. De vereiste goedkeuring van de reglementaire bepalingen betekent dat de voorstellen het parlementaire werk (commissie, plenaire vergadering) dienen te doorstaan.

6.4 Policy implementation

De laatste fase van onze procesbenadering wordt gevormd door de implementatiefase. Hierbij worden de genomen beslissingen (eventueel in wetgeving gegoten) in uitvoering gebracht. Barzelay neemt deze fase niet mee op in zijn model van 'public management policy making'. In hun public management model nemen Pollitt en Bouckaert echter wel de implementatie van de hervormingen op (Pollitt & Bouckaert, 2004). De auteurs stellen: *"implementation is also a crucial stage in the sense that it can directly feed back to the elite decision makers' idea about what to do next-whether to continue along a given path or change track"* (Pollitt & Bouckaert, 2004). Pollitt

en Bouckaert verkiezen om de implementatie fase onder te brengen in hun box die betrekking heeft op het administratief systeem. Alhoewel niet zichtbaar op hun model geven ze in het citaat wel aan dat er een directe link bestaat tussen de implementatie en de elite (waartoe ook politici behoren).

Tot 1970 werd implementatie niet als een issue beschouwd. Implementatie was immers louter het uitvoeren van de beslissingen of wetgeving (Howlett & Ramesh, 1995). Onderzoeken wezen echter uit dat implementatie veel meer inhield dan het louter uitvoeren van wat voorgeschreven was. Sinds het onderzoek van Pressman en Wildavsky staat implementatie op de bestuurskundige agenda (Pressman & Wildavsky, 1973). Het befaamde onderzoek naar federale werkgelegenheidsplannen in Oakland duidt op het feit dat beleid vaak niet wordt uitgevoerd zoals gepland. De beleidsuitvoering geschiedt net als alle andere fasen via besluitvormingsketens waarin verschillende actoren actief zijn. De zwakste schakel van de besluitvormingsketen zal de sterkte bepalen. Ringeling toonde aan dat voorgeschreven vaak interpretatie vereisen en dat ambtenaren de nodige beleidsvrijheid hebben bij het implementeren van beslissingen (Ringeling, 1978). *"Implementation is not as simple as it appears"* stellen Howlett en Ramesh (Howlett & Ramesh, 1995) en de onderzoeken van Pressman en Wildavsky enerzijds en het onderzoek van Ringeling anderzijds ondersteunen hun stelling.

Implementatie wordt bemoeilijkt door karakteristieken van beleid. Sommige beleidsproblemen zijn moeilijkere beleidsvraagstukken dan andere omwille van hun complexiteit en interdependentie met andere problemen. Hierdoor vereisen ze vaak geen enkelvoudige beslissing maar veeleer meervoudige aan elkaar geschakelde beslissingen. Bovendien worden implementatie en de vereiste beslissingen gekenmerkt door wijzigende omstandigheden. Deze kunnen zowel sociaal, technisch, economisch, administratief als politiek zijn. Veranderingen in de uitvoerende macht kunnen hierdoor een wijziging betekenen in de implementatie van beleid. Beleid kan hierdoor 'teruggestuurd' worden naar een andere fase in de beleidscyclus, maar er kan ook gekozen worden om beleid bij te sturen zonder opnieuw (een deel) de cyclus af te leggen.

Zoals beleid vorm krijgt door onderhandelingen en interactie tussen actoren zal dit niet anders zijn voor de uitvoering van beleid. Net zoals in de andere fasen van de beleidscyclus zullen er tijdens de implementatiefase onderhandelingen, afwegingen en compromissen dienen gesloten te worden (Bardach, 1977). Eerder stelden we op basis van Thelen reeds dat in de politiek de verliezers niet verdwijnen (Thelen, 1999). Deze verliezers kunnen bijgevolg de implementatiefase aangrijpen om bijsturingen door te voeren om alsnog het beleid naar hun voorkeur te wijzigen. Waarschijnlijk zijn er ook actoren die tijdens de vorige fasen het beleid aanvaard hebben, zonder ooit van plan geweest te zijn om dit uit te voeren. De implementatiefase zal bijgevolg de fase worden om opnieuw obstructie te voeren tegen het 'goedgekeurde' beleid (Ringeling, 1981).

De bestuurlijke veranderingen die hoger op de agenda werden geplaatst, de keuzes die werden gemaakt en de beslissingen die werden genomen dienen met andere woorden nog uitgevoerd te worden. De vraag die hier dient gesteld te worden is of onze hoger afgebakende politieke actoren in deze fase van invloed zijn. Volgens de klassieke theorieën is uitvoering van beleid een taak die

weggelegd is voor ambtenaren, en enkel voor ambtenaren. In 1887 vestigde Woodrow Wilson in zijn artikel "*The study of administration*" de dichotomie tussen enerzijds de politiek en anderzijds de administratie. "*Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its office*" (Wilson, 1887). De scheiding tussen politiek en administratie is ook terug te vinden in de teksten van Max Weber (Brans, 1996). Weber ontwikkelde deze visie op het ambtenarenapparaat omwille van de afwijzing van de inmenging van politici in de administratie. Van de politieke leiding wordt verwacht dat ze algemene regels opstelt voor de hele organisatie. Het is vervolgens de taak van de ambtenaren om deze regels strikt uit te voeren.

Recentere theorieën heffen deze scheiding op en stellen dat politici en ambtenaren veeleer complementair zijn in de beleidsvoering (Svara, 1985; Svara, 1999; Svara, 2002). Svara maakt een onderscheid tussen vier fasen om de interactie tussen politici en ambtenaren te conceptualiseren: mission, policy, administration en management (Svara, 1985). De inbreng van politici en ambtenaren verschilt in iedere fase. In elke fase is er meer of minder inbreng van een bepaalde actor. Svara gaat in dit model bijgevolg uit van een zero-sum game tussen politici en ambtenaren. Meer inbreng van politici impliceert minder inbreng van ambtenaren en omgekeerd. Dit model stelt niet waar de sfeer van politici stopt en waar deze van de ambtenaren begint. Het gaat veeleer uit van sferen die langs elkaar heen bewegen maar noch politici, noch ambtenaren verdwijnen volledig uit een bepaalde fase.

De 'mission' fase veronderstelt het uitzetten en uittekenen van een visie en doelen voor de organisatie. Dit ziet Svara voornamelijk weggelegd voor politici. De operationalisering van de missie en doelstelling (afgebakend in de mission-fase) vindt plaats in de 'policy' fase. In deze fase kennen de actoren budgetten toe aan concrete beslissingen. In de policy fase is nog steeds de belangrijkste taak weggelegd voor politici, maar de impact van ambtenaren neemt toe. In de 'administration' fase neemt de impact van de ambtenaren nog meer toe. Deze fase wordt gekenmerkt door implementatie en dienstverlening naar de burgers. De laatste fase is de 'management' fase. Dit is de fase waar politici de kleinste taak hebben. De 'management' fase kenmerkt zich door interne organisatie activiteiten als coördinatie van staf, organisatieopbouw, enz.

Hansen en Ejersbo testten dit model empirisch door politici en ambtenaren te bevragen over de actuele taakverdeling (vanuit het standpunt van de ambtenaren) en de gewenste taakverdeling vanuit het standpunt van politici en ambtenaren (Hansen & Ejersbo, 2002). Wat de implementatiefase betreft toont hun onderzoek aan dat actuele taakverdeling en de geprefereerde taakverdeling van de politici ongeveer gelijk valt. Het valt daarbij op dat de gewenste taakverdeling voor ambtenaren een veel kleinere taak voor politici aangeeft. De mening van politici over hun geprefereerde taakinving in de implementatie komt dus overeen met de inschatting van de actuele taakverdeling door ambtenaren. Ambtenaren zouden evenwel een kleinere invloed van politici prefereren. Wat de management fase betreft onderzochten de auteurs het aspect '*lay down rules and routines for the administration*' (Hansen & Ejersbo, 2002).

Hierbij is het opvallend dat de actuele taak van politici (volgens ambtenaren) zeer groot is. Bovendien verkiezen politici deze ruime taakstelling (doch minder dan ambtenaren de actuele positie aanduiden). Ambtenaren verkiezen evenwel een veel kleinere taak voor politici op dit criterium. Op basis van die theoretische en empirische onderzoeken mogen we dus besluiten dat politieke actoren wel degelijk een actor zijn tijdens de implementatie.

7 BESLUIT: EEN CONCEPTUEEL KADER VOOR DE STUDIE NAAR VERANDERINGEN

Voor de theoretische fundering van het onderzoek bouwden we een conceptueel kader voor de studie naar veranderingen. Dit is gebaseerd op de onderlinge dynamiek van vier elementen: instituties, stakeholders, inhoud en processen van veranderingen.

Verschillende modellen over veranderingen in de literatuur wezen in de richting van context en instituties bij de vormgeving van veranderingsprocessen (Pettigrew et al., 1992; Barzelay, 2001; Yesilkagit & De Vries, 2004). Institutionele theorieën bleken het echter moeilijk te hebben bij de verklaring van veranderingen zonder deze te externaliseren. De theorieën beperkten zich vooral tot het verklaren van stabiliteit. Bovendien boden ze ons niet de mogelijkheid om actoren te integreren in het onderzoekskader. Het institutioneel entrepreneurship (DiMaggio, 1988) en het actor-centred institutionalisme (Scharpf, 1997) waren hiervoor een oplossing. Institutional entrepreneurship duidt op het belang van leiderschap, preferenties, middelen en opportuniteiten bij veranderingen. Het actor-centred institutionalisme duidt op zijn beurt op het feit dat veranderingen bepaald worden door meerdere actoren binnen een institutioneel raamwerk. Veranderingen krijgen hierdoor vorm door de interactie tussen deze verschillende actoren. Dit geeft de mogelijkheid om instituties niet langer als deterministisch te beschouwen maar als een ordescheppend kader, waarbinnen veranderingen vorm krijgen door interacties tussen actoren.

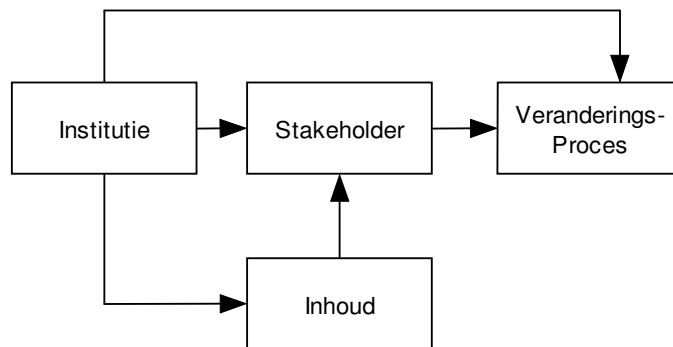
Ondanks het feit dat institutional entrepreneurship en actor-centred institutionalisme het belang van andere actoren onderkennen, laten ze niet toe om andere actoren theoretisch te detecteren. Stakeholder theorie was hiervoor veel meer geschikt. Op basis van beschrijvende modellen (a.d.h.v. criteria) kunnen immers de verschillende actoren bepaald worden.

Bestuurlijke hervormingen wordt vaak geduid als een technocratische besluitvorming. Een kleine groep van actoren zal bijgevolg de veranderingen domineren. Toch stelden we vast dat bestuurlijke hervormingen vaak een amalgaam zijn van veranderingen. Ze bevatten vaak een groot aantal thema's. Stakeholder theorie stelt dat stakeholders betrokken worden naargelang de actor interesse of belang heeft in een bepaald thema. Hieruit zouden we kunnen afleiden dat bepaalde onderdelen of thema's in bestuurlijke hervormingen meer of minder interesse opwekken van politieke stakeholders.

Omdat dit onderzoek handelt over veranderingsprocessen vormden procesvariabelen ons laatste element bij de opbouw van het conceptueel kader voor de studie naar veranderingen. Willen we

in staat zijn te bepalen in welke mate politieke actoren stakeholders zijn bij bestuurlijke hervormingen dan dienen we deze politieke actoren te bestuderen in de context van het veranderingsproces. Dit geeft de mogelijkheid om na te gaan of politieke actoren verschillen naargelang de fase van de hervorming.

De onderstaande figuur geeft tot slot de relatie de verschillende elementen weer. De schematische weergave van het conceptueel model duidt op de onderlinge samenhang tussen de verschillende elementen die werden opgenomen in het conceptueel kader.



Figuur 4: schematisch overzicht van het conceptueel kader voor de studie naar veranderingsprocessen

HOOFDSTUK 3

DE POLITIEKE ACTOR VERDER GESPECIFIEERD OP BASIS VAN INSTITUTIONELE VARIABELEN

Volgens de literatuur zijn bestuurlijke hervormingen elite-gedreven processen. Het actor-centred institutionalisme en het institutional entrepreneurship lieten toe te stellen dat veranderingen plaatsvinden vanuit een interactie tussen instituties en context. Processen krijgen dus binnen deze institutionele theorieën vorm door actoren te positioneren binnen een institutioneel raamwerk. Hoewel de twee institutionele theorieën vooropstellen dat veranderingen interactie vragen tussen verschillende actoren en dat de aanwezigheid van een policy entrepreneur of een institutional entrepreneur onvoldoende is om de veranderingen tot een goed einde te brengen, maken ze niet duidelijk wie deze andere actoren zijn. Hiervoor vonden we aanvulling bij de stakeholder theorie.

Een eerste hypothese wordt rechtstreeks afgeleid uit het feit dat we verwachten dat de politieke actor een multi-actor is. **De politieke actor bij bestuurlijke hervormingen is een multi-actor.**

Actor-centred institutionalisme en institutional entrepreneurship tonen aan dat de capaciteiten, preferenties en middelen die actoren bezitten cruciaal zijn. Mendelow schuift macht en interesse/belang naar voren. Bij Mitchell vonden we de aandacht voor macht, legitimiteit en dringendheid. Stakeholder theorie gaf ons de mogelijkheid om een classificatie te maken van de politieke multi-actor. Dit leidt tot onze tweede hypothese: **De mate waarin politieke actoren stakeholders zijn, is afhankelijk van hun macht, legitimiteit en dringendheid.**

Aangezien veranderingen een proces benadering van veranderingen vereisen kunnen we de hypothese formuleren dat politieke actoren meer of minder bepalend zijn in een bepaalde fase. Dit vormt bijgevolg onze derde hypothese: **Politieke actoren bij bestuurlijke hervormingen verschillen naargelang de fase van de hervorming.**

Hoewel actor-centred institutionalisme en institutional entrepreneurship de actor voorop zetten bij veranderingen blijven het institutionele theorieën. De twee theorieën sluiten met andere woorden het belang van instituties niet uit. Het verschil met de andere theorieën wordt echter bepaald door de dwingendheid van instituties. Daar waar in de klassieke neo-institutionele theorieën (vb. historisch en sociologisch institutionalisme) instituties dwingend verschijnen voor de actoren verdwijnen deze meer naar de achtergrond bij het actor-centred institutionalisme en het institutional entrepreneurship. Instituties in deze twee theorieën bepalen eerder de klijlijnen waarbinnen de veranderingen plaatsvinden.

Instituties beïnvloeden, vereenvoudigen of beperken de hervormingen waardoor public management hervormingen zich zullen aanpassen aan het politiek systeem (Ingraham, 1997). Daarnaast vermeldt het actor-centred institutionalisme dat instituties zich niet beperken tot de contouren, ze beïnvloeden ook de capaciteiten, preferenties en percepties van actoren. Instituties bepalen immers de macht die actoren bezitten in het beslissingsproces (Painter, 2004).

Aangevuld met het institutional entrepreneurship kunnen we bovendien stellen dat het institutioneel kader niet enkel de besluitvorming afbakt en de agency van actoren bepaalt, maar opportuniteiten voor verandering aanreikt. Instituties verklaren de heersende belangen en institutionele keuzes uit het verleden (Christensen, 1997). Met het actor-centred institutionalisme en het institutional entrepreneurship zitten we op de lijn van wat Farnham, Hondeghem en Horton hoger stelden nl. dat public managementhervormingen het resultaat zijn van een interactie tussen instituties en stakeholders (Farnham et al., 2005b).

Instituties geven dus de mogelijkheid om de invloeden die bestaan op de besluitvorming te analyseren. Bovendien bieden deze instituties de mogelijkheid om verwachtingen te genereren over de relaties tussen actoren (Howlett & Ramesh, 1995). Door het afbakenen van instituties zou het met andere woorden mogelijk zijn om theoretisch politieke actoren te detecteren. In het licht van onze onderzoeksvragen kunnen we op basis van het comparatief onderzoek naar managementveranderingen van Pollitt en Bouckaert (2004) en het comparatief onderzoek naar betrokkenheid van personeel bij deze hervormingen van Farnham, Hondeghem en Horton (2005) de volgende contextuele variabelen afbakenen: het parlementair systeem; de partijstructuur; de regeringswerking, de politiek ambtelijke verhoudingen.

1 PARLEMENTAIRE REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE

Een parlementaire democratie impliceert dat de beleidsvoering door de regering een parlementaire meerderheid nodig heeft. In Groot-Britannië waar deze vorm ontstond in de 19^{de} eeuw ging dit gepaard met het klassieke twee partijen regime. Momenteel is de parlementaire democratie in veel landen echter complexer. Muller en Strom stellen dat multi-partij systemen de norm zijn geworden in de twintigste eeuw (Muller & Strom, 2000). Hierdoor zetelen verschillende partijen in het parlement. Het gevolg hiervan is dat één enkele partij vaak niet het politieke proces kan monopoliseren waardoor coalities in het parlementaire halfroond een noodzaak worden.

Het multi-partij systeem wordt nog versterkt door het proportionele kiessysteem. In tegenstelling tot het meerderheidssysteem neemt het aantal partijen dat zitting krijgt in het parlement toe. België wordt gekenmerkt door een groot aantal politieke partijen in het parlement. In 1995 telde De Winter maar liefst 11 partijen die zitting hadden in het federale parlement (De Winter et al., 2000). Sinds de verkiezingen in 2003 hebben tien partijen zitting in de Kamer van volksvertegenwoordigers. De verkiezingen in 2004 hebben ervoor gezorgd dat er 7 fracties te vinden zijn in het Vlaams parlement. De partijen positioneren zich langs de traditionele maatschappelijk breuklijnen : een socio-economische links-rechts dimensie, een katholieke-vrijzinnige dimensie en tot slot een taal/regio dimensie. Tijdens de laatste drie decennia, veranderde België van een unitaire in een federale staat via een proces van staatshervormingen. Het eerste artikel van de Belgische grondwet stelt dat België een federale staat is, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten. Deze staatshervormingen vonden plaats in verschillende stappen (1970, 1980, 1988, 1993, 1998). Door de splitsing van de politieke partijen kent België geen Belgische politieke partijen meer, enkel Vlaamse en Franstalige. Dit betekent dat de partijen niet moeten rekenen op kiezers in het andere landsgedeelte.

Door dit gefragmenteerd politieke partijlandschap kenmerkt België zich door politiek complexe onderhandelingen (De Winter et al., 2000). Onderhandelingen vinden meestal plaats tussen verschillende politieke partijen. Door deze verschillende breuklijnen in de Belgische samenleving classificeert men België vaak als een 'consociational democracy' (Lijphart, 1999; Hood, 2000). Kenmerkend voor een 'consociational democracy' is de vereiste van machtdeling onder de verschillende groepen in de samenleving (etnisch, religieus,...) om deze samenleving bij elkaar te houden. Deze vorm van democratie vereist dat er onder de verschillende groepen in de samenleving evenwichten dienen gezocht te worden om beleid vorm te geven en te implementeren. Aangezien een consociational democracy zich doortrekt in de overheid, kunnen we verwachten dat bij hervormingen van de overheid deze evenwichten zullen moeten gerespecteerd worden om tot een succesvolle verandering te komen.

Volgens De Winter heeft het parlement vier functies (De Winter, 1981). Een eerste functie vormt de grondwettelijk wetgevende macht (samen met de Koning). Door de verschillende staatshervormingen bezit de Vlaamse overheid ook een eigen uitvoerende en wetgevende macht. De wetgevende macht wordt hierbij gevormd door het Vlaams parlement. Verschillende onderzoeken wijzen op het belang van de wetgeving bij bestuurlijke hervormingen (Pollitt & Bouckaert, 2004; Barzelay, 2003). Het parlement haalt uit de grondwet bijgevolg de legitimiteit als actor in het wetgevende proces.

Pollitt en Bouckaert maken een onderscheid tussen een samenleving gebaseerd op de Angelsaksische benadering van het 'algemeen belang' en de Rechtstaat benadering. In deze laatste benadering vormt de staat de integrerende kracht in de samenleving en is ze verantwoordelijk voor het maken en uitvoeren van wetten. Hierbij zijn ambtenaren vooral getraind in het recht. Bovendien heeft er zich een eigen 'administratief recht' gecreëerd. Het handelen van ambtenaren zal zich baseren op dit 'administratief recht'. In de Angelsaksische benadering

daarentegen is de dominantie van de staat in de samenleving veel minder. Het recht verdwijnt hier veel meer naar de achtergrond bij het functioneren van de overheid.

Farnham, Hondeghem en Horton maken een onderscheid tussen een Angelsaksische, een Napoleontische en een Rechtstaat benadering (Farnham et al., 2005a). In de Napoleonitische benadering staat het principe van gelijkheid voorop. De staat bevindt zich als autonome entiteit boven de samenleving om op deze manier het algemeen belang te dienen. Om deze macht in te binden speelt ook hier het administratief recht een belangrijke rol. Volgens Farnham et al. is in de Rechtstaat politieke autoriteit gebonden aan het recht. Het functioneren van de Rechtstaat is sterk verbonden met het bestaan van een bureaucratie in de weberiaanse zin van het woord. Hoewel Pollitt en Bouckaert verschillen met Farnham et al. voor het indelen van België in een rechtstaat (Pollitt en Bouckaert) dan wel in een Napoleontisch regime (Farnham et al.) duiden ze beide op het groot belang van het recht/administratief recht in België. Bestuurlijke veranderingen zullen bijgevolg de nodige aanpassingen aan wet- en regelgeving vereisen. Hoger stelden we reeds dat de vereiste van wetgeving voor bestuurlijke hervormingen van groot belang zal zijn voor het verloop van het proces en dan voornamelijk binnen de decision-making fase. Vooral de parlementaire commissie is cruciaal in het wetgevende werk. Parlementsleden bezitten in de commissie vaak meer autonomie in vergelijking met de plenaire vergadering. Bovendien bezitten de leden van de commissie de mogelijkheid om gedurende hun aanwezigheid expertise op te bouwen over de betreffende materie (Howlett & Ramesh, 1995).

Onderzoek naar wie het initiatief neemt inzake formele wetgeving in België sinds de tweede wereldoorlog toont aan dat niet het parlement de initiatiefnemer is maar veeleer de regering (Dewachter, 1995). Daarnaast toont hetzelfde onderzoek op basis van het initiatief en de goedkeuring van amendementen aan dat parlementsleden veel meer amendementen indienen in vergelijking met de regering. Daarentegen worden slechts 12% van de 'parlementaire' amendementen goedgekeurd. Van de regeringsamendementen worden er 91% goedgekeurd: *"Alhoewel het parlement met letterlijk duizenden amendementen actief poogt mee te spelen in de besluitvorming worden amper 10% hiervan goedgekeurd. En dat nog in eigen huis. [...] Niet het parlement is het belangrijkste orgaan, ook niet inzake het wetgevende werk, maar wel de regering"* (Dewachter, 1995). Dewachter stelt een verhouding van 7% tegenover 93% vast tussen de wetten en de besluiten van algemene strekking (K.B's en M.B.'s). Deze besluiten worden enkel door de regering uitgevaardigd. Het parlement komt hier niet in tussen.

Een tweede functie van het parlement is de controle van de regering door het stemmen van de begroting. Het parlement dient jaarlijks de begroting te stemmen die de uitvoerende macht machtigt om inkomsten te innen en uitgaven te doen. Door de complexiteit van de materie is het stemmen van de begroting echter vaak een formaliteit (De Winter, 1981). De parlementaire controle gebeurt daarnaast ook door het stellen van vragen en interpellaties aan de regering. De Winter merkt op dat hoewel het aantal interpellaties toeneemt, het relatieve aantal interpellaties van leden van de meerderheid daalt (De Winter, 1981). Het parlement kan verder zijn controle functie uitoefenen door het recht van onderzoek. Hiervan maakt het echter weinig gebruik. Een derde en vierde functie van het parlement is het verzamelen van informatie. Deze derde functie

wordt het best vertegenwoordigd door het stellen van parlementaire vragen aan de minister of de regering. Vooral oppositieleden blijken zeer gedreven te zijn in het stellen van vragen. De leden van de meerderheid blijken veel minder actief (De Winter, 1981).

Op basis van de grondwettelijke bevoegdheden van het parlement zouden we kunnen verwachten dat het parlement een belangrijk orgaan zou zijn in de Belgische politiek. Vooral indien bestuurlijke veranderingen een wetswijziging nodig hebben dienen deze veranderingen langs het parlement te passeren. Onderzoek toont echter aan dat het parlement niet de rol kan spelen die het grondwettelijk is toegekend. Er is veeleer sprake van een dominantie vanwege de regering. Het hoeft dan ook geen verwondering dat een parlamentslid slechts op de 17^{de} plaats terecht is gekomen in de machtsiërarchie (Dewachter & Das, 1991). Een minister daarentegen vervult de vierde positie in de machtsiërarchie. We zouden hier kunnen besluiten dat het parlement de macht ontbreekt om te wegen op het beleid.

Pollitt en Bouckaert (2004) stellen dat parlamentsleden het aan tijd ontbreekt en ze niet geneigd zijn om aandacht te besteden aan bestuurlijke hervormingen. Deze hervormingen vergen vaak technische veranderingen. Howlett en Ramesh stellen dat technische issues vaak niet de voorkeur wegdragen van parlamentsleden omdat deze niet de volledige draagwijdte van de oplossingen en/of de oplossingen begrijpen (Howlett & Ramesh, 1995). Het parlement zal bijgevolg geen key stakeholder zijn bij bestuurlijke hervormingen. Op basis van de matrix van Mendelow kunnen we besluiten dat door de lage interesse/belang en macht er slechts een minimale inspanning zal geleverd worden om het parlement te betrekken bij de administratieve hervorming. Het model van Mitchell et al. laat ons toe het parlement als discretionaire stakeholder te klasseren.

Op basis van onze analyse kunnen we een terugkoppeling maken naar de verschillende afgebakende fasen. We zouden kunnen verwachten dat het parlement een grote afwezigheid is in de verschillende fasen met uitzondering van de decision-making fase. Aangezien in deze fase een belangrijk deel gewijd wordt aan het wetgevende werk, zou op basis van institutionele variabelen het parlement betrokken kunnen zijn bij bestuurlijke hervormingen. Onderzoek toonde echter aan dat het parlement gedomineerd wordt door de regering. Daarnaast blijkt ook uit onderzoek dat er weinig interesse is van de parlamentsleden om zich in te laten met bestuurlijke hervormingen. We zouden hier dus kunnen verwachten dat het parlement slechts een minimaal aanwezig is in de enige fase (decision-making) fase die institutioneel kon worden afgebakend.

2 PARTICRATIE: DE ROL VAN POLITIEKE PARTIJEN

Politieke partijen zijn onmisbare sluizen in het politieke proces stelt Niezing (Niezing, 1966). Dewachter deelt de functies van politieke partijen in drie categorieën in: programmatorische functies, positionele functies en tot slot functies naar de burger gericht (Dewachter, 1995).

Fiers ontwikkelt binnen de programmatorische functies een aantal deelaspecten (Fiers, 1998). Zo stelt hij dat politieke partijen vragen en belangen verwoorden door deze punten op de politieke agenda te plaatsen (interest articulation). Daarnaast bundelen politieke partijen vragen in een partijprogramma (interest aggregation). Fiers stelt dat het niet bij deze interest articulation en aggregation blijft. Ze ontwikkelen ook oplossingen voor de voorgestelde problemen in hun ontwerpfunctie (Fiers, 1998). Deze functies stellen dus dat politieke partijen een belangrijke rol spelen bij het op de agenda plaatsen van maatschappelijke problemen en het aanreiken van oplossingen.

Binnen de programmatorische functies erkent Fiers ook de beleidsondersteuning. Een politieke partij zal ernaar streven om het overheidsbeleid te beïnvloeden om haar programma zo optimaal mogelijk te laten uitvoeren. Hiervoor oefent ze druk uit op haar politiek personeel. Volgens Howlett en Ramesh bestaat er binnen een parlementair systeem veel druk op parlementsleden om de regering te steunen en vraagt men vooral discipline van de parlementsleden (Howlett & Ramesh, 1995).

Net zoals voor de programmatorische functies beschrijft Fiers de deelaspecten voor de positionele functies. Politieke partijen rekruteren en selecteren hun politiek personeel en geven deze ook instructies. Politieke partijen bezitten vaak de mogelijkheid om expertise op te bouwen over verschillende maatschappelijke thema's via de uitgebouwde studiediensten. Hiervoor is het ook essentieel dat partijen aan machtsverwerving doen. Om haar functie van belangenarticulatie en –aggregatie optimaal te vervullen is het namelijk essentieel dat politieke partijen streven naar macht.

In derde instantie vervullen politieke partijen functies gericht op de burgers. Partijen voeren communicatie naar de burgers en doen aan socialisatie van haar leden en niet-leden van waaruit ze ook een mobilisatiefunctie bezitten.

Omwille van de macht die politieke partijen bezitten in België, krijgt het politiek-administratief systeem vaak het label opgekleefd van participatie (De Winter et al., 1996b). *“Een participatie is een variant van de klassieke parlementaire democratie waarin de politieke partijen, meer dan de andere deelstructuren van het politiek systeem de politieke besluitvorming domineren”* (De Winter, 1981). Fiers (Fiers, 1998) baseert zich op het werk van De Winter, Frogner en Rihoux om de macht van politieke partijen te duiden op drie vlakken (De Winter et al., 1996a).

In eerste instantie bewerkstelligen politieke partijen hun macht via het regeerakkoord. Hierdoor beperken politieke partijen het speelveld van de regering. Partijonderhandelaars sluiten een regeerakkoord. Wat niet in het regeerakkoord is opgenomen wordt in principe niet behandeld door de regering. Hierdoor bepalen de onderhandelaars welke thema's door de regering onderhandeld worden.

In tweede instantie zijn er de interne overlegmomenten: de wekelijkse vergadering van de partijvoorzitter met de ministers van de eigen partij op de vooravond van de ministerraad, het

partijbureau waaruit ministers instructies ontvangen. In derde instantie sluiten politieke partijen vaak onderlinge akkoorden (pacten) buiten de regering om.

Politieke partijen zijn vervolgens nog een belangrijke machtsfactor door de politisering van de administratie (De Winter, 1981; Dewachter, 1995). In principe kent België een a-politieke administratie, los van enige politieke inmenging in aanstelling of bevordering. Door het gebruik van achterpoortjes in het statuut Camu (artikel 18, primo benoemingen,...) en het rekruteren van personeel onder de vorm van contractuele tewerkstelling was er veel invloed van politieke partijen bij de aanstelling of bevordering van personeel in de overheidsadministratie (De Winter, 1981; Brans & Hondeghem, 1999; Hondeghem, 1997; CERAP, 2001). Hierdoor is België vergleden van een a-politieke administratie naar een hybride vorm waarbij ambtenaren wel benoemd worden in een statutaire tewerkstelling maar waarbij politieke criteria vaak van groot belang zijn. België is eerder een mengvorm tussen een merit en spoils systeem (Suetens & Walgrave, 2001). Door het benoemen van ambtenaren zijn politieke partijen in staat om hun machtsbasis te verbreden of te bestendigen. We kunnen hier dan ook verwachten dat het aanstellen van nieuwe topambtenaren in het interessegebied liggen van de politieke partijen.

In hun public management model positioneren Pollitt en Bouckaert de politieke partijen binnen het politiek systeem maar buiten 'de elite decision making' (Pollitt & Bouckaert, 2004). In een technocratische besluitvorming ontbreken immers politieke partijen omwille juist van het a-politieke karakter van dit type van besluitvorming. Echter wanneer de administratieve of bestuurlijke hervormingen raken aan de belangen of de interesse van de partijen, zouden deze op de voorgrond kunnen treden. Zo gaan bestuurlijke hervormingen vaak gepaard met het benoemen van een nieuwe top voor de overheid. Uit het verleden blijkt dat politieke partijen hier vaak een groot belang aan hechten. Daarentegen zouden we kunnen verwachten dat politieke partijen veel minder interesse hebben voor bijvoorbeeld de introductie van een nieuwe organisatiestructuur of een nieuw personeelsbeleid. De mate waarin politieke partijen van invloed zijn in bestuurlijke hervormingen is dus afhankelijk van het deelthema van de hervorming.

Binnen de partijen blijkt de partijvoorzitter van groot belang te zijn. Fiers (1998) onderscheidt verschillende rollen die partijvoorzitters kunnen uitoefenen. Deze rollen positioneert hij op de hoger beschreven functies van politieke partijen. Fiers maakt bijgevolg een onderscheid tussen een positionele link, een programmatorische link en een link naar de burgers (Fiers, 1998). In zijn onderzoek naar de rol van de partijvoorzitter besluit hij dat partijvoorzitters vooral aandacht besteden aan het positionele rollenpakket. Op beleidsvlak duidt Fiers dus met andere woorden op de grote rol die partijvoorzitters spelen als onderhandelaar, contactpersoon met externen, coördinator tussen fracties en partij en tussen ministers en partij en tot slot Kingmaker. De partijvoorzitter speelt met andere woorden een cruciale rol bij de rekrutering en de selectie van het politiek personeel maar ook, gelet op de invloed in de administratie, van het overheidspersoneel. Op basis van onderzoek naar de machthiërarchie in België tussen 1988 en 1990 besluiten Dewachter en Das dat de partijvoorzitter een zeer machtige figuur is. De partijvoorzitter komt op de derde plaats te staan, net achter de Eerste minister en de Vice-premier (Dewachter & Das, 1991). *"De partijvoorzitter in België is niet alleen en zelfs niet in de eerste*

plaats, de partijmanager, hij is de topbesluitvormer in zijn partij, meestal naast enkele andere eminente beslissers" (Dewachter, 1995). Naar analogie met wat we voor de politieke partij bepaalden, zouden we kunnen verwachten dat de rol van de partijvoorzitter afhankelijk is van het onderwerp van bestuurlijke hervormingen. De vaak technische benadering laat weinig ruimte voor de inbreng van de partijvoorzitter. Door de rol als Kingmaker zouden we ook hier kunnen verwachten dat voor het benoemen van een nieuwe administratieve top de partijvoorzitter een grote belangstelling zou hebben. De mate waarin een partijvoorzitter van invloed is in bestuurlijke hervormingen is dus afhankelijk van het deelt thema van de hervorming.

Op basis van institutionele karakteristieken kunnen we besluiten dat politieke partijen en meer concreet de partijvoorzitter machtige actoren zijn in het Belgisch politieke bestel. Hun belang en/of interesse in bestuurlijke hervormingen is afhankelijk van het deelt thema van de hervormingen. De matrix van Mendelow leert ons dat politieke partijen en de partijvoorzitter tevreden dienen gehouden te worden bij bestuurlijke hervormingen. Wanneer het thema hun belang raakt, worden ze key players in de bestuurlijke hervorming.

Voor het stakeholder model van Mitchell dienen we een antwoord te vinden op de vraag of politieke partijen en de partijvoorzitter de nodige legitimiteit bezitten voor hun optreden. Volgens de literatuur bezitten politieke partijen niet alleen functies maar ook dysfuncties. Zo wijst Dewachter op de volgende dysfuncties: politisering en partijpolitisering, desintegratie, pluralisme vermindering, verstarring in de maatschappelijke ontwikkeling, oligarchisering van de leiding, participatisering (Dewachter, 1995). Bovendien blijkt er binnen het Belgisch politiek-administratief bestel vaak geen draagvlak te bestaan voor tussenkomsten vanwege politieke partijen en/of partijvoorzitters. Op basis hiervan zouden we kunnen besluiten dat de politieke partijen en hun voorzitter vaak geen legitimiteit bezitten voor hun interventies. Het model van Mitchell laat ons toe om te besluiten dat politieke partijen en hun voorzitter een dormant stakeholder zijn wanneer de interesse of het belang ontbreekt, maar kunnen opschuiven naar een dangerous stakeholder wanneer bestuurlijke hervormingen aan de belangen en/of interesses van politieke partijen raken.

Op basis van deze analyse zouden we kunnen besluiten dat politieke partijen binnen het politieke veld een belangrijke actoren zijn in de agenda-setting. De onderhandelaars van het regeerakkoord bakenen vaak de speelruimte af waarbinnen de regering kan opereren. Indien een bestuurlijke hervorming gelanceerd wordt, zullen er hierover reeds afspraken gemaakt zijn tijdens de regeringsonderhandelingen. De verdere betrokkenheid van politieke partijen zal afhangen van hun belang of interesse in een deelt thema van de bestuurlijke hervorming. Hoger stelden we dat een van de belangrijkste functies van politieke partijen machtsverwerving is. Bovendien oefenen ze vaak druk uit op hun politiek personeel om de regeringsbeslissingen in overeenstemming te brengen met het betreffende programma. We kunnen hier dan ook verwachten dat politieke partijen betrokken worden in de andere fasen van het veranderingsproces.

3 REGERINGSWERKING

Pollitt en Bouckaert stellen dat de snelheid waarmee hervormingen doorgevoerd worden afhankelijk is van het type regering (Pollitt & Bouckaert, 2004). Een meerderheidssysteem creëert een duidelijk onderscheid tussen 'winnaars' en 'verliezers'. De politieke aftekening is bijgevolg veel duidelijker in meerderheidssystemen dan in coalitiesystemen. Pollitt en Bouckaert formuleren bijgevolg de hypothese dat consensus (coalitie) regeringen minder geneigd zijn om radicale hervormingen door te voeren in vergelijking met meerderheidssystemen. Omdat meerderheidssystemen meer geneigd zijn om radicale hervormingen door te voeren, betekent dit ook dat veranderingen vaak continuïteit ontbreken. Verschillende radicale veranderingen volgen elkaar op. *"The form of political executives can thus affect change at several stage in the process of reform. First, it influences the degree of leverage that can be created to launch a programme of reform. Second, it may affect the stability of reforms, once carried through (consensually based innovations are hypothesized to have higher life expectations than single party-based innovations, which may be overturned when a rival party gets back into power)"* (Pollitt & Bouckaert, 2004).

In de paragraaf over het parlement stelden we reeds dat het partijlandschap in België versnipperd is. Aangezien de regering steunt op een meerderheid in het parlement, bestaan regeringen in België vaak uit een groot aantal partijen. Dit leidt ertoe dat er overeenstemming dient gevonden te worden binnen de regering over een groot aantal partners. Bovendien kenmerken de regeringen in België zich door de vereiste van consensus. Dit berust op de zelfstandige positie van de minister en het karakter van de coalities (Dewachter, 1995). Deze consensus leidt ertoe dat bij beslissing het eigenaarschap over veel meer partners zal worden gespreid. Volgens Dewachter verloopt het overleg binnen de regering in drie concentrische cirkels (Dewachter, 1995). Een eerste cirkel wordt gevormd door het bij wet of K.B. verplicht overleg en goedkeuring in en door de ministerraad. Een tweede cirkel wordt gevormd door het raadgevend overleg. Hierbij worden beslissingen getoetst door de ministerraad of het kernkabinet. Door dit raadgevend overleg tracht men consensus te vinden over de verschillende partners. In de derde cirkel kunnen ministers zelfstandig beslissen.

Volgens Dewachter functioneert de regering als overlegbesluitvorming (Dewachter, 1995). Deze besluitvorming kenmerkt zich door een reële beslissingscapaciteit. Eenmaal een beslissing genomen is mag ze geen problemen meer opleveren in de verdere stappen van de besluitvorming. Het maakt voor de beslissing dus niet veel meer uit of ze nog formeel goedgekeurd moet worden door andere organen.

De regering bezit als gevolg van haar dominante positie in België ten opzichte van het parlement de macht om bestuurlijke hervormingen door te voeren. Bovendien beschikken de regeringsleden door hun ambtelijk apparaat en hun ministerieel kabinet (cfr. infra) over de nodige expertise voor bestuurlijke veranderingen. We kunnen er vanuit gaan dat een regering bij het afkondigen van

een bestuurlijke hervorming de nodige interesse of belang heeft in het welslagen van de hervorming. Op basis van institutionele kenmerken bezit de regering de nodige legitimiteit om de aangekondigde hervormingen door te voeren. De regering kan dus ingevuld worden als key player volgens het model van Mendelow of een definitive stakeholder in het model van Mitchell et al. De regering is de politieke key-stakeholder in bestuurlijke hervormingen.

Binnen deze versnipperde regering is de functie van eerste minister van groot belang. Hij vormt de primus inter pares onder zijn ministers. In de inleiding stelden we reeds dat de eerste minister een belangrijke figuur vormt bij bestuurlijke veranderingen. De aangehaalde internationale literatuur toont aan dat de eerste minister een belangrijke actor is in bestuurlijke hervormingen. Vaak kondigt de premier de hervormingen aan en is hij een belangrijke policy entrepreneur. Indien de premier deze functie opneemt kunnen we verwachten dat het in het belang of de interesse is van de premier om de hervormingen te doen slagen. Bovendien bezit hij vaak de legitimiteit binnen en buiten de regering om de hervormingen door te voeren. De belangrijke positie wordt nog versterkt in het hoger beschreven machtsonderzoek van Dewachter en Das. Zij positioneren de eerste minister op de eerste plaats (Dewachter & Das, 1991). De premier is met andere woorden de machtigste figuur in de Belgische politiek.

Een tweede plaats in de machtshiërarchie wordt toegekend aan de vice-premiers. Zij fungeren als de leider binnen de regering voor de eigen partijministers (De Winter et al., 2000). De premier en de vice-premiers vormen samen het zogenaamde kernkabinet. Hierop worden de meest politiek gevoelige dossiers besproken vooraleer ze naar de regeringstafel verhuizen. Net als de premier bezitten de vice-premiers de legitimiteit om de veranderingen door te voeren. We zouden ze net als de premier kunnen onderverdelen bij de key-stakeholders.

Tot slot kunnen we bij de werking van de regering ook nog de individuele ministers onderbrengen. Aangezien bestuurlijke hervormingen tot de portefeuille van de minister van Ambtenarenzaken behoort, bezit hij de macht, legitimiteit en het belang om de hervormingen door te voeren. Hierdoor zal ook de minister van Ambtenarenzaken een key player worden bij bestuurlijke hervormingen. Op basis van de variabele regeringswerking kunnen we naar analogie met de regering, de premier, de vice-premiers en de minister met Ambtenarenzaken in portefeuille als politieke key-stakeholders definiëren. Dit kan geen verwondering opwekken rekening houdend met de hoger geciteerde internationale literatuur.

Eerder stelden we dat bestuurlijke hervormingen vaak de vorm aannemen van een technocratische besluitvorming. Dit laat slechts een beperkt aantal deelnemers toe. Bestuurlijke hervormingen bevinden zich voornamelijk in de portefeuille van de minister van ambtenarenzaken. Hieruit kunnen we besluiten dat andere regeringsleden weinig betrokken zijn. De andere regeringsleden zullen zich veeleer op de achtergrond bevinden. Aangezien de regering echter beslissingen bij consensus neemt dienen de andere ministers ook hier hun fiat voor te geven. Bovendien bezitten zij hiervoor als regeringslid de nodige legitimiteit. Veel hangt bijgevolg af van de mate waarin een minister een belang ziet in bestuurlijke hervormingen. Painter stelt dat politici interesse hebben in de opportuniteiten voor een verdeling van politieke

controle die geschapen worden door bestuurlijke hervormingen (Painter, 2004). Zo bieden organisatieveranderingen opportuniteiten voor regeringsleden om controle te verkrijgen over bepaalde administratieve organisatie-eenheden.

Op basis van het model van Mendelow kunnen we de andere regeringleden bijgevolg beschouwen als actoren die tevreden dienen gehouden te worden. Wanneer ze echter een belang zien in de hervormingen worden ze key players. Het model van Mitchell stelt dat andere regeringsleden dominante stakeholders zijn, die definitieve kunnen worden indien de veranderingen in hun belang zijn.

Vraag blijft in welke fase van de veranderingen regeringsleden betrokken zijn. Onderzoek toont aan dat ze vooral in de fase van de agenda-setting aanwezig zijn. Gelet op het onderwerp van dit onderzoek kunnen we ook verwachten dat de minister met 'Ambtenarenzaken' in portefeuille, een actor is bij de initiatie van het proces. Op basis van de drie concentrische cirkels die Dewachter beschreef, kunnen we verwachten dat de voornaamste (formele) beslissingen binnen de ministerraad dienen genomen te worden. Daarnaast zijn ook overlegmomenten in de schoot van de regering essentieel in de zoektocht naar consensus. Hierbij vormen de vice-premiers cruciale stakeholders. Verwacht kan worden dat tijdens het decision-making proces deze actoren op de voorgrond treden. Tot slot kunnen we ook verwachten dat ministers betrokken worden bij de implementatie van moderniseringsprojecten. Onderzoek toonde immers dat ministers een grote interesse hebben voor het vastleggen van richtlijnen en regelgeving voor de administratie (Hansen & Ejersbo, 2002).

4 POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

Relaties tussen politici en ambtenaren zijn een belangrijke variabele in het onderzoek naar bestuurlijke hervormingen (Pollitt & Bouckaert, 2004). Verschillende auteurs hebben getracht om een typologie te ontwikkelen over relaties tussen ministers en ambtenaren (Aberbach et al., 1981; Peters, 1987; Hood, 2002; Svara, 1999).

Belgische politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen geclassificeerd worden volgens het formal-legal model in de typologie van Peters (Peters, 1987). Hierin zijn enkel politici verantwoordelijk voor de beleidsformulering en verzorgen ambtenaren de beleidsuitvoering (Brans & Hondeghem, 1999). Dit wordt bovendien bevestigd door onderzoek naar de houding en rolperceptie van ambtenaren (Dierickx & Majersdorf, 1994; Dierickx, 2003). Ambtenaren beschouwen zichzelf eerder als neutrale dienaars van de staat en vertonen een technocratische oriëntatie. Ditzelfde onderzoek stelde ook dat ambtenaren afkerig zijn van partijpolitiek. De achtergronden en carrières zijn voor politici en ambtenaren gescheiden. Ministers in België zijn voornamelijk generalisten die zichzelf niet zozeer zien als managers van hun departement maar eerder als vertegenwoordigers van hun politieke partij of kiezers (Brans et al., 2006).

Een belangrijke invloed op de relaties tussen ministers en ambtenaren kan worden toegewezen aan de ministeriële kabinetten. In België en Vlaanderen worden ministers omringd door medewerkers in een ministerieel kabinet. Deze adviseurs worden ingeschakeld in alle fasen van de beleidscyclus, gaande van de probleemontdekking, tot de keuze van het beleid (Dewachter, 2001). Bovendien worden ze ook ingezet bij de beleidsuitvoering wanneer de onderwerpen een hoge politieke prioriteit hebben (De Visscher et al., 2004). Hierdoor spelen zij een cruciale rol in de beleidsvorming en was de rol van de administratie lange tijd gereduceerd tot uitvoering van het beleid (Hondeghem, 1996). Door het repetitief gebruik en hun groot belang in de beleidscyclus kunnen we spreken van een institutionalisering van deze adviseurs in het Belgisch politiek-administratief systeem (Ziller, 1993). Hun institutionalisering vindt plaats in ministeriële kabinetten. Een ministerieel kabinet kan bijgevolg gedefinieerd worden als een beleidsondersteunend orgaan ten dienste van de minister, met als kern een aantal politieke beleidsadviseurs, die hun functie tijdelijk vervullen en niet behoren tot de ambtelijke hiërarchie (Pelgrims, 2001). Ministeriële kabinetten vervullen in de Belgische beleids- en besluitvorming een cruciale rol.

De literatuur beschrijft verschillende functies van ministeriële kabinetten. Deze kunnen worden onderscheiden in vier politieke functies en beleidsfuncties.⁴ In eerste instantie voorzien ministeriële kabinetten in belangrijke functies bij de rekrutering en carrière van politici. Kabinetten fungeren als 'stepping-stones' voor toekomstige politici (Van Hassel, 1974; Dewachter, 1995; Pelgrims, 2001). In tweede instantie vereenvoudigen ministeriële kabinetten de werking van de uitgebreide coalitieregering in België. Kabinetsleden ontmoeten elkaar in interministeriële kabinetten werkgroepen (IKW's). Deze werkgroepen zijn cruciaal in de besluitvorming. Zij bereiden de dossiers voor alvorens deze verhuizen naar de ministerraad. Hierdoor komer er slechts een beperkt aantal conflictpunten op de ministerraad. Op deze manier vervullen zij een belangrijke coördinatie- en communicatiefunctie onder de verschillende coalitiepartners (De Visscher, 2003). In derde instantie doen ministeriële kabinetten dienst als controle-instrument. Deze controle vindt zowel plaats tussen coalitiepartners als vanuit de politieke partij op de minister (De Winter, 1981). In vierde instantie worden ministeriële kabinetten ook gebruikt als partijfinanciering. Sommige medewerkers worden officieel benoemd als kabinetslid maar komen nooit opdagen omdat zij elders politiek actief zijn (Pelgrims, 2001). Ze worden echter wel vergoed door de budgetten van de ministeriële kabinetten.

Naast deze politieke functies beschrijft de literatuur ook beleidsfuncties van ministeriële kabinetten: flexibele beleidsondersteuning, specifieke expertise en onvoorwaardelijke loyaliteit ten aanzien van de minister staan centraal. Vaak rekruteren ministeriële kabinetten ook ambtenaren. Dit verschaft de minister toegang tot de geheimen van de bureaucratie en toegang tot informatie over informele regels en hiërarchieën. Daarnaast zijn kabinetten ook centra van communicatie en coördinatie (Suetens & Walgrave, 2001). Kabinetsleden onderhouden zowel contacten met de ambtenaren als met alle andere relevante actoren in het beleidsveld. Tot slot

⁴ Het onderscheid tussen politieke en beleidsfuncties is ambigue. Bijgevolg kunnen er argumenten gevonden worden om functies eerder in een andere categorie in te delen dan in de voorgestelde.

voorzien ministeriële kabinetten in dienstverlening voor het kiesdistrict van de minister. Deze dienstverlening gaat van informatievoorziening tot zogenaamde sociale dienstverlening.

Onderzoek naar de loopbaan van ministeriële kabinetsleden stelde vast dat de functies een verschillend functieprofiel bezitten (Pelgrims, 2001). Kabinetschefs en kabinetsecretarissen bleken voornamelijk management- en leiderschapskwaliteiten naar voren te schuiven als decisief bij hun aanstelling op het ministerieel kabinet. Het criterium 'beleidsvaardigheden' bleek vooral door adjunct-kabinetschefs naar voren geschoven te worden. Raadgevers en kabinetsecretarissen schenen dan weer voornamelijk de 'technische kennis en deskundigheid' als belangrijk bij hun aanstelling aan te duiden.

Ministeriële kabinetten staan in het centrum van de politieke besluitvorming. Door het systeem van de interministeriële kabinetten werkgroepen wordt hun macht om beslissingen te nemen versterkt. Het aanwezige vertrouwen tussen minister en kabinetslid zal ervoor zorgen dat een beslissing op kabinetsniveau vaak gevolgd zal worden in de ministerraad. Hierdoor bezitten ministeriële kabinetten de facto macht om beslissingen te nemen. Door de flexibele rekrutering die mogelijk is op ministeriële kabinetten zijn ministers in staat om de vereiste deskundigheid op het ministerieel kabinet te werven. Legitimiteit is net zoals bij politieke partijen een moeilijke zaak. Intern bezitten ze op basis van het vertrouwen en hun deskundigheid legitimiteit om beslissingen te nemen. Extern is er echter veel kritiek op de werking van de ministeriële kabinetten. Hierdoor kunnen we ze op basis van Mendelow indelen als key player in het veranderingsproces. Op basis van het model van Mitchell klasseren we ze als dangerous stakeholder of als definitive stakeholders.

Uit de bovenstaande analyse mag duidelijk worden dat ministeriële kabinetten doorheen heel het veranderingsproces een belangrijk functie vervullen. Vanuit hun expertise en vrijheid die kabinetten krijgen van ministers en de belangrijke functie die vervuld wordt binnen de interministeriële kabinetten werkgroepen zullen zij zowel in de alternative specification als in de voorbereidingen van de decision-making betrokken worden. Daarnaast kunnen we ministeriële kabinetten ook verwachten bij de implementatie van hervormingsprocessen. Uit onderzoek bleek dat het kabinet vrijwel algemeen tussenkwam in het bestuur (Van Hassel, 1974). Onderzoek naar de loopbaan van kabinetsleden ondervroeg kabinetsleden over de mate dat ze tussenkomsten in de werking van de administratie aanvaardbaar vinden en naar de mate dat dit ook effectief gebeurde (Pelgrims, 2001). Een groot deel van de kabinetsleden vinden tussenkomsten aanvaardbaar. Bovendien toonde het onderzoek aan dat kabinetsleden vooral stellen dat kabinetsleden op andere ministeriële kabinetten tussenkomsten aanvaardbaar vinden. De mate waarin kabinetsleden tussenkomsten aanvaardbaar vinden, had ook een effect op de mate waarin kabinetsleden effectief tussenkomen in de administratie. Opnieuw zijn het voornamelijk kabinetsleden van andere ministeriële kabinetten die effectief tussenkomen in de werking van de administratie. Daarnaast ging het onderzoek ook na in welke mate kabinetsleden het aanvaardbaar vinden dat politici tussenkomen in de werking van de administratie en dit ook effectief doen. De mate waarin kabinetsleden het aanvaardbaar vinden dat politici tussenkomen blijkt nog het best aan te sluiten bij de mate dat kabinetsleden het zelf aanvaardbaar vinden.

Bovendien bleek dat in de ogen van de kabinetsleden en in vergelijking met henzelf politici meer tussenkomen in de administratie dan de kabinetsleden zelf.

5 BESLUIT: DE POLITIEKE ACTOR VERDER GESPECIFIEERD OP BASIS VAN INSTITUTIONELE VARIABLEN

Eerder formuleerden we drie hypothesen vanuit ons theoretisch kader. De institutionele afbakening en verdere verfijning van de politieke actoren voor het vervolg van het onderzoek laat toe om bijkomende hypothesen te formuleren voor deze politieke actoren.

De eerste institutioneel afgebakende stakeholder vormde het parlement. Op basis van onze analyse van de parlementaire representatieve democratie stelden we dat het parlement slechts minimaal zou betrokken zijn tijdens de bestuurlijke hervormingen. Hoewel literatuur naar voren schuift dat de vereiste van wetgeving een belangrijk impact heeft op de betrokkenheid van het parlement liet onderzoek toe dit echter te nuanceren. Regeringsdominantie beperkt immers de wetgevende capaciteit van het parlement. **Een vierde hypothese voor het onderzoek luidt bijgevolg: Het parlement is een discretionaire stakeholder tijdens de bestuurlijke hervormingen.**

Een tweede afgebakende institutionele variabele vormde de participatie of de dominantie van politieke partijen in een politiek systeem. Voornamelijk de voorzitter van politieke partijen treedt hier op de voorgrond als cruciale actor tijdens bestuurlijke hervormingen. Deze conclusie werd echter genuanceerd rekening houdend met het deelthema of inhoud van de hervorming. **Hieruit distilleerden we een vijfde en zesde hypothese voor het onderzoek: politieke partijen zijn een dormant stakeholder tijdens bestuurlijke hervormingen. Indien echter politieke partijen een toegenomen interesse ontwikkelen door de inhoud van de hervormingen worden ze een dangerous stakeholder.**

Een derde afgebakende institutionele variabele was de regeringswerking. De dominante positie van de regering in België liet toe om te stellen dat de regering een key stakeholder vormt in bestuurlijke hervormingen. Op basis van het literatuuronderzoek konden we dit verder verfijnen. Deze verfijning leidde tot het formuleren van de verwachting dat de premier of de regeringsleider een key stakeholder vormt tijdens de hervormingen. Een zelfde redenering bouwden we op voor de vice-premiers. De analyse van de beschikbare literatuur liet toe om een onderscheid te maken tussen de individuele ministers. Hierbij maakten we een onderscheid tussen het regeringslid met de portefeuille van Ambtenarenzaken en andere ministers. De minister met de portefeuille Ambtenarenzaken plaatsten we op gelijke hoogte met de premier en vice-premier. **Dit vormt onze zevende hypothese: De premier, de vice-premier en de minister van Ambtenarenzaken vormen definitieve stakeholders voor de bestuurlijke hervormingen.** Andere leden van de regering werden geclassificeerd als dominant stakeholders. Indien het thema van de hervormingen echter hun interesse/belang wegdraagt, evolueren zij ook tot key-

players. **Andere leden van de regering worden slechts definitieve stakeholders indien ze een belang zien in de hervormingen.**

De vierde institutioneel afgebakende variabele leidde tot de definitie van ministerieel kabinet als stakeholder in de bestuurlijke hervormingen. **Literatuur liet toe om deze stakeholder te definiëren als definitieve stakeholder.** Dit vormt de laatste hypothese voor het onderzoek.

Hieronder vatten we de geformuleerde hypothesen nogmaals samen.

- H1: De politieke actor bij bestuurlijke hervormingen is een multi-actor.
- H2: De mate waarin politieke actoren stakeholders zijn is afhankelijk van hun macht, legitimiteit en dringendheid.
- H3: Politieke actoren bij bestuurlijke hervormingen verschillen naargelang de fase van de hervorming.
- H4: Het parlement is een discretionaire stakeholder tijdens bestuurlijke hervormingen.
- H5: Politieke partijen zijn een dormant stakeholder tijdens bestuurlijke hervormingen.
- H6: Indien politieke partijen interesse ontwikkelen voor een deelthema van de hervormingen worden ze een dangerous stakeholder.
- H7: Premier, vice-premiers en de minister van Ambtenarenzaken vormen definitieve stakeholders.
- H8: Andere ministers worden slechts definitieve stakeholders indien ze een belang zien in de hervormingen.
- H9: Ministeriële kabinetten zijn definitieve stakeholders tijdens de bestuurlijke hervormingen.

HOOFDSTUK 4

ONDERZOEKSONTWERP

Dit hoofdstuk heeft als opzet om het ontwerp voor het onderzoek verder uit te werken. Vervolgens werkt het via de public management policy making een hanteerbaar instrument uit om de veranderingsprocessen en de stakeholders te analyseren.

1 METHODOLOGIE

Methodologische keuzes voor onderzoek zijn volgens Yin afhankelijk van drie criteria: type van onderzoeksvraag, controlemogelijkheden op de setting en tijdsperiode (Yin, 1994). Indien de onderzoeksvraag gericht is op het beantwoorden van 'hoe' en 'waarom' vragen zijn gevalstudies, experimenten of historisch onderzoek de aangewezen methodologie. Survey onderzoek is volgens Yin beter van toepassing indien 'wat' vragen worden gesteld of indien er gepeild wordt naar kwantificeerbare gegevens. De eerder afgebakende onderzoeksvraag over de politieke actor als stakeholder vertoont het karakter van een 'hoe' vraag. Doorheen de onderzoeksvragen trachten we immers een antwoord te formuleren op de vraag of politieke actoren stakeholders zijn bij bestuurlijke hervormingsprocessen. Een tweede logisch hieruit voortvloeiende vraag was of de politieke actoren als stakeholder verschilden naar de fase van de veranderingen.

Een tweede criterium vormt de controlemogelijkheden van de onderzoeker op de setting van het onderzoek. Indien er weinig controle mogelijk is van de onderzoeker op het te bestuderen onderzoek is historisch onderzoek of casestudy-onderzoek aangewezen. Experimenteel onderzoek laat veel meer controle toe. Labo onderzoek is in dit geval veel meer aangewezen. Aangezien dit onderzoek zich richt op veranderingsprocessen in een overheidscontext, is controle vanuit de onderzoeker op de setting nihil.

Een derde criterium is het 'hedendaagse karakter' van het onderwerp. Historisch onderzoek vormt de aangewezen onderzoekstrategie bij onderwerpen die in een ver verleden liggen én quasi geen controle toelaten op de setting van het onderzoek. Onderzoek naar meer 'hedendaagse' feiten gebeurt volgens Yin best door middel van een gevalstudie. In dit onderzoek zullen we ons richten op recente veranderingen in de federale en Vlaamse overheid.

Aangezien dit onderzoek politieke actoren als stakeholders wil analyseren bij recente bestuurlijke hervormingen en er geen invloed mogelijk is op de setting, vormt casestudy onderzoek de meest aangewezen methode. *"We can also identify some situation in which a specific strategy has a distinct advantage. For the case-study this is when a 'how' and 'why' question is being asked about contemporary set of events over which the investigator has little or no control"* (Yin, 1994). Bovendien blijken gevalstudies de aangewezen methode voor het analyseren van processen. Schramm stelt *"the essence of a case study, the central tendency among all types of case study is that it tries to illuminate a decision or a set of decisions: why they were taken, how they were implemented and with what result"* (Schramm op cit in: Yin, 1994).

Lewis duidt op de voordelen van de casestudy methode (Lewis, 2003). In eerste instantie laat deze methode toe dat het onderwerp bestudeerd wordt in zijn context. Het design van cases gebeurt immers rond een bepaalde context, dan wel rond individuele deelnemers. In het theoretisch kader wezen we op het belang van context bij veranderingsprocessen. Hierbij stelden we dat veranderingen een wisselwerking vergden tussen contextvariabelen en actoren. Casestudy onderzoek laat dus toe dat we doorheen onze methodologie aandacht hebben voor de problematiek van de context die we aanhaalden in het theoretisch kader. In tweede instantie duidt Lewis ook op de mogelijkheid om het onderzoeksobject gedetailleerd en intensief te bestuderen via gevalstudies.

2 ANALYSE EENHEID

Nadat onderzoeksvragen, hypothesen en methode zijn afgebakend is het volgens Yin essentieel dat de analyse-eenheid voor de case wordt afgebakend (Yin, 1994). De eenheid van analyse lijkt het niveau af waarop de case(s) worden bestudeerd.

Veranderingsprocessen kunnen op verschillende manieren worden ingedeeld. Dunphy en Stace onderscheiden vier soorten veranderingen: fine tuning, incremental adjustment, modular transformation en tot slot corporate transformation (Dunphy & Stace, 1993). Bij 'fine tuning' trachten veranderingen een overeenkomst te creëren tussen de verschillende onderdelen van de organisatie nl. strategie, structuur, mensen en processen. Organisatieveranderingen onder de categorie 'incremental adjustment' voeren incrementele aanpassingen door om de fit tussen organisatie en omgeving te bevorderen. Organisatieverandering van het 'modular transformation' type kenmerkt zich door een herstructurering van bepaalde departementen. Tot slot, veronderstelt de 'corporate transformation' een radicale verandering van de hele organisatie. In dit onderzoek richten we ons op twee 'corporate transformations' die recent in België en

Vlaanderen werden opgestart. De Vlaamse overheid en de federale overheid vormen bijgevolg de analyse-eenheid.

Corporate transformation van de Vlaamse overheid: Beter Bestuurlijk Beleid

In de schoot van de Vlaamse regering Dewael werd in 1999 het akkoord gesloten om de Vlaamse Overheid te moderniseren tot één van de koplopers binnen de OESO omgeving. In het regeerakkoord werd de basis gelegd voor de herstructurering van de Vlaamse Overheid, wat later Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) gedoopt zou worden. Beter Bestuurlijk Beleid had als opzet om de hele Vlaamse administratie te hervormen. In eerste instantie was het de bedoeling om homogene beleidsdomeinen te creëren. Deze zouden bestaan uit departementen en agentschappen. In tweede instantie richtte Beter Bestuurlijk Beleid zich op de invoering van een mandaatsysteem voor de topambtenaren. In derde instantie zou tevens de budget- en beheerscyclus voorwerp uitmaken van verandering. In vierde instantie dienden omwille van het primaat van de politiek ook het landschap van de strategische adviesraden te wijzigen. We kunnen hieruit besluiten dat Beter Bestuurlijk Beleid een radicale en integrale verandering wilde doorvoeren van de hele Vlaamse overheid.

Corporate transformation van de federale overheid: de Copernicushervorming

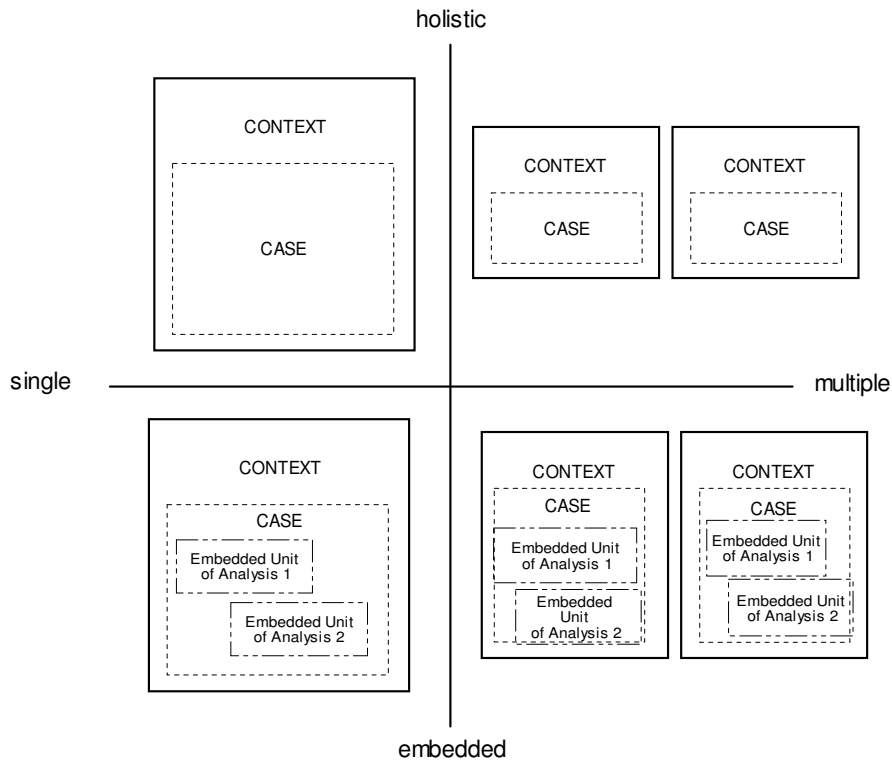
De regering Verhofstadt gaf bij zijn aantreden in 1999 het startschot voor de hervorming van de federale administratie. Deze kreeg later de naam Copernicus mee. Het Copernicusproject bestond uit vier pijlers: een nieuwe structuur; een nieuwe managementcultuur; een nieuw personeelsbeleid; een nieuwe werkwijze. De veranderingen vertrokken vanuit een vernieuwde visie op de werking van de federale overheid. De veranderingen werden eerder als radicaal en integraal bestempeld (Hondeghem et al., 2005).

Deze twee corporate transformations in de Vlaamse en federale overheid zullen geanalyseerd worden naar de mate waarin de politieke actoren stakeholders zijn bij deze veranderingen. Aangezien de Vlaamse en federale administratie hier in zijn totaliteit voorwerp van verandering was, zal dit onderzoek zich ook richten op de hele overheid.

3 HET CASE DESIGN

Aan de hand van een 2 X 2 matrix onderscheidt Yin vier typologieën van casestudies (Yin, 1994). Een eerste as van de matrix wordt gevormd door het onderscheid tussen enkelvoudige (single) en meervoudige (multiple) casestudies. De tweede as van de matrix maakt een onderscheid in de mate waarin binnen de single of multiple casestudies de totaliteit (holistisch) van de case wordt bestudeerd, dan wel dat er binnen de case(s) onderzoekseenheden worden afgebakend (embedded). Door de combinatie van deze opdelingen in een matrix komt Yin tot vier vormen van

casestudies: single-holistic; single embedded; multiple-holistic en tot slot multiple-embedded. De onderstaande figuur toont de opbouw van Yin's matrix.



Figuur 5: opbouw matrix Yin (Yin, 2003)

Het onderscheid tussen enkelvoudige en meervoudige gevalstudies duidt op het feit of het onderzoek een enkele (single) of meerdere (multiple) case(s) opneemt. In een aantal gevallen bestaat er een motivatie om slechts één enkele case in het onderzoek op te nemen. Sommige cases kunnen een uniek karakter hebben waardoor niet meerdere cases onderzocht kunnen worden. Daarnaast verwijst Yin naar de unieke mogelijkheid die onderzoekers hebben om toegang te krijgen tot gegevens of data wat tot voordien niet mogelijk was. Naast het onderzoeken van één enkelvoudige case, onderscheidt Yin het integreren van meerdere cases (multiple). Meerdere cases hebben het voordeel dat er vergelijkend materiaal kan opgebouwd worden over de verschillende cases. Daarnaast heeft het integreren van multiple casestudies het voordeel dat onderzoek kan gedoubleerd worden waardoor de theorievorming op een breder aantal cases is gesitueerd.

Een tweede onderscheid betreft het verschil tussen holistische en embedded cases. Bij een holistisch case design wordt de case in zijn totaliteit opgenomen in het onderzoek. Bij een embedded case design worden er binnen het single of multiple case design onderzoeksunits gecreëerd. De afgebakende cases worden dus niet langer in hun totaliteit bestudeerd. Slechts bepaalde deelaspecten van de case worden uitgelicht. Holistische cases hebben het voordeel

indien het afbakenen van subunits niet mogelijk is of indien het theoretische kader veeleer een holistische aanpak van de cases vergt. Holistische cases zijn minder gunstig bij onderzoek dat doordringt tot op operationele processen. Holistisch onderzoek vertoont vaak de neiging om op abstract niveau te blijven omwille van de afwezigheid van data op operationeel niveau. Yin waarschuwt bovendien dat bij holistische cases het uitgangspunt van het onderzoek dikwijls uit het oog verloren wordt (Yin, 1994).

Aangezien het onderzoek zich richt op 'corporate transformations' zijn de cases zeer omvangrijk. Alle onderdelen van de organisatie worden immers voorwerp van verandering. Omwille van de beheersbaarheid van de veranderingsprojecten voor het onderzoek, is het essentieel dat er afgebakende cases worden ontwikkeld. Dit kan gebeuren door één of meerdere embedded cases in 'corporate transformations' af te bakenen. Deze embedded case(s) kunnen vervolgens gedetailleerder uitgewerkt worden (Gray, 2004). Dit laat toe om op operationeel procesniveau de politieke actoren als stakeholder van veranderingen te bestuderen. Het afbakenen van deze cases op een meer beheersbaar niveau biedt ook voordelen naar het theoretische kader van het onderzoek. MacDougall stelt dat stakeholder theorie het best bruikbaar is op het niveau waar actoren actief zijn (Stoney & Wistanley, 2001).

Zowel voor Beter Bestuurlijk Beleid als voor Copernicus vormt de introductie van mandaatsystemen en de hiermee gepaard gaande werving en selectie van topambtenaren een embedded case. Daarenboven zal voor de Beter Bestuurlijk Beleid hervorming de structuurhervorming als embedded case worden opgenomen in het onderzoek.

De afgebakende cases hebben niet de betrachting om een vergelijking te maken tussen de twee verschillende hervormingsprojecten maar zijn eerder een pragmatische afbakening in de veranderingsprojecten. Op basis van Yin's classificatie zouden we kunnen besluiten dat dit onderzoek een multiple-embedded case study is. Hierbij dienen we op te merken dat de Copernicus hervorming geanalyseerd wordt aan de hand van één embedded case. De Beter Bestuurlijk Beleid hervorming zal worden geanalyseerd aan de hand van twee embedded casestudies. De embedded cases werden geselecteerd omdat we verwachten dat de cases een representatief beeld vormen van de twee te analyseren 'corporate transformations'. Deze embedded cases laten een gedetailleerde analyse toe van de centrale onderzoeksvraag, nl.: zijn politieke actoren stakeholders bij bestuurlijke hervormingen?

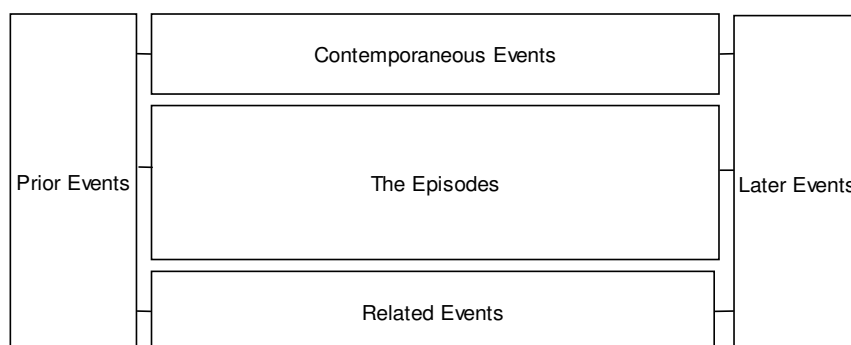
4 EEN PROCESANALYSE VIA PUBLIC MANAGEMENT POLICY MAKING

Om een antwoord te kunnen formuleren op de hoger gestelde centrale en subonderzoeksvraag, ontwikkelden we drie embedded casestudies. Twee binnen de Vlaamse bestuurlijke hervormingen Beter Bestuurlijk Beleid en één binnen de federale Copernicushervormingen.

Deze drie afgebakende embedded cases zullen geanalyseerd worden aan de hand van het door Barzelay ontwikkelde public management policy making-model (Barzelay, 2001; Barzelay, 2003). Public management policy making analyseert het proces van een verandering in een

overheidscontext. Barzelay stelt dat het via een procesanalyse mogelijk is om na te gaan wat of wie veranderingen initiëren, hoe middelen worden gemobiliseerd voor veranderingen, de betrokkenheid van actoren bij deze veranderingen en de manier waarop conflicten tussen actoren worden opgelost (Barzelay, 2003). Public management policy making focust m.a.w. op de beleidsvoering bij administratieve veranderingen. Een analyse van de drie embedded cases aan de hand van public management policy making zou moeten toelaten om de stakeholders tijdens de hervormingen te detecteren en meer concreet na te gaan of de politieke actoren een stakeholder zijn van bestuurlijke hervormingen in België en Vlaanderen.

Public management policy making bouwt een gevalstudie op uit een netwerk van evenementen of episodes binnen een bepaalde tijdsperiode. *“When the research goal is to understand a process, such as public management policy change, the cases are usefully conceived as an array of parallel and/or events through which policy-making occurs.”* (Barzelay et al., 2003). Een episode start met ‘prior events’. Dit zijn evenementen die veranderingen op de agenda doen belanden. Een episode binnen een veranderingsproces bevindt zich natuurlijk niet in een vacuüm. De episode wordt omgeven door ‘contemporaneous events’. Dit zijn gebeurtenissen in de context van het veranderingsproces die een invloed hebben op het veranderingproces. Tot slot maakt Barzelay in zijn public management policy making plaats voor ‘related events’ and ‘later events’. Dit laatste type van evenementen gebeuren na de te bestuderen episode. De ‘related events’ zijn evenementen die net als ‘contemporaneous events’ in de context van de episode plaats vinden. Related events ondervinden een belangrijke invloed van de events in de episode maar hebben zelf een minder grote impact op de event uit de episode. *“A model of an experience can also include related events coincident with the episode but more affected by the episode’s events than the other way around”* (Barzelay et al., 2003). Doorheen de analyse van deze evenementen bouwt Barzelay een ‘narratieve structuur’ op van de verschillende evenementen (Barzelay et al., 2003). De volgende figuur toont de basisstructuur van de narratieve structuur opgebouwd aan de hand van public management policy making.



Figuur 6: basisstructuur van public management policy making (Barzelay et al., 2003)

Om een procesanalyse toe te laten van de embedded cases is het cruciaal om de evenementen binnen de episodes te detecteren en te analyseren hoe deze ontstonden, evolueerden en eindigden. De basis van de procesanalyse wordt met andere woorden gevormd door af te

bakenen events. Volgens Barzelay dient na de analyse van 'public management policy making' een terugkoppeling te gebeuren naar een verklarend theoretisch kader. In dit onderzoek zal dit gebeuren via een terugkoppeling naar de betrokken politieke actoren via de stakeholder theorie. Doorheen de procesanalyse zou het onderzoek moeten toelaten om de betrokkenheid van de politieke actoren te bepalen.

5 OPBOUW VAN DE EMBEDDED CASE STUDIES

Om de embedded cases te analyseren via public management policy making worden achtereenvolgens vijf stappen genomen:

1. Afbakenen van de tijdsperiode voor de embedded cases
2. Detecteren van de te onderzoeken episodes
3. Selecteren van de events in de verschillende episodes
4. Opbouwen van het proces door de sequentialiteit van events en episodes
5. Analyse van het vormgeven van de events door de actoren

Via het doorlopen van deze stappen worden de verschillende aspecten opgebouwd om de narratieve structuur vorm te geven.

5.1 Stap 1: Afbakenen van de tijdsperiode voor de embedded cases

Een eerste stap bij de analyse van de embedded cases via public management policy making is het afbakenen van de tijdsperiode. Daarbij is het cruciaal om duidelijk te stellen binnen welke tijdsperspectief de episodes worden bestudeerd. Dit betekent echter niet dat de onderzochte veranderingsprocessen daadwerkelijk startten of eindigden op het aangeduide moment. Het laat echter wel toe om te bepalen welke events wel of niet worden mee opgenomen bij het bestuderen van de gevalstudies.

Beter Bestuurlijk Beleid: de structuurhervorming van de Vlaamse overheid

De eerste 'corporate transformation' in het onderzoek is de Vlaamse Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen. Binnen dit veranderingsproject bakenden we twee embedded cases af: de structuurhervorming en de introductie van mandaatsystemen. Hoewel niet kan uitgesloten worden dat de hervorming van de Vlaamse overheid zijn wortels heeft in vorige hervormingsprojecten, analyseren we de structuurhervorming vanaf de nieuwjaarstoespraak van secretaris-generaal Eric Stroobants uit 1996. Veelal wordt dit aangegeven als de eerste impuls voor de structuurhervorming die later onder de koepel van Beter Bestuurlijk Beleid zou worden doorgevoerd (cfr.infra). De analyse van de structuurhervorming zal eindigen met de publicatie van het organisatiebesluit op 22 september 2005 in het Belgische Staatsblad. Dit besluit legt de

structuurhervorming vast in een besluit van de Vlaamse regering. Met de publicatie van dit besluit werd een punt gezet achter de hervorming van de structuur.

Na de publicatie van het organisatiebesluit ging de hervorming verder met de herallocatie van personeel en budgetten. Het implementeren van de structuurhervorming zou echter een totaal nieuwe besluitvorming opzetten dan deze die doorheen de gevalstudie wordt geanalyseerd. Hierdoor zou het een op zichzelf staand onderzoek vormen. Een analyse van de herallocatie van personeel en budgetten zou zich bijgevolg veeleer ontwikkelen als een onderzoek binnen het onderzoek, eerder dan een vervolg te zijn van de vorige episodes van de embedded case. Er werd dan ook besloten om dit deel buiten de scope van het onderzoek te laten.

Hierdoor stellen we dat hoewel de implementatiefase wel naar voren werd geschoven in het theoretische kader, deze geen uitwerking krijgt in deze embedded case. Critici zullen misschien oordelen dat dit de volledigheid van de case beperkt maar het biedt wel de mogelijkheid om een veel duidelijker afgebakende case te ontwikkelen.

Aangezien het einde van de embedded case niet samenvalt met de grenzen van de legislatuur is de embedded case gespreid over twee legislaturen.

Beter Bestuurlijk Beleid: de introductie van een mandaatsysteem in de Vlaamse overheid

De introductie van mandaatsystemen in de Vlaamse overheid en de hiermee gepaard gaande werving en selectie van topambtenaren vormt de tweede embedded case binnen Beter Bestuurlijk Beleid. Hoewel de wortels hier waarschijnlijk ook te vinden zijn in eerdere hervormingsprocessen zal het onderzoek van deze case aanvangen met de bijdrage van de Vlaamse administratie aan de nieuw aan te treden Vlaamse regering Dewael. Dit document wordt traditioneel vanuit het college van secretarissen-generaal aangeleverd aan de nieuwe Vlaamse regering. Dit document vormde het eerste formeel initiatief vanuit de ambtenarij naar de nieuwe Vlaamse regering.

De introductie van mandaatsystemen ging gepaard met de werving en selectie van topambtenaren voor de nieuwe topfuncties in de Vlaamse overheid. Dit zou uiteindelijk gebeuren in drie selectieronden. Het onderzoek naar de introductie van een mandaatsysteem in de Vlaamse overheid zal eindigen met de aanstelling van de topambtenaren in de laatste ronde op 25 juli 2006.

Aangezien het einde van de embedded case niet samenvalt met de grenzen van de legislatuur is de embedded case gespreid over twee legislaturen.

Copernicus: de introductie van een mandaatsysteem in de federale overheid

De derde embedded casestudy handelt over de introductie van een mandaatsysteem in de federale overheid en de hiermee gepaard gaande werving en selectie van topambtenaren. De Copernicushervorming vond het mandaatsysteem voor de federale overheid niet uit. De federale overheid had reeds maatregelen genomen om een mandaatsysteem te implementeren. De Copernicushervorming zou deze voorstellen echter niet overnemen en een nieuw mandaatsysteem uitwerken. De derde embedded case zal aanvangen met de aanloop naar de verkiezingen van 1999.

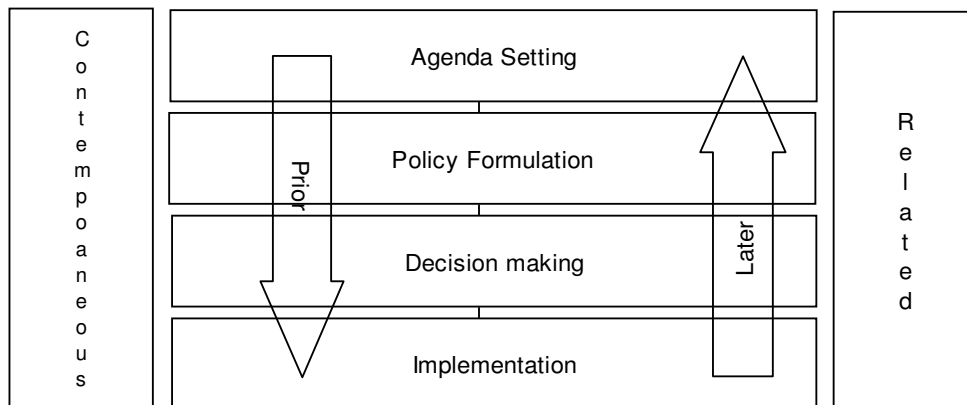
De introductie van een mandaatsysteem in de federale overheid ging gepaard met de werving en selectie van topambtenaren. Tijdens de Copernicushervorming zouden de meeste topambtenaren geselecteerd worden op basis van het K.B. van 29 oktober 2000. De analyse van de selectie en werving van de topambtenaren eindigt bij de aanstelling van de topambtenaren volgens de procedure voorzien in dit K.B. We zouden kunnen stellen dat de embedded case over de Copernicushervorming eindigt bij het einde van de eerste regering Verhofstadt (2003).

In de legislatuur van de tweede regering Verhofstadt werden initiatieven genomen om de werving en selectie van mandaathouders te wijzigen. Deze zullen omwille van de volledigheid opgenomen worden in de case maar zullen niet verder uitgewerkt worden in het onderzoek.

5.2 Stap 2: Detecteren van de te onderzoeken episodes

Nadat in de eerste stap de embedded cases zijn afgebakend in tijd, dienen vervolgens de te onderzoeken episodes worden afgelijnd. In het theoretisch kader stelden we een procesbenadering van veranderingen voorop. Hierbij baseerden we ons op het werk van Howlett en Ramesh om de volgende fasen in het onderzoek te bestuderen: agenda setting; policy formulation; decision making en policy implementation (Howlett & Ramesh, 1995). Deze theoretische fasen zullen de basis vormen voor de methodologisch af te bakenen episodes.

Iedere fase vormt hierdoor een afzonderlijke episode. De sequens van episodes vormt het gehele veranderingsproces. Methodologisch zouden we kunnen stellen dat het model van Barzelay wordt gewijzigd in de zin dat het veranderingsproces bestaat uit een opeenvolging van episodes die worden geanalyseerd. De prior en later events krijgen dus vorm via de voorgaande of volgende fasen. De onderstaande figuur geeft het schema weer voor het verdere verloop van het onderzoek. Dit schema is een herwerking van het schema voorzien door Barzelay.



Figuur 7: basisstructuur van public management policy making voor het verdere onderzoek

Om de episodes (en de theoretische onderzoeksfasen) af te bakenen baseren we ons op formele feiten. Deze feiten worden vormgegeven door duidelijk af te bakenen formele gebeurtenissen. Aangezien hervormingen in België en Vlaanderen veelal vorm krijgen aan de hand van wetgeving (wetten, decreten, Koninklijke besluiten, decreten,...) vormt dit een eerste belangrijke vorm van formele feiten (Hondeghem et al., 2005).

Een tweede belangrijke vorm van formele feiten wordt gevormd door ambtelijke en politieke documenten of teksten die niet de kracht bezitten van wetgeving maar wel toelaten om fasen in het veranderingproces te bepalen.

Aangezien ieder hervormingsproject zijn eigen dynamiek kent, is het echter niet mogelijk om generieke start- en eindpunten te bepalen voor de twee bestudeerde hervormingsprojecten tegelijk. Iedere episode zal dus afzonderlijk worden afgebakend.

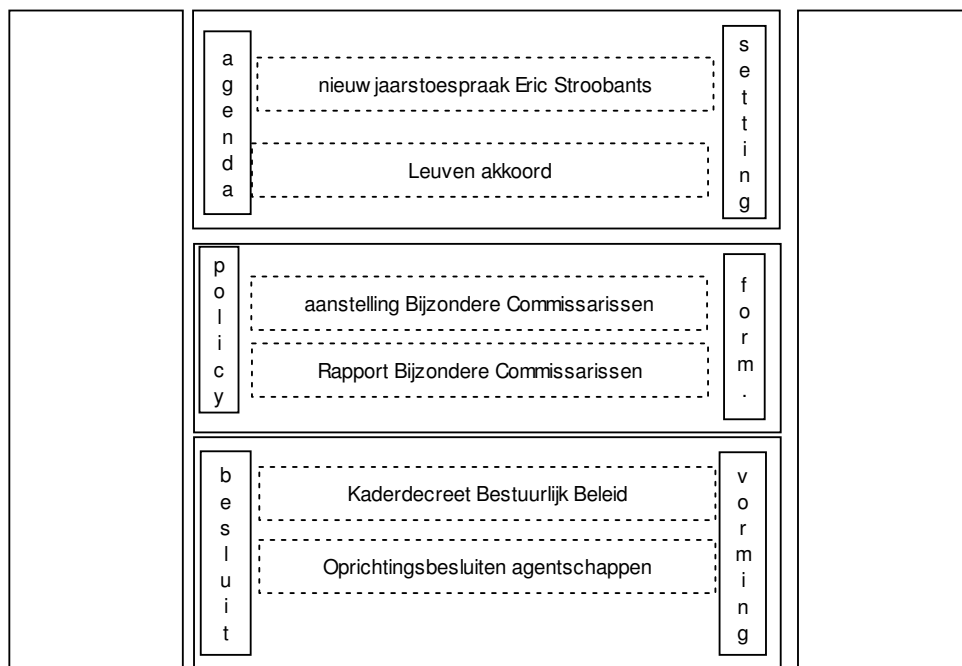
Beter Bestuurlijk Beleid: de structuurhervorming van de Vlaamse overheid

De agenda-setting van de eerste embedded case start met de eerder afbakende start van de embedded case, nl. de nieuwjaarstoespraak van secretaris-generaal Eric Stroobants uit 1996 en eindigt met het zogenaamde 'Leuven-akkoord' van de Vlaamse regering. Beide documenten bieden de mogelijkheid om de fase van de agenda-setting af te bakenen.

De fase van de policy formulation kreeg vorm door het rapport van de twee aangeduide bijzondere commissarissen. Het resultaat van hun denkwerk resulteerde in een lijvig rapport dat de uitwerking vormde van de beslissing van de Vlaamse regering. De policy formulation fase wordt bijgevolg afgebakend vanaf de aanduiding van de bijzondere commissarissen tot het resultaat van hun rapport.

Om de fase van de besluitvorming af te bakenen doen we een beroep op ambtelijke documenten die de structuurhervorming dienden te concretiseren en de wetgevende initiatieven die de structuurhervorming concretiseerden. De fase van de besluitvorming wordt opgebouwd aan de hand van het zogenaamde kaderdecreet en de oprichtingsbesluiten voor de verschillende agentschappen. Aangezien in deze embedded case de implementatiefase niet werd opgenomen omwille van de hoger beschreven motieven vormt het einde van de besluitvormingsfase het einde van de embedded case nl. de publicatie van het organisatiebesluit.

De onderstaande figuur biedt een eerste overzicht voor de structuurhervorming van de Vlaamse overheid.



Figuur 8: schematisch overzicht van de structuurhervorming van de Vlaamse overheid

Beter Bestuurlijk Beleid: de introductie van een mandaatsysteem in de Vlaamse overheid

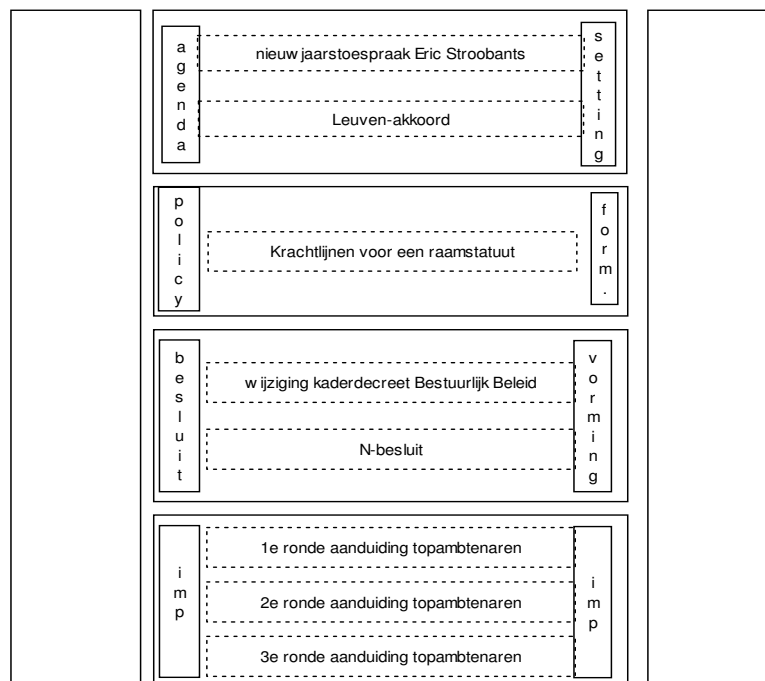
De introductie van een mandaatsysteem vormt de tweede embedded case van het veranderingsproject Beter Bestuurlijk Beleid. Hierdoor valt de episode van agenda-setting samen met de agenda-setting van de vorige embedded case.

Aangezien de voorstellen om een mandaatsysteem uit te werken niet dezelfde zijn als voor de structuurhervorming wordt de policy formulation hier vormgegeven door de krachtlijnen van het raamstatuut. Dit document bevatte de voorstellen over hoe de mandaathouders zouden worden aangesteld.

De fase van de besluitvorming vangt aan met de wijzigingen aan het kaderdecreet met het oog op de werving en selectie van de mandaathouders voor de Vlaamse overheid. De procedure waarop de mandaathouders zouden worden aangesteld kreeg echter verder vorm in een besluit van de Vlaamse regering. Het eindresultaat van dit besluit sluit de fase van de besluitvorming voor deze embedded case af.

De besluitvorming gaf vorm aan de wijze waarop mandaathouders zouden worden aangesteld. Nadien diende dit ook nog geïmplementeerd te worden. De besluitvorming leidde ertoe dat de implementatiefase zou bestaan uit drie aanstellingsronden. Methodologisch kunnen we stellen dat de implementatie-episode aanvangt met de eerste ronde en eindigt met de derde ronde voor de aanstelling van topambtenaren.

De onderstaande figuur biedt een eerste overzicht van de invoering van het mandaatsysteem in de Vlaamse overheid



Figuur 9: schematisch overzicht van de invoering van een mandaatsysteem in de Vlaamse overheid

Copernicus: de introductie van een mandaatsysteem in de federale overheid

De derde embedded case wordt gevormd door de introductie van het mandaatsysteem in de federale overheid. De invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid startte in 1994. Op 3 juni 1994 gaf de Ministerraad haar principiële goedkeuring aan de invoering van een

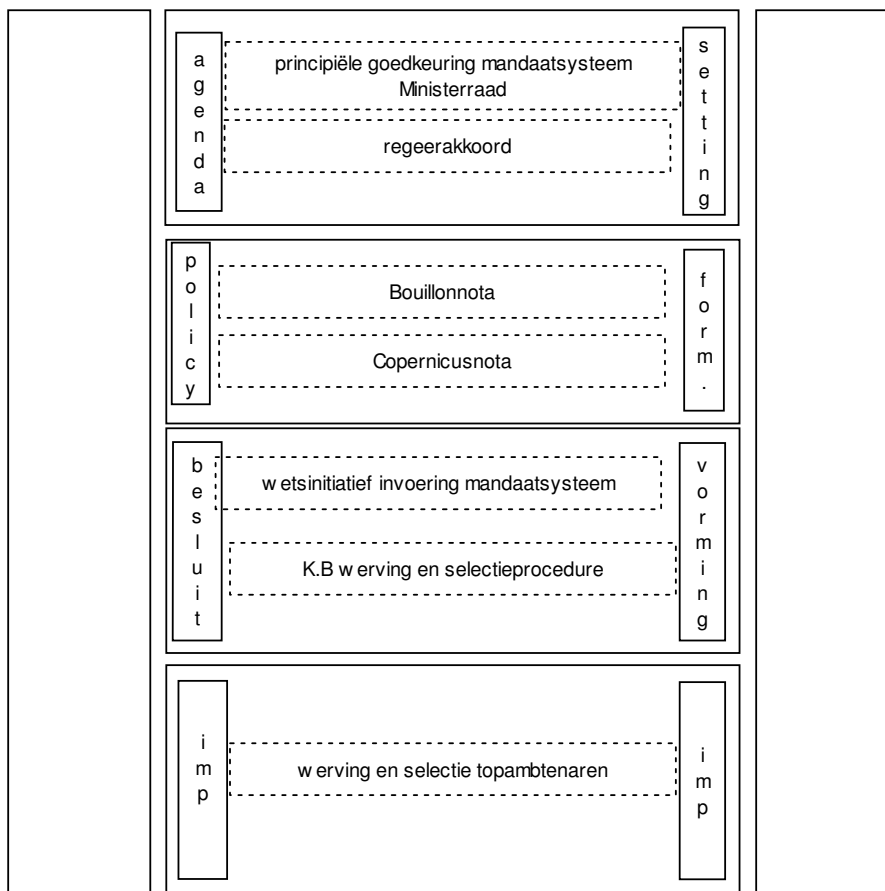
mandaatsstelsel voor de federale ministeries. Dit vormt bijgevolg de start van de agenda-setting. De verkiezingen van 1999 gaven de fase van de agenda-setting verder vorm. Een belangrijke aanzet voor de federale moderniseringsinitiatieven werden opgenomen in het regeerakkoord. Het regeerakkoord zal bijgevolg de fase van de agenda-setting afsluiten.

Het uitwerken van de geformuleerde voorstellen in het regeerakkoord kregen verder vorm in de policy formulation fase. Dit zal gebeuren aan de hand van twee basisdocumenten: enerzijds via de Bouillonnota en anderzijds via de Copernicusnota. De beide documenten zullen bijgevolg de policy formulation fase afbakenen.

De introductie van het mandaatsysteem in de federale overheid vereiste de nodige wetgeving. Dit laat echter toe om de besluitvorming over het mandaatsysteem op te bouwen aan de hand van de wetgevende initiatieven. De besluitvorming vangt bijgevolg aan met het wetgevende initiatief dat het mandaatsysteem diende in te voeren in de federale overheid. Vervolgens diende de procedure om mandaathouders aan te stellen uitgewerkt te worden via een koninklijk besluit. De fase van de besluitvorming eindigt met de publicatie van dit koninklijk besluit.

De implementatie van de procedure om topambtenaren aan te duiden verliep volgens vier stappen. Deze zullen de implementatie episode vorm geven.

De onderstaande figuur biedt een overzicht van de introductie van een mandaatsysteem in de federale overheid.



Figuur 10: schematisch overzicht van de invoering van een mandaatsysteem in de federale overheid

5.3 Stap 3: Selecteren van de events in de verschillende episodes

Tijdens de tweede stap bakenden we de verschillende episodes in het veranderingsproces af. De analyse van het proces tussen begin- en eindpunt van de episodes wordt vorm gegeven door meer gedetailleerde events. Het is bijgevolg noodzakelijk om de events binnen een episode nader te bepalen. Barzelay maakt daarnaast ook een onderscheid tussen 'contemporaneous events' en 'related events'. Beide zijn gebeurtenissen in de context van het veranderingsproces. 'Related events' worden echter veeleer beïnvloed door de episode dan omgekeerd.

Het is moeilijk om vooraf deze events te detecteren. Zij zullen veeleer vorm krijgen doorheen het analyseren van de embedded casestudies.

5.4 Stap 4: Opbouwen van het proces door de sequentialiteit van events en episodes

Het afbakenen van de verschillende episodes laat toe om het veranderingsproces van de embedded cases stap voor stap uit te werken. De aaneenschakeling van de episodes geeft de mogelijkheid om het hele veranderingsproces te bestuderen. De events binnen de episodes verfijnen de afgebakende episodes verder. Iedere episode wordt dus op zijn beurt samengesteld door een aantal events die de overgang maken tussen het begin en het einde van de episode. De sequentialiteit van de events en episodes bouwt vervolgens het veranderingsproces van de embedded case op.

5.5 Stap 5: Analyse van het vormgeven van de events door de actoren

Eerder verwezen we naar Lewis die duidde op de voordelen van casestudy onderzoek (Lewis, 2003). Dit laat toe om de case te bestuderen rond een bepaalde context, eerder dan rond individuele deelnemers. Doorheen de analyse aan de hand van public management policy making wordt een raamwerk gecreëerd om het proces in zijn context te bestuderen en hieruit stakeholders te distilleren. Tijdens het onderzoek zal immers nagegaan worden hoe politieke actoren het proces al dan niet vormgeven. Voor de afgebakende episodes en events zal nagegaan worden hoe actoren het hervormingsproces vormgeven.

6 DATAVERZAMELING VOOR DE PROCESANALYSE VAN DE CASE STUDIES

Volgens Burns bestaat de dataverzameling in een gevalstudie uit verschillende bronnen: documenten, interviews of (niet-) participerende observatie (Burns, 2000). De (niet-) participerende observatie zal moeilijk zijn wegens het onderwerp van het onderzoek. Om de embedded cases te analyseren in functie van de voorgestelde methodologie zijn data een vereiste. Het onderzoek is immers in belangrijke mate afhankelijk van beschikbare data om de episodes en evenementen te analyseren en om hieruit de stakeholders in de verschillende episodes te bepalen. De data die voor het onderzoek zullen aangewend worden bestaan uit drie types: documenten, diepte-interviews, een databank met betrekking tot de selecties van de federale mandaathouders en een databank over de selectie van de Vlaamse topambtenaren in de derde ronde.

Het eerste type data voor de analyse van events en stakeholders vormt een uitgebreide collectie van documenten. Deze documenten werden doorheen het onderzoek verzameld. In eerste instantie werd deze collectie opgebouwd uit publieke documenten over Beter Bestuurlijk Beleid en de Copernicushervorming. Onder publieke documenten kunnen o.a. parlementaire verslagen, programma's van politieke partijen en artikels van dag- en weekbladen gerekend worden. In tweede instantie is de collectie van documenten ook opgebouwd uit interne regeringsdocumenten. Hieronder kunnen o.a. verslagen van interministeriële kabinetten

werkgroepen, nota's aan de regering/ministerraad en verslagen van de ministerraad gerekend worden. Een analyse van deze documenten laat toe om het proces en de stakeholders van de embedded cases minutieus te analyseren.

Het tweede type van data voor de analyse van events en stakeholders vormt een reeks van diepte-interviews met betrokken actoren over de hervormingen. Ritchie stelt dat bij het design van de interviews drie groepen in het achterhoofd dienen gehouden te worden: centrale subpopulatie, uitgesloten subsets, bijkomende subpopulaties (Ritchie et al., 2003). De eerste groep, de centrale subpopulatie bestaat uit de populatie die de kern vormt van het onderzoek. Interviews met deze populatie zou dienen te voorzien in de meest relevante informatie. De tweede en derde groep sluit respondenten uit of voegt er net toe. Respondenten dienen uitgesloten te worden omwille van hun mogelijke vertekening voor het onderzoek. Anderen dienen dan weer omwille van hun ervaring of inzicht in het onderzoek toegevoegd te worden.

Door de embedded cases te analyseren via de beschikbare documenten is het mogelijk om de centrale subpopulatie te detecteren. Hoewel het onderzoek focust op politieke actoren als stakeholder in de hervormingen, behoren ook andere actoren tot de centrale subpopulatie. Betrokken ambtenaren bij de hervormingen zullen bijgevolg worden ingesloten bij de centrale subpopulatie. Daarnaast maken ook ministeriële kabinetsleden, parlementaire vertegenwoordigers, ministers en centrale actoren in politieke partijen deel uit van de centrale subpopulatie.

Omwille van het feit dat vele respondenten vertrouwelijke gegevens vrijgaven tijdens de interviews werden (in overleg met de respondenten) de interviews geanonimiseerd. Enkel indien de respondent geen bezwaar maakte tegen het vermelden van de identiteit werd die mee opgenomen in het onderzoek. Dit maakt de resultaten minder transparant maar was de enige manier om respondenten te overtuigen mee te werken aan het onderzoek. Indien het noodzakelijk is om eventuele citaten te begrijpen wordt de actor gesitueerd in zijn context. Op basis van interviews met respondenten uit de centrale subpopulatie werden respondenten toegevoegd aan de lijst van interviews (vb. consultants tijdens het Copernicusonderzoek).

De respondenten werden geïnterviewd aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. Het was essentieel om via interviews openstaande vragen uit de documentenanalyse op te helderen. Hierbij konden we een beroep doen op interviews die werden afgenomen door de studenten van de opleiding 'Master in het overheidsmanagement en beleid' tijdens het leeronderzoek naar de BBB hervormingen. Dit verklaart het groot aantal interviews.

De mogelijkheid om de embedded case over de introductie van mandaatsystemen in de federale overheid te bestuderen binnen het ruimere onderzoek naar de Copernicushervorming bood een voordeel bij de organisatie van diepte-interviews (Hondeghem & Depré, 2005). De interviews focussten allen op de betrokkenheid van de respondent bij bepaalde events en interacties met andere actoren. Tot slot lieten de interviews toe om gegevens van de ene respondent af te

toetsen bij de andere. Indien interviews leidden tot verschillende resultaten wordt dit vermeld in het onderzoek. De documentenanalyse en diepte-interviews vormen complementaire bronnen.

Voor de Beter Bestuurlijk Beleid case werden in totaal 32 interviews gedaan. Voor de Copernicuscase lag het aantal op 15.

Het derde type van data voor de analyse van events en stakeholders vormt een databank m.b.t. de selectie van de federale topambtenaren. Deze databank bestaat uit 304 selecties. De totale populatie voor de analyse van het selectieproces bedraagt 5233 kandidaten. De onderzochte selecties betreffen zowel voorzittersfuncties, N-1's, N-2's en directeurs van de stafdiensten. Aangezien verschillende kandidaten voor meer dan één functie solliciteerden, ligt het aantal feitelijke personen een stuk lager. Het aantal personen in onze totale populatie bedraagt 2544 personen. Daarnaast beschikten we ook over een databank m.b.t. de selecties van de Vlaamse topambtenaren in de derde ronde. Deze databank bestaat uit 32 selecties. De totale populatie bedraagt 679 kandidaatstellingen en het totale aantal personen lag op 460. De onderzochte selecties betreffen zowel functies van secretaris-generaal, administrateur-generaal, gedelegeerd bestuurder en algemeen directeur.

HOOFDSTUK 5

PROCESANALYSE VAN BETER BESTUURLIJK BELEID DE STRUCTUURHERVORMING IN DE VLAAMSE OVERHEID

In het onderzoeksontwerp stelden we dat een van de twee holistische cases waarvan het proces geanalyseerd wordt, de hervorming van de Vlaamse overheid is. Doordat deze hervorming een corporate transformation is, is het een zeer omvangrijke hervorming. Hierdoor zijn we genoodzaakt om de holistische case af te lijnen tot twee embedded cases nl. de structuurhervorming en de invoering van een mandaatsysteem. In dit hoofdstuk concentreren we ons op de structuurhervorming. Een volgend hoofdstuk gaat in op de invoering van een mandaatsysteem en de hiermee gepaard gaande werving en selectie van topambtenaren. De analyse zal gebeuren aan de hand van de procesbenadering die eerder werd ontwikkeld.

Tot voor de start van het veranderingsproject Beter Bestuurlijk Beleid bestond de Vlaamse overheid uit 1 ministerie. Dit ministerie kende een matrixstructuur en bestond uit 7 departementen. Van de zeven departementen waren er twee met een in hoofdzaak logistieke en coördinerende functie, de horizontale departementen. De andere vijf departementen vervulden een dienstverlenende rol ten opzichte van de burgers, de verticale departementen. Naast het ene ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bestond de Vlaamse overheid uit 58 Vlaamse Openbare Instellingen, 16 budgettaire fondsen, 7 Vlaams Wetenschappelijke Instellingen en 23 Diensten met Afzonderlijk Beheer (Victor, 2005).

1 **AGENDA-SETTING**

Met het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering in 1999 werd in de schoot van de regering het akkoord gesloten om de Vlaamse Overheid te moderniseren tot één van de koplopers binnen de OESO omgeving. De wortels van Beter Bestuurlijk Beleid liggen echter in de vorige legislatuur onder leiding van toenmalige Minister-president Van den Brande.

1.1 De eerste aanzet

Tijdens een nieuwjaarstoespraak van 24 januari 1996 had Secretaris-generaal Eric Stroobants gepleit voor een radicale scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Hierbij baseerde hij zich op de werkzaamheden van de Nederlandse commissie voor staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing of de commissie Wiegel.

“Een krachtig doorzetten van de reeds in gang gezette ontwikkeling naar kerndepartementen, die zich in de eerste plaats richten op beleidsontwikkeling. Een kerndepartement is een kleine organisatie die primair gericht is op de strategische beleidsvorming, de hoofdlijnen van het beleid en de sturing van de afgescheiden uitvoeringsorganisaties. Het is een open, naar buiten gerichte organisatie, bestaande uit gekwalificeerde beleidsambtenaren, met oog voor maatschappelijke vraagstukken met politiek inzicht. Beleidsuitvoering behoort per definitie niet tot de opdrachten van het kerndepartement” (Eric Stroobants, 1996).

Het ministerie van de Vlaamse gemeenschap zou worden afgeslankt en zou een nieuwe beleidsvormende opdracht krijgen. Hiervoor zou het ministerie zich terugplooiën op een aantal essentiële functies: monitoring van maatschappelijke ontwikkelingen, genereren van oplossingen voor maatschappelijke problemen, voorbereiding van de wetgeving en regelgeving, aansturing van de uitvoering van het beleid en tot slot de evaluatie en terugkoppeling van de effecten van het beleid naar de politiek verantwoordelijken. De Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's) zouden instaan voor de uitvoering van het beleid. Hun beleidsruimte zou er in bestaan dat ze zelf kunnen vastleggen op welke wijze deze uitvoering best wordt georganiseerd (Eric Stroobants, 1996).

Met deze vernieuwing zou de Vlaamse administratie aansluiten bij de trends in de koplopers van het New Public Management denken (Nieuw-Zeeland, Australië, Canada en het Verenigd Koninkrijk). Uit interviews bleek dat de toenmalige regering bestaande uit christen-democraten en socialisten geen grote voorstander was om deze radicale hervorming door te voeren (Ruyters, 2006b).

Een andere impuls voor de hervormingen kwam uit het Vlaams Parlement (Desmedt, 2005). Het Vlaams Parlement had tijdens de legislatuur 1995-1999 vier resoluties aangenomen betreffende de organisatie van het Vlaams overheidslandschap:

1. de resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen (Vlaams Parlement, 1997);
2. de resolutie van 31 maart 1999 betreffende de beheersovereenkomst voor 1997-2001 met de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (Vlaams Parlement, 1999a);
3. de resolutie van 31 maart 1999 houdende een besluitvormingsscenario voor bijzondere financiële transacties die worden aangegaan door Vlaamse overheidsdiensten en – instellingen (Vlaams Parlement, 1999c);
4. de resolutie van 5 mei 1999 betreffende de geïntegreerde economische en budgettaire rapportering van de VOI's (Vlaams Parlement, 1999b).

In deze resoluties vroeg het Vlaams Parlement een kritische evaluatie van de verzelfstandigde diensten. Hierbij dienden de taken van de VOI's duidelijk, concreet en controleerbaar te worden. Bovendien stelde het Vlaamse Parlement dat de organisaties vaak een grote diversiteit aan rechtsvormen kennen. De diversiteit aan rechtsvormen ging daarenboven gepaard met een grote verscheidenheid van toezichtsvormen.

Het gebrek aan een uniforme regeling voor de VOI's bemoeilijkte de controlefunctie van het parlement. In de verschillende resoluties vroeg het Vlaams Parlement een herordening van het overheidslandschap op basis van criteria voor verzelfstandiging. In de resoluties wordt de noodzaak van een kaderdecreet naar voren geschoven. Dit kaderdecreet diende het juridisch kader te vormen voor de structurering van de VOI's. Daarnaast stelden de resoluties dat het financiële rapporteringssysteem van de VOI's vaak geen volledige en eenduidige informatie over de financiële toestand van de VOI's toonde. Hierdoor werd een financiële vergelijking onmogelijk. Het parlement beveelde het uniformiseren en moderniseren van de boekhoudvoorschriften aan. Dit zou best gepaard gaan met een veralgemening van beheersovereenkomsten en ontwikkeling van gepaste meet- en registratiesystemen.

Met deze resoluties gaf het Vlaams Parlement een aanzet voor de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen. De resoluties handelden echter voornamelijk over de VOI's en minder over het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Volgens een topambtenaar uit het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gaf het parlement hiermee echter een politiek signaal dat ernstige structuurhervormingen nodig waren (Pelgrims, 2007d).

1.2 De bijdrage aan het regeerprogramma vanuit de Vlaamse administratie

Traditioneel levert de Vlaamse administratie een bijdrage aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering. Dit gebeurde ook in 1999. In het tweede deel van dit document levert de Vlaamse administratie een bijdrage voor het 'Vernieuwd Bestuurlijk Beleid'. De aandacht in dit document gaat uit naar *beter besturen zowel binnen de Vlaamse administratie als in Vlaanderen*. In deze bijdrage wijst de Vlaamse administratie op de omgeving van de Vlaamse administratie. Deze wordt bevolkt door New Public Management landen. Vervolgens baseert de administratie zich op een document van Bouckaert en Auwers (Bouckaert & Auwers, 1999) om te

stellen dat de administratie bij de internationale subtop behoort en goed mee is met internationale managementtrends. In haar bijdrage aan de Vlaamse regering roept de administratie tenslotte op om bestaande veranderingsprocessen te verdiepen. Daarbij vinden we terug dat er nieuwe initiatieven tot verbetering nodig zijn om de opdracht en de basisdoelstellingen van de administratie beter te realiseren (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1999).

In zijn bijdrage aan de nieuwe Vlaamse regering ziet de administratie drie uitdagingen voor de Vlaamse overheid. In eerste instantie stelt de Vlaamse administratie aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening voorop, zowel naar de Vlaamse regering als naar de verschillende klanten van de Vlaamse administratie. In tweede instantie stelt ze hanteerbare en doorzichtige regelgeving en procedures centraal. In derde instantie ziet ze het als een uitdaging voor de Vlaamse overheid om uit te groeien tot een competitieve, kennisgerichte en innoverende overheid. In haar bijdrage beperkt de administratie zich niet tot uitdagingen, maar formuleert ze vervolgens de nodige denkpisten. In wat volgt zoomen we enkel in op de voor dit onderzoek relevante denkpisten.

Een eerste opvallende denkpiste in het kader van dit onderzoek is de denkpiste 'meer verantwoordelijkheid voor de Vlaamse administratie'. Binnen deze denkpiste stelt de administratie dat haar basistaak beleidsondersteuning is. Vervolgens wordt ingegaan op verzelfstandiging van beleidsuitvoerende entiteiten, geheel volgens de filosofie van het New Public Management. De aansturing van deze verzelfstandigde entiteiten diende te gebeuren met beheersovereenkomsten. Vervolgens roept het document op om klaarheid te creëren in de onderscheiden rollen van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap en van de Vlaamse Openbare instellingen. Een tweede opvallende denkpiste betreft de grotere resultaatgerichtheid van de administratie. Hierbij roept de administratie op om het lijnmanagement te responsabiliseren en te valoriseren. Het is ook binnen deze denkpiste dat de administratie de relatie tussen administratie en de ministeriële kabinetten aankaart. De bijdrage van de Vlaamse administratie stelt ook dat het lijnmanagement bereid is om verantwoordelijkheid op te nemen voor het realiseren van afgesproken doelstellingen. Daarnaast dringt het wel aan op een reële valorisering. Hierbij aansluitend vinden we in een derde opvallende denkpiste de bereidheid van de topambtenaren om in een mandaatsysteem te werken.

1.3 Politieke partijen

Op basis van de programmatorische functies van politieke partijen stelden we hoger dat politieke partijen een belangrijke functie vervullen in de agenda-setting van maatschappelijke problemen en het aanreiken van oplossingen voor deze problemen (Fiers, 1998). Politieke partijen verwoorden immers vragen en belangen door punten op de politieke agenda te plaatsen (interest articulation) en ze te bundelen in partijprogramma's (interest aggregation). Via partijprogramma's kunnen we bijgevolg nagaan wat de houding was van politieke partijen ten aanzien van bestuurlijke hervormingen.

De drie grote traditionele Vlaamse partijen (christen-democraten, liberalen en socialisten) besteedden in hun partijprogramma's voor de verkiezingen van 1999 slechts een beperkte aandacht aan bestuurlijke hervormingen. De CVP maakte in haar doorgroeiprogramma voor de verkiezingen van 1999 geen melding van administratieve veranderingen (CVP, 1999). Dit geldt ook voor het kiescontract (SP, 1999) en de verschillende documenten van het toekomstcongres.⁵ De VLD had in haar partijprogramma wel aandacht voor bestuurlijke hervormingen. De Vlaamse liberalen schoven in hun partijprogramma vijf belangrijke doelstellingen voor de volgende jaren naar voren. In de vijfde en laatste doelstelling stelde de VLD voorop om de overheden en instellingen verder vorm te geven met het oog op een grotere dienstbaarheid aan de burgers en de gemeenschap (VLD, 1999). Volgens het partijprogramma van de VLD dienden overheidsinstellingen gekenmerkt te worden door efficiëntie, openheid en dienstvaardigheid. We kunnen hier dus stellen dat van de grote traditionele partijen enkel de VLD een prioriteit legde bij een administratieve hervorming.

De partij die het meest concreet was in zijn programma voor wat betreft bestuurlijke hervormingen is het toenmalige Agalev. Volgens de groene partij dienden bestuurlijke hervormingen op alle bestuursniveaus verdergezet of opgestart te worden. De administratie dient efficiënt en burgervriendelijk te zijn (AGALEV, 1999). Daarnaast stelde het partijprogramma ook dat er op elk beleidsniveau en voor elke overheidsadministratie een voorlichtingsdienst, een klantendienst en een ombudsdienst geïnstalleerd moest worden. Bovendien diende het personeelsbeleid van de overheidsdiensten gemoderniseerd te worden. De vaste benoeming zou hierbij in principe behouden blijven in het ambtenarenstatuut maar degelijke en objectieve evaluatiemethoden zouden mee de loopbaanontwikkeling bepalen. Het partijprogramma voorzag daarnaast ook in het spreekrecht voor ambtenaren en het opzetten van deontologische codes. De partij VIVANT schoof een flexibel personeelsbeleid naar voren. Bovendien stelde het partijprogramma dat met het oog op toekomstige aanwervingen er moest gestreefd worden naar een identieke beloning voor ambtenaren in vergelijking met de private sector (VIVANT, 1999).

In het derde hoofdstuk van het programma van VU&ID kunnen we de voorstellen vinden om tot een betere administratie te komen (VU&ID, 1999). Naast een aantal voorstellen rond veranderingen in lokale besturen legde het programma de klemtoon op bijscholing van ambtenaren en de oprichting van een commissie met het oog op een vereenvoudiging van de wetgeving en promoten van eenvormigheid in de werking van de administratie. VU&ID stelde vervolgens te staan voor een democratische administratie. Hiervoor stelden zij het functioneren van de adviesraden aan de kaak en kozen ze voor een beperking van het aantal kabinetsleden. In het programma van VU&ID kunnen we ook lezen dat beleidskeuzes een zaak zijn van verkozen politici. De beleidsvoorbereiding en de uitvoering ervan zijn taken van de administratie.

In het verkiezingsprogramma van het toenmalige Vlaams Blok konden we geen verwijzing vinden naar een administratieve hervorming (Vlaams Blok, 1999).

⁵ www.s-p-a.be. Op 13 oktober 2001 voerden de Vlaamse socialisten (SP) een naamsverandering door tot SP.A (Socialistische Partij Anders).

1.4 Een nieuw project voor Vlaanderen: het regeerakkoord

Net voor de verkiezingen van 13 juni 1999⁶ brak in België de dioxinecrisis los. Deze crisis had ontegensprekelijk zijn impact op de resultaten van de verkiezingen. De uittredende regeringspartijen (CVP en SP) verloren fors. De Vlaamse liberalen konden hiervan een deel inpikken maar vooral Agalev en Vlaams Blok gingen fors vooruit. De dag na de verkiezingen schreef Guy Tegenbos in De Standaard: *“De CVP verliest fors en is mogelijk niet meer de grootste partij voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis. Haar regeringsdeelname is niet meer evident. Haar ‘natuurlijk leiderschap’ is gebroken. Dit is het einde van een tijdperk”* (Tegenbos, 1999). Ondanks de zware verliezen die de CVP moest slikken bleef ze nipt de grootste partij van Vlaanderen. De toenmalige CVP⁷ besliste echter niet aan zet te zijn en liet het initiatief over aan Guy Verhofstadt. De toenmalige VLD voorzitter werd Vlaams informateur. Twee coalities behoorden tot de mogelijkheid. Een eerste mogelijke coalitie was tussen liberalen (VLD), christen-democraten (CVP) en Vlaams nationalisten (VU-ID⁸), maar een vierpartijen regering bleek ook niet uitgesloten te zijn waarbij een coalitie zou worden gevormd tussen liberalen (VLD), socialisten (SP), groenen (Agalev) en Vlaams nationalisten (VU-ID) (Eppink, 1999b; Tegenbos, 1999). Uiteindelijk werd besloten om verder te werken met de tweede optie. Guy Verhofstadt werd federaal formateur en Patrick Dewael Vlaams formateur. Op 13 juli 1999, exact een maand na de verkiezingen, legde Patrick Dewael als minister-president van de Vlaamse regering de regeringsverklaring voor aan het Vlaams parlement.

Johan Sauwens nam de portefeuille van Ambtenarenzaken op. Uit interviews bleek dat dit eerder een toeval was: *“Ik was geen vragende partij voor Ambtenarenzaken. Ik zat als laatste en het was een beetje verrassend dat ik nog in de regering kwam. Iedereen had zijn ‘dada’ bij de verdeling van de bevoegdheden en ik zat op het einde van de tafel en kreeg de rest. Ik had een paar dingen gevraagd zoals Sport. Ambtenarenzaken zat hierbij. Ik wilde dat wel doen en ik wilde daar ook iets van maken. Ik voelde wel iets voor het concept van het primaat van de politiek”* (Ruyters, 2006d).

Het regeerakkoord dat de titel ‘Een nieuw project voor Vlaanderen’ meekreeg, legde de basis voor de hervormingen van de Vlaamse overheid (Vlaamse regering, 1999). ‘Een nieuw bestuurlijk beleid’ vormde zelfs het eerste hoofdstuk van het regeerakkoord. In het eerste onderdeel van dit eerste hoofdstuk ging de regering Dewael het engagement aan om de regelgeving en procedures te beheersen, onderling af te stemmen en transparant te maken. Dit was volgens de regering Dewael essentieel om de dienstverlening van de overheid klantvriendelijker te maken. Vervolgens waren de installatie van een geïntegreerd loket voor de gemeentelijke, Vlaamse en provinciale dienstverlening en de openbaarheid van bestuur een prioriteit voor de regering. De

⁶ De verkiezingen van 13 juni 1999 betroffen zowel verkiezingen voor het Vlaams, federaal en Europees parlement.

⁷ De CVP wijzigde haar naam in CD&V (Christen Democratisch & Vlaams) op 29 september 2001.

⁸ Het uiteenvallen van VU-ID leidde tot de oprichting van de Nieuw- Vlaamse Alliantie (N-VA) op 13 oktober 2001 en Spirit op 9 en 10 november 2001.

ministeriële kabinetten zouden afgeslankt worden om de samenwerking met de administratie te optimaliseren en de aanwervingen en bevorderingen van deze administratie dienden gedepolitiseerd te worden.

Het is ook onder dit onderdeel van de regeringsverklaring dat 'het primaat van de politiek' wordt gelanceerd. De term werd geïntroduceerd in Vlaanderen door Guy Verhofstadt en duidde op de relatie tussen de politiek en het middenveld, in het verlengde van de burgermanifesten (Maesschalck et al., 2002). In de filosofie van 'het primaat van de politiek' hebben democratisch verkozenen voorrang op het middenveld bij het uittekenen van de beleidsprioriteiten. Het primaat van de politiek zal later inspireren bij de hervorming van de adviesraden om de invloed van het middenveld uit de adviesraden te weren.

Het primaat van de politiek gaat verder dan louter en alleen dit aspect. De relatie tussen de minister en zijn/haar ambtenaren wordt ook geherinterpreteerd in het licht van het primaat van de politiek. *"Vanuit het politiek primaat bepalen de ministers het beleid, waarbij zij bijgestaan worden door hun kabinet voor de politieke afweging van de potentiële beleidskeuzen. Zodra het beleid bepaald is door het politieke niveau, houdt dat automatisch ook de opdracht voor de beleidsuitvoering door de administratie in"* (Vlaamse regering, 2002a).

Tot slot vermeldde het regeerakkoord nog het engagement om een verbeterd communicatiebeleid te voeren, afspraken over een decumul regeling en de invoering van een consultatief referendum.

In een tweede onderdeel van het eerste hoofdstuk 'Een nieuw bestuurlijk beleid' raakt het regeerakkoord de relatie tussen Vlaamse Openbare Instellingen (VOI) en het ministerie van de Vlaamse gemeenschap aan. Volgens het regeerakkoord vormen de kerntaken van de Vlaamse administratie beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, met inbegrip van monitoring, toezicht en inspectie. De beleidsuitvoering kan ondergebracht worden bij verzelfstandigde entiteiten (VOI's). Deze verzelfstandigde entiteiten dienden te werken binnen het kader van beheersovereenkomsten. Het regeerakkoord vermeldt dus expliciet de intentie om een duidelijker scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering door te voeren binnen het Vlaamse overheidslandschap. Hiermee sluit het dus aan bij eerder geformuleerde voorstellen van het Vlaams Parlement en de administratie. Bovendien vermeldt het regeerakkoord de noodzaak om de rol en samenstelling van de raden van bestuur te evalueren en bij te sturen. Volgens het regeerakkoord is het essentieel dat in de raden van bestuur het algemeen belang, de efficiëntie en de onafhankelijkheid op het particuliere belang van pressiegroepen primeert.

Tot slot vermeldt het regeerakkoord van 1999 dat er voor topambtenaren een mandaatstelsel moet worden ingevoerd. Volgens het regeerakkoord dient dit samen te gebeuren met een verhoogde repsonsabilisering van de topambtenaren om met de beschikbare middelen de afgesproken doelstellingen te halen. Bovendien stelt het regeerakkoord dat het mandaatsysteem concreet zou inhouden dat topambtenaren in principe maximaal twee mandaten van zes jaar

dezelfde functie kunnen uitoefenen. Daarna stappen ze in een andere functie om verstarring te voorkomen.

Wanneer we de bijdrage van de Vlaamse administratie aan de nieuw aantredende regering vergelijken met het regeerakkoord, merken we een aantal gelijke tendensen. De elementen die we voor dit onderzoek uit de bijdrage van de Vlaamse administratie lichtten, nl. het verzelfstandigingsdebat, de responsabilisering van de topambtenaren via mandaatsystemen kwamen in dezelfde mate terug in het regeerakkoord. Op het vlak van de ministeriële kabinetten gaat het regeerakkoord verder dan de voorgestelde bijdrage van de Vlaamse administratie. Bovendien merken we in het regeerakkoord de afspraak op om de rol en samenstelling van de raden van bestuur te evalueren en bij te sturen. Dit ontbrak volledig in de bijdrage van de Vlaamse administratie aan de nieuw aan te treden regering.

We zouden hier kunnen stellen dat beide documenten een aantal basisinitiatieven van de Beter Bestuurlijk Beleid hervorming in zich droegen maar dat in geen enkel van de twee documenten het opzet aanwezig was om het 'nieuw bestuurlijk beleid' te laten uitgroeien tot de grootscheepse hervorming die Beter Bestuurlijk Beleid zou worden. Dit hoeft ook niet te verwonderen. De Vlaamse administratie had in de jaren '90 grote hervormingen achter de rug. Vandaar ook dat na de periode van Luc Van den Bossche als minister van Ambtenarenzaken het codewoord bij alle partijen 'rust' was (Ruyters, 2006b). *"Er was ook een grote veranderingsmoeheid bij de administratie na het ministerschap van Van den Bossche"* (Ruyters, 2006d). Men wou dus geen grote veranderingen meer.

De beleidsnota van toenmalig minister Sauwens was er in hoofdzaak op gericht om de beslissingen in het regeerakkoord te operationaliseren. In deze nota kunnen we geen verdere verduidelijking vinden.

1.5 Op zoek naar de uitwerking van het regeerakkoord

Na de regeringsvorming werd door de secretarissen-generaal in opdracht van de minister van ambtenarenzaken getracht om het regeerakkoord om te zetten in concrete plannen. Over deze voorstellen waren de meningen verdeeld. Een voormalig kabinetslid formuleerde tijdens een interview de problemen met deze teksten (Pelgrims, 2007b). In eerste instantie bevatten de voorstellen een sterk ambtelijk discours en waren ze bovendien zeer technisch waardoor er geen klik ontstond tussen de regering en de administratie over de voorstellen. In tweede instantie was er bij de paarse regering de wil aanwezig om te breken met het verleden. Volgens de geïnterviewde ontbrak deze dynamiek ook in de voorgelegde teksten. In derde instantie waren veel teksten geschreven vanuit het perspectief van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap en dan vooral vanuit de horizontale diensten. Hierdoor bleef het een lange tijd stil binnen de Vlaamse regering over het eerste hoofdstuk van het regeerakkoord (Pelgrims, 2007c; Pelgrims, 2007d; Pelgrims, 2007b).

Een belangrijke wending in het hervormingsproject zijn de federale initiatieven rond de modernisering van de overheid (cfr. infra). Federaal ontstond er een dynamiek rond een moderniseringsproject dat zijn gelijke nog niet gezien had. Dit zou een belangrijke impact hebben op de omvang van de modernisering van de Vlaamse overheid (Ruyters, 2006b). De toenemende omvang werd voornamelijk vorm gegeven vanuit het ministerieel kabinet van de minister-president. De kabinetschef van de minister-president en de toenmalige raadgever van de minister-president waren voornamelijk de inspirators (Ruyters, 2006b; Ruyters, 2006d). Een kabinetslid uit de Vlaamse regering verwoordde het tijdens het interview als volgt: *“De lancering van Copernicus heeft een impact gehad. Ten eerste was het gevoel aanwezig dat wij ook iets moesten doen naar aanleiding van de federale initiatieven en ten tweede leefde er iets van wij gaan een stap verder gaan. [...] Het was wel inspirerend”* (Pelgrims, 2007b).

1.6 Beter Bestuurlijk Beleid krijgt vorm: het Leuven-akkoord

De krijtlijnen van de uiteindelijke hervorming werden door de Vlaamse regering uitgetekend op 19 februari 2000 tijdens het conclaaf van de Vlaamse regering in Leuven.

Interviews tonen aan dat er twee visies bestonden op de vormgeving van de hervorming. De eerste visie werd vormgegeven door de minister-president. De tweede visie werd uitgedragen door de minister van Ambtenarenzaken. Uit interviews blijkt dat er uiteindelijk gekozen werd voor de visie van het kabinet van de minister-president (Van Nieuwenhove et al., 2006c; Ruyters, 2006b). Volgens toenmalig minister Johan Sauwens was de tekst van zijn kabinet pragmatischer van aanpak in vergelijking met de tekst van het kabinet van de minister-president (Ruyters, 2006d). Dit werd bevestigd tijdens een ander interview (Ruyters, 2006e). Een toenmalig kabinetschef nuanceert de zaken echter (Ruyters & Pelgrims, 2006a). Volgens hem waren er wel degelijk twee verschillende visies aanwezig op de vergadering in Leuven, nl. de visie van het kabinet van Ambtenarenzaken en de visie van het kabinet van de minister-president. Over de redenen heerste er verdeeldheid tussen de respondenten. Volgens de kabinetschef ontbrak de visie van het kabinet van Ambtenarenzaken een draagvlak bij de andere partners van de regering omdat deze op een aantal vlakken veel verder ging dan de visie van het kabinet van de minister-president. Volgens een ander kabinetslid haalde de tekst van het kabinet Ambtenarenzaken het niet omdat deze tekst teveel aansloot bij de eerdere voorstellen vanuit de administratie (Pelgrims, 2007b).

In het Leuven-akkoord worden een aantal zaken concreter in vergelijking met het regeerakkoord. De uitgangspunten van de globale hervorming worden het primaat van de politiek, een grotere verantwoordelijkheid voor de eigen entiteit, een kwaliteitsvolle en klantgerichte dienstverlening, sturen op resultaten en een transfer van de beleidsuitvoering naar verzelfstandigde entiteiten (X, 2000g).

Vooraf op het vlak van organisatieverandering worden belangrijke krijtlijnen vastgelegd. Er wordt gesteld dat de huidige departementen zullen worden omgebouwd tot kerndepartementen met als opdracht beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. Vervolgens geeft het Leuven-akkoord aan dat

de opdracht zal gegeven worden een voorstel uit te werken tot herverkaveling van het huidige overheidslandschap (ministeries, Vlaamse Openbare Instellingen en Vlaamse Wetenschappelijk Instellingen (VWI's)). Hieronder begreep men in eerste instantie dat een aantal uitvoerende taken van departementen werden ondergebracht in verzelfstandigde overheidsagentschappen.

In tweede instantie streefde men homogene pakketten na. Bij het streven naar homogene pakketten sluit het Leuven-akkoord fusies van bestaande entiteiten niet uit. Binnen het verhaal van de herverkaveling schuift men bovendien een kritische evaluatie van de huidige departementen naar voren.

Tot slot sluit het Leuven-akkoord de relevantie van externe verzelfstandigde agentschappen niet uit, maar moeten zij tot stand komen op basis van door de Vlaamse regering vastgelegde politieke dimensies. Deze politieke dimensies zouden driedig kunnen zijn: de mate waarin bij de uitvoering van een overheidstaak, de directe en formele betrokkenheid van maatschappelijke actoren tot een toegevoegde waarde kan leiden bij de concrete beleidsuitvoering; de mate waarin bepaalde maatschappelijke actoren financieel betrokken zijn en participeren aan de financiering van de beleidsuitvoering en de mate waarin andere bestuurslagen direct betrokken en zelfs deels verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering van de Vlaamse regering. Naar analogie met het regeerakkoord stelt het Leuven-akkoord dat indien er gekozen wordt voor een raad van bestuur de samenstelling en haar relatie tot de voorgedijverheid grondig worden hervormd. Het primaat van de politiek wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Hieruit kunnen we besluiten dat de voorkeur van de Vlaamse regering in het verzelfstandigingsdebat uitging naar Intern Verzelfstandigde Agentschappen.

Vervolgens stelt het Leuven-akkoord dat de matrixstructuur van de Vlaamse administratie verlaten wordt. *“De Vlaamse regering kiest voor een bestuurlijk organisatiemodel waar de kerndepartementen en de verzelfstandigde overheidsagentschappen rechtstreeks verantwoording afleggen aan de functioneel bevoegde ministers”* (Vlaamse regering, 2000a). Tot slot vermeldt het Leuven-akkoord dat de statutaire hiërarchie voor topambtenaren verlaten wordt en er in de plaats een systeem van mandaathouders zal worden geïntroduceerd.

Opmerkelijk is de beslissing m.b.t. de matrixstructuur. Deze beslissing is een totaal nieuw element in vergelijking met de vorige documenten. Bovendien meldt de persmededeling van de Vlaamse regering dat hierdoor de bevoegdheden van het college van secretarissen-generaal zich beperken tot statutaire aangelegenheden en beleidsadvies (X, 2000g). Dit was een aanloop om het college van secretarissen-generaal af te schaffen. De matrixstructuur was in de jaren '90 geïntroduceerd omwille van het feit dat de toenmalige lijnstructuur een gebrek aan systematische coördinatie vertoonde (Studie- en Begeleidingscommissie voor de structurering van de diensten van de Vlaamse Executieve, 1989). Onderzoek toonde aan dat de matrixstructuur reeds in 1983 bij de start van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap was voorgesteld door de toenmalige administratieve cel (Pelgrims et al., 2003). De redenen die de administratieve cel ertoe hadden aanzet om voor de matrixstructuur te kiezen waren: flexibiliteit, de mogelijkheid tot integratie van de verschillende aspecten van beleid en de mogelijkheid om dwarsverbanden uit te bouwen

in het beleid (Hertecant, 1990). De redenen om de matrixstructuur niet te implementeren in 1983 waren puur politiek geïnspireerd. Aan politieke zijde bestond immers de vrees dat de matrixstructuur de greep van de politici op de administratie zou beperken, enerzijds aan de kant van de bevoegdheden en het beleid, anderzijds op de benoemingen (Pelgrims et al., 2003).

1.7 Wantrouwen tussen de coalitiepartners

Uit interviews bleek dat niet alle coalitiepartners even enthousiast waren over de voorgestelde veranderingen. Voornamelijk de socialistische partij was sceptisch over de voorgestelde hervorming (Ruyters, 2006b; Pelgrims, 2006b). Bij de socialistische regeringspartner was het gevoel aanwezig dat ze tot nu toe weinig betrokken werd bij de uitwerking van de Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) hervorming. *“Vanuit de SP was er het gevoel dat er plannen werden gemaakt en nota’s werden geschreven zonder dat ze betrokken waren”* (Ruyters, 2006b). Tijdens de vergadering in Leuven werd beslist dat de minister-president en de minister van Ambtenarenzaken de hervorming zouden sturen.

De snelheid waarmee Beter Bestuurlijk Beleid uiteindelijk vorm kreeg, was hier niet vreemd aan. De nota vanuit het ministerieel kabinet van de Minister-president passeerde immers zeer snel de regering. *“De nota is neergelegd op een vrijdag of een donderdag. De volgende week op de kern en de zaterdag was het Leuven en was het erdoor”* (Pelgrims, 2007b). Een kabinetschef stelde tijdens een interview dat hij de nota die besproken zou worden op het conclaaf in Leuven pas vrijdagmorgen had gekregen terwijl de regering vrijdagavond vertrok op conclaaf. *“Ik heb toen nog snel een nota naar mijn minister geschreven waarin stond om er zich niet te veel van aan te trekken maar de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering niet te doen want daar zouden problemen van komen”* (Ruyters, 2006b). De snelheid waarmee de initiatieven werden goedgekeurd verraste de regeringspartners. *“Het is in Leuven waar men ‘holder de bolder’ eigenlijk iedereen verrast heeft met de omvang van de operatie”* (Ruyters & Pelgrims, 2006b).

Het wantrouwen vanuit de socialistische partij werd bovendien versterkt door het aanvoelen dat de hervormingen vanuit liberale hoek zouden worden aangegrepen om hun achterstand inzake benoemingen in te halen (Ruyters & Pelgrims, 2006b).

De Vlaamse regering besliste om een voortgangswerkgroep voor de hervormingen op te richten. Hiervan zouden naast vertegenwoordigers van de minister-president en de minister van Ambtenarenzaken ook vertegenwoordigers van de vice-minister-president en de minister van Welzijn deel uit maken. Hierdoor zouden alle regeringspartners vertegenwoordigd worden in de voortgangswerkgroep.⁹ Deze voortgangswerkgroep zou later de stuurgroep Beter Bestuurlijk Beleid worden. In het ‘Leuven-akkoord’ kreeg het hervormingsproject immers de naam Beter

⁹ VLD via de minister-president, SP via de vice-minister-president, VU&ID via de minister van Ambtenarenzaken en tot slot Agalev via de minister van Welzijn

Bestuurlijk Beleid (BBB) in plaats van tot dan toe 'Nieuw Bestuurlijk Beleid'. De voortgangswerkgroep was voornamelijk gericht op het counteren van het groeiende wantrouwen in de coalitie over de hervorming.

1.8 Het parlement

Hoewel het Vlaams parlement door zijn resoluties een belangrijke aanzet gaf voor de hervormingen van de VOI's werd zij bij de uitwerking van de Beter Bestuurlijk Beleid hervorming niet betrokken. Een voormalig parlements lid stelt in een interview dat: *"De eerste frustratie is dat de ganse opzet eigenlijk zonder inspraak vanuit het parlement gebeurd is"* (Ruyters, 2006c).

Vanuit het Vlaams parlement zag men de voorgestelde veranderingen in de schoot van de regering ontstaan zonder enige inspraak te hebben. Uit het interview met een voormalig parlements lid bleek dat men vanuit de oppositie de vraag heeft gesteld om een bijvoegsel aan de oorspronkelijke beleidsbrief te voegen. *"Terwijl in de pers allerlei artikelen verschenen zaten wij met een ingediende beleidsbrief waar er over heel de hervorming niets in stond. Dit is er allemaal achteraf bijgevoegd"* (Ruyters, 2006c). In dit addendum zien we inderdaad de beslissingen terugkomen die in het Leuven-akkoord staan (Vlaams Parlement, 2000a).

Een ander parlements lid wees erop dat de discussie niet gevoerd werd in het Vlaams parlement. Volgens hem is de organisatie van de administratie een voorrecht van de uitvoerende macht. Bovendien blijkt dat een groot deel van de parlements leden geen ervaring heeft met de uitvoerende macht. Dit maakt het volgens de geïnterviewde nog moeilijker om in te spelen op deze thematiek. *"Het is niet echt een dossier van het parlement en het is ook niet direct een dossier waar de regering mee staat of mee valt"* (Ruyters & Pelgrims, 2006b).

1.9 Terugkoppeling naar de agenda-setting

De eigenlijke bron van Beter Bestuurlijk Beleid aanduiden is geen eenvoudige taak. In verschillende documenten konden we een aantal basisprincipes terugvinden. De resoluties die werden aangenomen in het Vlaams Parlement gaven een belangrijke input voor de veranderingen met betrekking tot de herordening van het VOI landschap. Daarnaast vroeg het parlement ook belangrijke aanpassingen aan het boekhoudkundige systeem. Deze resoluties vonden parallel plaats met de voorstellen van secretaris-generaal Eric Stroobants om de verhouding tussen beleidsvoorbereiding en –uitvoering te wijzigen. De 'bijdrage aan het regeerakkoord vanuit de Vlaamse administratie' toont aan dat op deze voorstellen verder geborduurd werd. Hierin konden we echter niet de grootschalige hervorming die Beter Bestuurlijk Beleid zou worden terugvinden.

Tijdens een interview stelde een leidend ambtenaar dat ambtenaren misschien wel een voorzet gaven voor het veranderingsproject Beter Bestuurlijk Beleid maar dat deze voorzet veeleer was

ingegeven vanuit een continuïteit van de op dat ogenblik lopende veranderingen (Ruyters, 2006b).

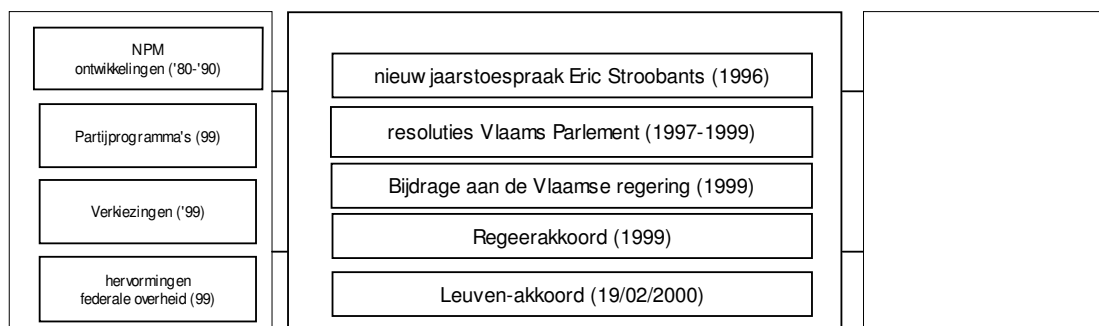
Het regeerakkoord sluit vanuit het primaat van de politiek aan bij de voorgestelde veranderingen rond beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Uit de plaats van de administratieve hervorming in het regeerakkoord kunnen we wel afleiden dat de modernisering van de Vlaamse administratie een hoge prioriteit vormde voor de nieuw aantredende regering. Toch kunnen we moeilijk concluderen dat het regeerakkoord de radicale en grootschalige Beter Bestuurlijk Beleid hervorming in zich droeg.

Hiervoor zouden voornamelijk externe gebeurtenissen zorgen. De aankondiging van de federale initiatieven rond de Copernicushervorming leidde tot een versnellingsmoment binnen de Vlaamse regering. Uit interviews bleek de lancering ervan de trigger te vormen voor de lancering van het veranderingsproject (Ruyters, 2006b). *“De ambitie op Vlaams vlak was ingegeven door de ambitie op federaal vlak”* (Van Nieuwenhove et al., 2006b). Het Leuven-akkoord vormt bijgevolg de echte start van het veranderingsproject. Hierbij bleek vooral het ministeriële kabinet van de minister-president een belangrijke inspirator voor de hervormingen. *“Het is niet echt de administratie, het is het kabinet van Dewael geweest”* (Ruyters, 2006b).

Uiteindelijk gebeurde de lancering van de hervorming op initiatief van de minister-president en de minister van ambtenarenzaken zoals we konden verwachten vanuit het theoretisch kader (Painter, 2004; Halligan, 2001; Clark, 2000). De dynamiek van de ministeriële kabinetten vervulde in de agenda-setting echter een belangrijke rol. De agenda-setting van de hervormingen waren bijgevolg een zaak van een beperkt aantal machtige actoren (Barzelay, 2003). Hierdoor dreigde echter het evenwicht in de coalitie verstoord te worden. Dit werd vervolgens hersteld door het oprichten van een voortgangswerkgroep waarbij alle ‘kleuren’ van de regering vertegenwoordigd werden.

Hoewel het parlement een belangrijke voorzet gaf door de resoluties goed te keuren bleef het verder verstoken bij de uitwerking van het hervormingsproject. Hoewel de literatuur vaak stelt dat de politieke partijen via hun programmatorische functies voorstellen op de politieke agenda trachten te zetten bleek uit de analyse dat hun rol veeleer beperkt was in de agenda-setting van Beter Bestuurlijk Beleid.

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de agenda-setting samen. De central box vertegenwoordigt de agenda-setting episode. Hoger stelden we dat door de aaneenschakeling van de verschillende fasen in het veranderingsproces de prior en later events samenvallen met de onderzochte fasen. Hierdoor hertekenden we het model. De box links vertegenwoordigt de contemporaneous events. De box aan de rechterzijde vertegenwoordigt de related events. Tijdens de agenda-setting konden geen related events worden vastgesteld waarop het veranderingsproces een invloed had.



Figuur 11: schematisch overzicht van de events tijdens de agenda-setting

2 POLICY FORMULATION

In de fase van de policy formulation zouden de initiatieven verder uitwerking krijgen. Een belangrijk event wordt hier gevormd door het rapport van de bijzondere commissarissen. Daarnaast vormt de vergadering van 17 november 2000 een belangrijk event in het verder concretiseren van de voorgestelde initiatieven.

2.1 Politieke motieven bij de aanduiding van bijzondere commissarissen

Nadat de Vlaamse regering de krijtlijnen voor de hervorming had uitgetekend, dienden deze verder geconcretiseerd te worden. Hiervoor werden twee bijzondere commissarissen aangeduid. Deze twee bijzondere commissarissen waren Eric Stroobants (secretaris-generaal van het toenmalige horizontale departement Coördinatie) en Leo Victor (secretaris-generaal van het toenmalige horizontale departement Algemene Zaken en Financiën). Op 31 maart 2000 kregen zij hun officiële opdracht. De opdracht van de topambtenaren beperkte zich tot het operationeel uitwerken van de hervorming. Een leidend ambtenaar stelde hierover het volgende: “*De politiek heeft steeds zowel het proces als de inhoud van de hervorming zeer strak aangestuurd*” (Van Nieuwenhove et al., 2006b).

Bij de aanduiding van de bijzondere commissarissen speelden naast motieven met betrekking tot de hervormingen ook politieke motieven een rol. Eric Stroobants vervulde als voorzitter van het College van Secretarissen-generaal ook het secretariaat van de Vlaamse regering. Dit was echter niet naar de wens van de toenmalige Vlaamse regering en voornamelijk de liberale coalitiepartner. De benoeming tot bijzonder commissaris bood de mogelijkheid om de toenmalige secretaris van de Vlaamse regering te vervangen. In het tweede artikel van het benoemingsbesluit lezen we dat door de aanstelling de secretarissen-generaal voor de duur van hun opdracht verhinderd zijn als secretaris en plaatsvervangend secretaris van de Vlaamse regering (Dewael & Sauwens, 2000). De minister-president zou de plaatsvervangende secretaris van de Vlaamse regering aanduiden. De kabinetschef van de minister-president zou het

secretariaat van de Vlaamse regering overnemen. *“De bijzondere commissarissen zijn aangeduid om Stroobants weg te werken als Secretaris van de regering. De kabinetschef van Dewael wordt secretaris van de regering onder alibi dat Stroobants het te druk had als bijzondere commissaris”* (Ruyters, 2006b). Dit werd bevestigd tijdens een ander interview: *“De bijzondere commissarissen zijn een politieke creatie geweest om Stroobants weg te krijgen [van de ministerraad]”* (Pelgrims, 2006d).

Niet enkel de benoeming van Eric Stroobants was politiek geïnspireerd. Aan de aanduiding van Leo Victor lagen ook politieke motieven ten grondslag. Eerder verwezen we naar het wantrouwen bij de socialistische partij over Beter Bestuurlijk Beleid na het Leuven-akkoord. Op dat moment wenste de socialistische partij een sterkere betrokkenheid te hebben bij de uitwerking van het veranderingsproject. De aanduiding van bijzondere commissaris Leo Victor voorzag in de mogelijkheid. Hierdoor zou men vanuit de politieke partij beter in staat zijn om de evolutie van het veranderingsproject op te volgen (Pelgrims, 2007d). Deze strategie bleek te werken. Uit een interview met een topambtenaar kwam naar voren dat er in de opmaak van het veranderingsproject overlegvergaderingen plaatsvonden op het ministerieel kabinet van vice-minister-president Stevaert. Naast ambtenaren van socialistische signatuur waren ook de parlementsvoorzitter van het Vlaams parlement en één van de bijzondere commissarissen hierop aanwezig (Pelgrims, 2007c). Binnen de socialistische partij had de parlementsvoorzitter van het Vlaams parlement het BBB dossier naar zich toe getrokken. Hiervoor lagen twee elementen aan de oorsprong. In eerste instantie een persoonlijk engagement. In tweede instantie omdat hij in het Vlaams parlement de commissie leidde verantwoordelijk voor de hervormingen (Pelgrims, 2006b). Door de aanduiding van de tweede bijzondere commissaris had men rechtstreeks toegang tot de ontwikkeling van het veranderingsproject.

Tijdens het onderzoek gaven de beide bijzondere commissarissen aan dat ze niet wisten dat er twee bijzondere commissarissen zouden worden aangesteld. Tot hun aanstelling waren beide ervan overtuigd dat er slechts één bijzonder commissaris zou worden aangesteld. De interne regeringsbesluitvorming en politieke motieven zouden er echter anders over beslissen.

Het is opvallend dat net twee secretarissen-generaal van horizontale departementen werden aangesteld om deze opdracht uit te voeren, vooral gelet op de belangrijke veranderingen die werden voorgesteld in de relatie tussen het ministerie van de Vlaamse gemeenschap en de Vlaamse Openbare Instellingen. De Vlaamse Openbare Instellingen hebben aanvankelijk getracht om ook een bijzondere commissaris te leveren (Pelgrims, 2006d).

Uit interne documenten van het kabinet van de minister van Ambtenarenzaken blijkt dat de vraag werd opgeworpen om de VOI's reeds in de policy formulation fase te betrekken. Uit de reactie blijkt dat men op het kabinet van Ambtenarenzaken van mening was dat de betrokkenheid van de VOI's een belangrijk issue was, maar niet in deze fase van de hervorming. De kabinetschef stelt dat vooreerst de grote lijnen politiek getrokken moeten worden. De betrokkenheid van de VOI's zou later plaatsvinden, net zoals het ministerie van de Vlaamse gemeenschap en het personeel later zouden betrokken worden. Uit interviews werd ook duidelijk dat het betrekken van de VOI's

in de aanvangsfase van de hervorming botste op weerstand van de minister-president (Pelgrims, 2006d).

2.2 Beter Bestuur. Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie

Het resultaat van het denkwerk van de bijzondere commissarissen bestond uit het lijvige document 'Beter Bestuur. Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie' (Victor & Stroobants, 2000). Volledig volgens de principes vastgelegd door de Vlaamse regering in het regeerakkoord en het Leuven-akkoord vangt het rapport (na een visie op de Vlaamse overheid en de burger in de samenleving van de 21^{ste} eeuw) aan met een hoofdstuk over het primaat van de politiek en de politieke verantwoordelijkheid. In hun rapport vertrekken de bijzondere commissarissen van de algemene formulering van Bouckaert om het begrip te verduidelijken. Deze formulering houdt de voorrang in van de wetgevende op de uitvoerende macht, de voorrang van de minister op de ambtenaar/manager en tot slot de voorrang van het algemeen belang op het particulier belang (Bouckaert, 1997). De bijzondere commissarissen erkennen in het vervolg van hun rapport dat de regering bij de beleidsbepaling administratief ondersteund dient te worden. De rol van de administratie dient daarentegen versterkt te worden op het vlak van de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Zij stellen: *"De regel van het politieke primaat doet dan ook geen afbreuk aan de opdracht van de Vlaamse administratie (in ruime zin) op het vlak van beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, met inbegrip van monitoring, toezicht en inspectie"* (Victor & Stroobants, 2000).

In het derde hoofdstuk van hun rapport gaan de bijzondere commissarissen vervolgens in op de bouwstenen voor een organisatiemodel van de Vlaamse administratie. Hierbij vertrekken ze van vier uitgangspunten: een duidelijke invulling van het primaat van de politiek, een verdere ontvlechting van politiek en administratie, werkbare bruggen tussen het politieke niveau en een gevoelige verhoging van de slagkracht van de Vlaamse administratie (Victor & Stroobants, 2000).

In dit derde hoofdstuk formuleren de bijzondere commissarissen twee kernbegrippen die de uitgangspunten van de hervorming moesten worden. De Vlaamse administratie zou bestaan uit homogene beleidsdomeinen: *"een verzameling of cluster van beleidsvelden die zowel vanuit het oogpunt van de politiek als vanuit het oogpunt van de klant/doelgroep een herkenbaar en samenhangend geheel vormen"* (Victor & Stroobants, 2000). Bovendien zou er een één-op-één relatie ontstaan tussen ministers en entiteiten. *"Dit houdt in dat één minister de aansturing, opvolging en het toezicht verzorgt van een samenhangend geheel van diensten, die behoren tot één beleidsdomein. Een één-op-één relatie betekent ook dat elke dienst of entiteit aangestuurd en opgevolgd wordt door slechts één functionele minister"* (Victor & Stroobants, 2000).

Tot hiertoe vonden we in geen enkel document een aanwijzing terug voor de één-op-één relatie tussen minister en administratie. Dit concept werd voor het eerst geïntroduceerd in het rapport

van de bijzondere commissarissen. We zouden hier kunnen besluiten dat de één-op-één relatie werd voorgesteld vanuit de administratie.

2.2.1 De departementen als 'centre of excellence'

Elk beleidsdomein diende te bestaan uit één departement en een aantal uitvoeringsagentschappen. De departementen zullen, naar analogie met het Leuven-akkoord, niet langer in een matrixstructuur opereren. Zij worden niet overkoepeld door één ministerie. Bovendien vermeldt het rapport van de bijzondere commissarissen dat de horizontale departementen geen centrale dienstverlening organiseren, behalve op algemeen verzoek. Ook dit past perfect binnen de beslissingen die eerder door de Vlaamse regering werden genomen. De nieuw op te richten departementen zouden fungeren als 'centre of excellence' op het vlak van beleidsondersteuning. Hierbij zouden zij zich richten op de beleidsvoorbereiding, de monitoring van de uitvoering en de beleidsevaluatie. Departementen zouden bovendien taken van beleidsuitvoering opnemen indien deze niet voldeden aan de criteria om ze te verzelfstandigen.

2.2.2 Agentschappen: het onderscheid tussen IVA's en EVA's

Naast de departementen zouden beleidsdomeinen bestaan uit een aantal verzelfstandigde agentschappen. Deze agentschappen richten zich op uitvoeringstaken en hebben hiervoor soepele werkingsmodaliteiten: *"minstens dezelfde soepele werkingsmodaliteiten als de huidige VOI's van type B"* (Victor & Stroobants, 2000). In hun rapport maken de bijzondere commissarissen een onderscheid tussen intern (IVA) en extern verzelfstandigde agentschappen (EVA). Deze verschillen van elkaar op vier vlakken: rechtspersoonlijkheid, aansturing, hiërarchische band en politieke verantwoordelijkheid.

In eerste instantie verschillen interne en externe agentschappen inzake rechtspersoonlijkheid. Intern verzelfstandigde agentschappen hebben geen eigen rechtspersoon, maar zij functioneren binnen de rechtspersoon van de Vlaamse gemeenschap/gewest. Extern verzelfstandigde agentschappen bezitten daarentegen wel een eigen rechtspersoonlijkheid. In tweede instantie verschillen ze inzake aansturing. IVA's worden door de minister aangestuurd op basis van een beheersovereenkomst tussen de minister en de leidende ambtenaar. EVA's daarentegen worden aangestuurd door een beheersovereenkomst die de minister afsluit met de raad van bestuur van de EVA. Bij IVA's ontbreekt met andere woorden een Raad van Bestuur tussen de minister en de leidende ambtenaar. In derde instantie verschillen IVA's en EVA's op het vlak van hun hiërarchische band. De eerste vallen onder het rechtstreekse gezag van de minister, terwijl bij de EVA's deze band afwezig is. De taken van de minister beperkt zich tot sturen en toezicht uitoefenen. In vierde instantie verschillen IVA's en EVA's van elkaar op het vlak van politieke verantwoordelijkheid. Bij de IVA's is het de minister die de volle politieke verantwoordelijkheid draagt, zowel voor de aansturing en het toezicht op de prestaties van het agentschap. Bij een EVA draagt de minister enkel de politieke eindverantwoordelijkheid.

Binnen de groep van de EVA's maken de bijzondere commissarissen een onderscheid tussen EVA's naar privaatrecht en EVA's naar publiek recht. De EVA's naar publiek recht worden geleid door een raad van bestuur. Zoals eerder vermeld, sluit de raad van bestuur een beheerscontract met de minister. Tot de groep van de EVA's met privaatrecht behoren nv's, coöperatieve vennootschappen,...

Bij de oprichting van agentschappen volgen de Bijzondere Commissarissen in hun rapport de vragen die door het Vlaams Parlement, het Rekenhof en de Raad van State werden geformuleerd over de democratische controle van het parlement en minister. Daarom stellen zij ook dat vanuit het politiek primaat de interne verzelfstandiging principieel de voorkeur heeft boven de externe verzelfstandiging. Externe verzelfstandiging dient een bewust afgewogen keuze van het politieke niveau te zijn om onderdelen van de verantwoordelijkheid voor de beleiduitvoering af te staan. Net als in de Vlaamse regering ging de voorkeur van de bijzondere commissarissen uit naar IVA's boven EVA's.

2.2.3 Criteria voor de oprichting van IVA's en EVA's.

In hun rapport bakenen de bijzondere commissarissen criteria af voor de oprichting van IVA's en EVA's. Voor de IVA's stellen zij vijf criteria voor. Ten eerste dienen de uitvoeringstaken die verzelfstandigd worden voldoende kritische massa te hebben, ten tweede moeten de producten en diensten meetbaar zijn, ten derde moet de aansturing vanuit doelmatigheid mogelijk zijn, ten vierde moet de aansturing reëel en invulbaar zijn en ten vijfde dient de omvang van de entiteit voldoende groot te zijn.

Voor de EVA's stellen zij twee criteria voor: autonomie en sturing van de uitvoering en partnerschap bij de uitvoering. Voor het eerste criterium schuiven de bijzondere commissarissen drie subcriteria naar voren. Ten eerste de wenselijkheid van een onafhankelijk oordeel op grond van specifieke deskundigheid, ten tweede het onderbrengen van taken in een EVA omwille van principiële redenen en ten derde specifieke activiteiten in een competitieve omgeving. Onder het tweede criterium identificeren zij drie vormen van partnerschap nl. met andere bestuurslagen, de financiële betrokkenheid van maatschappelijke actoren en tot slot de directe en formele betrokkenheid van maatschappelijke actoren die een toegevoegde waarde creëren bij de uitvoering van het beleid.

In de bijlagen van de voorstellen van de bijzondere commissarissen wordt tevens een lijst opgenomen van 13 ministeries. De Vlaamse regering zou deze ministeries echter reeds gecommuniceerd hebben tijdens de vergadering van 17 november 2000 (cfr. infra).

2.3 De oprichting van een begeleidingscommissie

Hoewel de regering de bijzondere commissarissen de opdracht had gegeven *“een concreet voorstel van nieuwe organisatiestructuur en werkingsmodaliteiten voor de hele Vlaamse*

administratie uit te werken” stelde ze op 27 juni 2000 een begeleidingscommissie aan. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van de Vlaamse regering en deskundigen inzake overheidsmanagement en -organisatie uit de academische en bedrijfswereld.

De opdracht van deze begeleidingscommissie was tweërlei. Ten eerste had ze de opdracht om de voorstellen van de bijzondere commissarissen te toetsen. Ten tweede diende zij de Vlaamse regering op korte termijn te adviseren over de indeling van alle dienstverleningspakketten van de Vlaamse overheid in beleidsvelden en de samenvoeging van deze beleidsvelden in homogene beleidsdomeinen. Dus hoewel de bijzondere commissarissen de expliciete opdracht hadden een nieuwe organisatiestructuur voor de Vlaamse administratie uit te tekenen, zou de begeleidingscommissie een voorstel formuleren aan de Vlaamse regering over de homogene beleidsdomeinen.

Deze commissie zou uiteindelijk slechts een aantal keer samenkomen. Uit interviews bleek dat deze formule niet de beoogde resultaten kon voorleggen en uiteindelijk werd opgedoekt (Ruyters, 2006e).

2.4 Vergadering van 17 november 2000: de ministeries krijgen vorm rond 13 beleidsdomeinen.

De bijzondere commissarissen zouden hun voorstellen pas op 21 december 2000 voorleggen. De Vlaamse regering hield echter op 17 november 2000 reeds een vergadering over de reorganisatie van de diensten van de Vlaamse regering.

De bijzondere commissarissen verwijzen op twee plaatsen in hun voorstel naar deze vergadering. In hun voorwoord stellen ze: “*Het model concretiseert de tussentijdse beslissing van de Vlaamse regering 17 november 2000*” (Victor & Stroobants, 2000). Daarnaast vinden we ook in een voetnoot in het derde hoofdstuk “*Elementen uit de tussentijdse beslissing dd. 17 november 2000 van de Vlaamse regering over sommige aspecten van de reorganisatie van het Vlaamse overheidslandschap zijn mee verwerkt*” (Victor & Stroobants, 2000). Volgens de bijzondere commissarissen kregen zij de nodige autonomie om hun voorstellen over de organisatiestructuur uit te werken. Vanuit de administratie werd echter aangestuurd op een beslissing over de beleidsdomeinen door de Vlaamse regering (Pelgrims, 2007d). Vanuit de administratie vond men het opportuun dat de regering een beslissing nam over de indeling van de beleidsdomeinen. Een aantal onderdelen kon men immers theoretisch onderbrengen in verschillende beleidsdomeinen.

De persmededeling van de vergadering van 17 november 2000 verwijst naar de afspraken en de principes van het Vlaams Regeerakkoord en de bijzondere vergadering van de Vlaamse regering in Leuven. Op het einde van de persmededeling vinden we de enige verwijzing naar de bijzondere commissarissen, nl. “*dat deze tegen eind 2000 een voorontwerp van Kaderdecreet uitwerken waardoor het Vlaams overheidslandschap opnieuw gestructureerd wordt in overeenstemming met de vandaag aangekondigde nieuwe lees*” (Vlaamse regering, 2000b).

De persmededeling over de vergadering van 17 november 2000 toont aan dat er tijdens deze vergadering elementen uit het Leuven-akkoord reeds geconcretiseerd werden. De beslissing schuift een totaal van dertien ministeries naar voren rond dertien homogene beleidsdomeinen. Deze ministeries zullen bestaan uit departementen en agentschappen en in een één-op-één relatie staan met de minister. Het document stelt uitdrukkelijk dat de matrixstructuur wordt verlaten. Tot slot geeft het document aan dat door de hervorming de ministeriële kabinetten afgeslankt kunnen worden.

De persmededeling vermeldt de volgende 13 ministeries:

1. Diensten van de minister-president
2. Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking
3. Wetenschaps- en technologisch Innovatiebeleid
4. Bestuurszaken
5. Financiën en Begroting
6. Onderwijs en Vorming
7. Welzijn en Volksgezondheid
8. Cultuur, Sport en Media
9. Economie, Werkgelegenheid en Toerisme
10. Landbouw
11. Leefmilieu en Natuurbehoud
12. Mobiliteit
13. Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen

Tussen de verschillende kabinetten en ministers heeft een grote discussie plaatsgevonden over het aantal beleidsdomeinen. Hierbij waren twee opties aanwezig: een 40-tal, dat men volgens politieke voorkeur kon clusteren en 9 ministeries die vanuit een één-op-één relatie aan 9 ministers zouden worden toegewezen.¹⁰ Er was verdeeldheid over deze twee opties, zowel binnen de regering als onder de bijzondere commissarissen.

De 40-tal bouwstenen werden naar voren geschoven door het kabinet van de vice-minister-president Stevaert en uit ruimere socialistische hoek. Bijzondere commissaris Leo Victor was ook voorstander van deze denkpiste. Uit interviews bleek dat men aan socialistische kant de politieke besluitvorming van de regeringsvorming niet afhankelijk wilde maken van administratieve structuren (Pelgrims, 2007c). Eric Stroobants en zijn administratie waren te vinden voor 11 beleidsdomeinen: 10 beleidsdomeinen met een één-op-één relatie tussen minister en administratie en één minister zonder portefeuille maar verantwoordelijk voor transversale bevoegdheden. De liberale coalitiepartner had oren naar dit voorstel (Pelgrims, 2007d).

Uit de gedachtewisseling in het Vlaams parlement bleek dat er consensus bestond in de Vlaamse regering dat de één-op-één niet zou leiden tot eenzelfde aantal beleidsdomeinen en ministers. Minister Sauwens stelt immers: *“er komen geen elf ministers voor elf ministeries. De regering kan*

¹⁰ Op dat moment bestond de regering uit 9 ministers.

pakketten samenstellen.” (Vlaams Parlement, 2000b). Hierdoor zou men vermijden dat de regering in een ambtelijk keurslijf werd gedwongen bij de portefeuilleverdeling. De mogelijkheid om pakketten samen te stellen zou voldoende ruimte laten.

Uiteindelijk bleek het compromis zich te vinden in de creatie van 13 ministeries. Dit liet min of meer toe dat er bevoegdheidspakketten konden gecreëerd worden en de transactiekosten beperkt bleven. Het compromis over het aantal en de vorm van de beleidsdomeinen werd uitgewerkt door de ministeriële kabinetten. *“De beleidsdomeinen werden na een serieuze discussie vastgelegd. Er was een heel zware discussie tussen de kabinetten van Van Mechelen en Anciaux of media bij cultuur of bij economie hoort”* (Pelgrims, 2006b).

Niemand kon tijdens het onderzoek aangegeven hoe men binnen de regering tot een totaal van ‘13’ is gekomen. De meest waarschijnlijke verklaring lijkt te liggen in een combinatie van het aantal ministers en regeringspartijen (Pelgrims, 2007d). Op dat ogenblik bestond de regering uit 9 ministers geleverd door 4 regeringspartijen. Door een totaal van 13 beleidsdomeinen te creëren kreeg iedere minister één beleidsdomein toegewezen en kon men bovendien aan iedere politieke partij een tweede beleidsdomein toekennen.

Hoewel er in de regering consensus bestond over de vorming van 13 beleidsdomeinen en de één-op-één relatie, bleek het een zeer magere consensus. Uit de interviews bleek dat vice-minister-president Steve Stevaert vrij snel na dit compromis te kennen gaf dat hij bij de volgende regeringsvorming de één-op-één relatie niet kon garanderen (Pelgrims, 2006b). Bovendien verkoos de regering om het één-op-één principe niet in te schrijven in het kaderdecreet (cfr. Infra) zoals de SERV had gevraagd. Enkel de memorie van toelichting maakt melding van het één-op-één principe (Stukken, 2003a).

Hoger stelden we reeds dat de bijzondere commissarissen hun voorstellen zouden voorleggen op 21 december 2000 aan de regering. De regering keurde dit rapport niet integraal goed. Het snelinfo bericht van de Vlaamse overheid van 19 januari 2001 stelt dat de Vlaamse regering akte neemt van dit rapport (X, 2001h). De uiteindelijke beslissing zal niet meer afwijken van de hoger geformuleerde principes. De snelinfo stelt echter dat er aan de leidende ambtenaren gevraagd wordt te reflecteren over de 13 homogene beleidsdomeinen zoals die is opgenomen in het rapport van de bijzondere commissarissen.

2.5 Het parlement op de hoogte gehouden via een gedachtewisseling

Op 14 december 2000 hield de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervormingen en Ambtenarenzaken van het Vlaams Parlement een gedachtewisseling met toenmalig minister Sauwens (Vlaams Parlement, 2000b). Hierbij liet hij zich bijstaan door de twee bijzondere commissarissen. Opvallend is dat de bijzondere commissarissen hun voorstellen officieel nog niet hadden gepubliceerd.

In de inleidende beschouwingen geeft toenmalig minister Sauwens nadere uitleg bij de beslissingen van de Vlaamse regering. Na de uiteenzetting volgen verschillende vragen van de commissieleden. Deze vragen waren gericht op alle facetten van het veranderingsinitiatief: mandaatsysteem, rol van het parlement in de beheersovereenkomsten, de één-op-één relatie, de organisatie van het ministerie, scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, transformatie van VOL's naar IVA's en EVA's.

Deze hoorzitting had vooral tot doel om het parlement op de hoogte te houden van de beslissingen die genomen waren in de schoot van de Vlaamse regering. Veel verder dan het signaleren van vragen en/of problemen ging de inbreng van het Vlaams Parlement niet in deze fase.

2.6 Problemen in de voorbereidingsfase van Beter Bestuurlijk Beleid.

Hoger stelden we reeds dat er bij de socialistische coalitiepartner een wantrouwen aanwezig was over de hervormingsoperatie. In juli 2000 houdt Norbert Debatselier een zogenaamde toespraak voor de ambtenaren van socialistische signatuur. Zogenaamd, omdat uit interviews blijkt dat deze toespraak nooit heeft plaatsgevonden maar wel in de kranten is verschenen (Ruyters, 2006b). In deze 'toespraak' geeft De Batselier een schot voor de boeg van de veranderingen. Hij bekritiseert hierbij voornamelijk vier elementen van de hervorming: de omvang van de hervorming, de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, politieke benoemingen en tot slot de inbreng van het Vlaams Parlement in de hervormingen. Dit vormde een belangrijk politiek feit aangezien Norbert De Batselier binnen de socialistische partij de hervormingen naar zich had toegetrokken. Hij spreekt hier met andere woorden in naam van de socialistische coalitiepartner.

In de 'toespraak' klaagt hij de groots opgevatte veranderingen aan. *"Dit mag niet gebeuren door een complete en drastische revolutie door te voeren [...] Laat ons daarom datgene wat goed loopt in de Vlaamse overheidsadministratie onaangeroerd laten. We moeten ons toespitsen op de zwakke punten van het overheidsapparaat en deze kordaat aanpakken. Laat ons goed doordracht stap voor stap in de goede richting werken. We moeten ons de tijd gunnen en mogen niet overhaast tewerk gaan. Maar laat ik duidelijk zijn: nu opnieuw een totaal nieuwe structuur is niet de 'echte' behoefte"* (De Batselier, 2000).

Vervolgens gaat hij verder door de idee om beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering op te splitsen af te doen als onjuist, ongewenst en achterhaald. De grootste waarschuwing die Norbert De Batselier met zijn 'toespraak' gaf, was echter dat de hervorming onder *"geen beding een achterpoortje mag zijn om nieuwe functies te creëren en om zo politieke benoemingen mogelijk te maken"* (De Batselier, 2000). Tot slot klaagt Norbert De Batselier aan dat het Vlaams Parlement te weinig betrokken is in deze hervorming. *"Dit enkel met de uitvoerende macht regelen zou een aanfluiting zijn van de democratie [...] Eerst moeten dus de basisprincipes tussen Regering en Parlement samen vastgelegd en pas dan kan de regering deze opinie uitwerken"* (De Batselier, 2000).

Het schot voor de boeg werd opgepikt door de media. De Financieel Economische Tijd kopte: *“SP vreest ‘verblauwing’ Vlaamse administratie”*. Deze toespraak was een waarschuwing voor de initiator van de hervorming dat Beter Bestuurlijk Beleid in geen geval kon uitdraaien op een blauwe benoemingsoperatie. Bij de socialistische partij was de angst groot dat Vlaamse liberalen zo sterk achter de hervormingen stonden om ambtenaren te kunnen benoemen in de administratie. *“Ik heb altijd de indruk gehad dat de VLD daar zeer sterk achter stond. Volgens mij zagen ze daar de mogelijkheid in om met de jaren waarin CVP en SP invloed hebben gehad in de administratie, komaf te maken. Dat was latent aanwezig tijdens de onderhandelingen. Dat werd nooit expliciet gezegd, maar je had de indruk dat dit wel in het achterhoofd meespeelde”* (Ruyters & Pelgrims, 2006b).

Een tweede groot probleem in de voorbereidingsfase van Beter Bestuurlijk Beleid was het gedwongen ontslag van de minister van Ambtenarenzaken, Johan Sauwens. Hiermee verloor het hervormingsproject een van de voorvechters van de hervorming. De nieuwe minister van Ambtenarenzaken werd Paul Van Grembergen. De Vlaamse hervormingen stonden aan de vooravond van de besluitvorming en de implementatie. Het vertrek van Johan Sauwens blijkt een grote impact gehad te hebben op de dynamiek van het hervormingsproces. Uit interviews blijkt dat Paul Van Grembergen eerder twijfelachtig was ten aanzien van het moderniseringsproces. Vooral de omvang deed hem twifelen aan de haalbaarheid (Ruyters, 2006e). Door het vertrek van Johan Sauwens bleef de minister-president de enige trekker van het hervormingsproces.

Ondanks deze problemen in de voorbereidingsfase van Beter Bestuurlijk Beleid bleef de implementatiedatum een feit. Op 1 januari 2003 zou de hervorming van de organisatiestructuur een feit zijn volgens de minister-president (Tegenbos, 2001c).

2.7 Terugkoppeling naar de policy formulation

De hervorming van de Vlaamse overheid was een issue dat hoog op de politieke agenda kwam te staan. De krijtlijnen werden sterk getrokken door de regering. De aangestelde bijzondere commissarissen werden dus niet zozeer belast met het ontwikkelen van een nieuwe organisatiestructuur. Zij bleven volledig binnen de kaders die door de Vlaamse regering tijdens de verschillende vergaderingen werden uitgetekend. Hierbij bleken vooral de vergadering in Leuven op 19 februari 2000 en de beslissing van 17 november 2000 cruciaal. Uit onderzoek bleek bovendien dat de twee bijzondere commissarissen hun takenpakket bestond uit operationele taken. Het strategisch takenpakket bleef bij de Vlaamse regering en de ministeriële kabinetten. Vooral tussen ministeriële kabinetten onderling bleken discussies gevoerd te zijn geweest over de plaats van bevoegdheden.

Bovendien blijkt dat achter de aanstelling van de bijzondere commissarissen belangrijke politieke motieven schuilden. De aanduiding van Eric Stroobants werd ingegeven om de weg vrij te maken zodat de kabinetschef van de minister-president het secretariaat van de Vlaamse regering kon opnemen. Daarnaast was de aanduiding van Leo Victor tot bijzondere commissaris een vraag vanuit de socialistische partij om de betrokkenheid bij de operationalisering van het project te

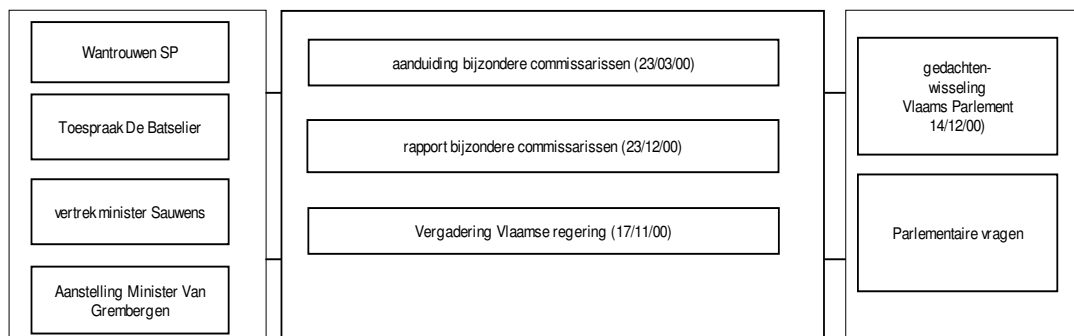
garanderen. De aanduiding van twee bijzondere commissarissen zorgde er bovendien voor dat de operationalisering bemoeilijkt wordt door de continue afstemming van de voorstellen onder de twee bijzondere commissarissen.

Uiteindelijk zal de Vlaamse regering het rapport van de bijzondere commissarissen niet als uitgangspunt nemen voor de start van de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen. Zij nam enkel akte van het voorliggende rapport. Misschien een semantische discussie maar zeker een betekenisvolle in het verdere verloop van Beter Bestuurlijk Beleid. Zo bleek bijvoorbeeld dat het principe van de één-op-één relatie door deze bijzondere commissarissen naar voren werd geschoven maar dat dit slechts een beperkt draagvlak had binnen de regering. Uiteindelijk zal dit principe niet worden ingeschreven in het kaderdecreet.

De policy formulation fase is geen neutrale fase. De geformuleerde opties creëren immers winnaars en verliezers. De snelheid waarmee de Beter Bestuurlijk Beleid voorstellen goedgekeurd werden, leidde tot ongerustheid bij de coalitiepartners. Voornamelijk de socialistische partij voelde zich ongemakkelijk bij de voorstellen. De moeilijkheden werden geformuleerd via parlamentsvoorzitter De Batselier. Hij had immers binnen de socialistische partij het dossier naar zich togetrokken. Samen met de kabinetschef van de vice-minister-president Steve Stevaert volgde hij het Beter Bestuurlijk Beleid dossier op voor de socialistische partij. Uit het onderzoek komt eenzelfde werkwijze naar voren voor de liberale coalitiepartner. *“En cours de route is er eigenlijk weinig terugkoppeling geweest met de kabinetten. Het is altijd een zaak geweest van de minister-president en de verschillende individuele personen op de diverse liberale kabinetten”* (Pelgrims, 2007e). Voornamelijk de kabinetschef van de minister-president was hierbij belangrijk. De jarenlange ervaring en het vertrouwen vanuit de partij liet een delegatie van dit dossier naar een beperkt aantal *key players* toe.

Op basis van het voorgaande is het moeilijk om het parlement een belangrijke stakeholder te noemen in het moderniseringsverhaal. De policy formulation fase werd voornamelijk bepaald door een beperkt aantal leden op de ministeriële kabinetten en voor wat de technische uitwerking van Intern en Extern verzelfstandigde agentschappen betreft door de bijzondere commissarissen. De hoorzitting die werd georganiseerd in het Vlaams Parlement had veeleer de bedoeling om het parlement op de hoogte te houden, dan wel om het actief te betrekken in deze fase van de hervorming.

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de policy formulation samen. In vergelijking met de agenda-setting konden we hier wel related events detecteren in de vorm van de gedachtewisseling en de parlementaire vragen.



Figuur 12: overzicht van de events tijdens de policy formulation

3 BESLUITVORMING OVER DE STRUCTUURVERANDERINGEN IN DE REGERING DEWAEEL-SOMERS

Nadat de regering tijdens de vergadering van 17 november 2000 de krijtlijnen voor de organisatieverandering had vastgelegd én akte had genomen van de voorstellen van de bijzondere commissarissen op 19 januari 2001 kon de besluitvorming over de invulling van de beleidsdomeinen van start gaan.

De beslissing van 19 januari 2001 voorziet in twee belangrijke issues rond de organisatie van de verdere besluitvorming van Beter Bestuurlijk Beleid. Ten eerste besliste de Vlaamse regering om de opdracht te geven aan de minister-president en de minister van Ambtenarenzaken om een voorontwerp van kaderdecreet over de verzelfstandigde agentschappen uit te werken. Dit diende uiterlijk tegen 1 april 2001 klaar te zijn en zou de wet van 16 maart 1954 op de controle op sommige instellingen van openbaar nut vervangen.

Ten tweede hechtte de Vlaamse regering ook haar goedkeuring aan een methodologisch kader om de nieuwe organisatiestructuur op een uniforme wijze uit te werken. Dit zou gebeuren aan de hand van een leidraad voor sectorale invulling. Werkgroepen zouden de sectorale invulling van elk beleidsdomein vormgeven. De sectorale invulling van de beleidsdomeinen met horizontale beleidsaangelegenheden diende afgerond te worden vóór 1 mei 2001, voor alle aspecten wat centrale dienstverlening betreft. Deze werkgroepen zouden onder leiding staan van de functioneel bevoegde minister en ook door hem/haar worden samengesteld uit leidend ambtenaren van de entiteiten. Bovendien zou een vertegenwoordiger van het kabinet van de minister-president en een vertegenwoordiger van het kabinet van Ambtenarenzaken deel uit maken van iedere sectorale werkgroep (X, 2001m). De voorstellen van deze werkgroepen zouden met andere woorden een sterk ambtelijke invulling krijgen. Toch blijkt uit onderzoek naar de totstandkoming van het ministerie van Onderwijs en Vorming dat de kabinetschef van de betreffende minister duidelijk zijn stempel drukte op de vormgeving van de organisatie (Cooreman et al., 2006).

Na de ambtelijke voorstellen zou de politieke toets gebeuren door de Vlaamse regering. Deze diende immers de globale consolidatie te maken van de voorstellen uit de werkgroepen (X, 2001j).

3.1 Naar een nieuwe organisatiestructuur voor de Vlaamse overheid

Op 1 juni 2001 gaf de Vlaamse Overheid haar goedkeuring aan drie van de dertien toekomstige departementen. Het betrof hier de horizontale departementen: Diensten van de minister-president, Bestuurszaken en Financiën en Begroting. Deze horizontale beleidsdomeinen hebben betrekking op het organisatiebreed intern beleid en op het organiseren, structureren en stroomlijnen van organisatiebrede interne processen binnen de Vlaamse overheid. In wat volgt bespreken we deze beslissingen afzonderlijk. Hierbij geven we kort de taakomschrijving of missie van de agentschappen per beleidsdomein. Dit heeft echter niet de bedoeling een volledig overzicht te geven van alle taken die door het beleidsdomein worden uitgevoerd. De bespreking is gebaseerd op de documenten van de werkgroepen.

3.1.1 Homogeen Beleidsdomein Diensten van de minister-president

Uit interviews blijkt dat men zich baseerde op het Nederlandse ministerie van Coördinatie voor de opmaak van de organisatiestructuur (Boeckaert et al., 2006b). Het nieuwe ministerie zou in navolging van eerdere beslissingen bestaan uit een departement en een aantal verzelfstandigde agentschappen. Binnen het departement treft men vier beleidsvelden: de stafdienst van de Vlaamse regering, de Kanselarij, Juridische Zaken, Reguleringsmanagement en Beleidsondersteuning Communicatie. De stafdienst van de Vlaamse regering zou een adviserende functie naar de Vlaamse regering hebben voor de agenda van deze regering. Deze hervorming dient men in het licht te begrijpen van de voorgestelde afslanking van de ministeriële kabinetten (X, 2001i).

Daarnaast voorziet de sectorale invulling van de 'Diensten van de minister-president' in de oprichting van twee IVA's, nl. de IVA Studiedienst en de IVA Interne Audit. De IVA Studiedienst zou opgericht worden met als opdracht om macro-economisch onderzoek, omgevingsanalyses en statistische analyses uit te voeren. Volgens de bijzondere commissarissen was het essentieel dat deze entiteit in een horizontaal ministerie werd gebracht om 'misbruik' van statistische informatie te vrijwaren. Vandaar ook dat deze dienst niet rechtstreeks aan de minister-president zou rapporteren maar aan het Auditcomité (Boeckaert et al., 2006b). De IVA Interne Audit zou een sui generis statuut krijgen. Deze entiteit was reeds opgericht door de Vlaamse regering op 17 februari 2000 (X, 2000f), op 23 februari 2001 werd de leidend ambtenaar aangesteld.

3.1.2 Homogeen Beleidsdomein Bestuurszaken

Naast een departement, voorzag het voorstel voor het beleidsdomein in zes agentschappen, nl. Binnenlandse aangelegenheden, het agentschap OC GIS¹¹, een agentschap Algemene bestuursdienst & Organisatieontwikkeling, een agentschap Personeel, Jobpunt Vlaanderen en een agentschap Facility (X, 2001e).

- Het agentschap Binnenlandse aangelegenheden had als missie om te zorgen voor een kwaliteitsvol Vlaams bestuurlijk beleid waarin bestuurskrachtige lokale overheden op een efficiënte en democratische wijze hun taken kunnen vervullen voor de bevolking.
- Het agentschap OC GIS richtte zich op het verlenen van ondersteunende taken in verband met geografische informatiesystemen.
- Het agentschap Algemene bestuursdienst & organisatieontwikkeling had als taak het ondersteunen van het personeelsbeleid voor het topmanagement.
- Het agentschap Personeel kreeg de taken personeelsontwikkeling, personeelswelzijn en de arbeidsvoorwaardenregeling toegewezen.
- Het agentschap Jobpunt Vlaanderen kreeg geen missie mee in de sectorale invulling maar kreeg een beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende opdracht mee op het vlak van rekrutering en selectie op de interne en externe arbeidsmarkt.
- Het agentschap Facility kreeg het management toegewezen van huisvesting, aankopen, schoonmaak en catering.

3.1.3 Homogeen Beleidsdomein Financiën en Begroting

In de werkgroep werd beslist om drie agentschappen op te richten in het beleidsdomein Financiën en Begroting: Fiscaliteit, Centrum voor accounting van de Vlaamse overheid en Financieel management (X, 2001a). De snelinfo die werd verspreid na de beslissing van de Vlaamse regering voorzag in de oprichting van een vierde agentschap nl. het PPS Kenniscentrum (X, 2001k).

- Het agentschap Fiscaliteit kreeg door de sectorale invulling twee opdrachten mee: ten eerste de inventarisatie, inkohiering, inning en invordering en ten tweede de bezwaarafhandeling en geschillen en controleactiviteiten.
- Het agentschap 'Centrum voor accounting van de Vlaamse overheid' kreeg als taak om de geïntegreerde begrotings- en economische boekhouding van de ministeries en publiekrechtelijke agentschappen te coördineren, te aggregeren en te consolideren. Daarnaast was dit agentschap verantwoordelijk voor het uitvoeren van de macro boekhouding van de ministeries.
- Het agentschap Financieel management had als opdracht om het werkkapitaal en de kapitaalstructuur te managen.

¹¹ Ondersteuningscentrum Geografisch Informatie Systeem

Vervolgens kregen op 7 december 2001 het beleidsdomein 'Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking' en 'Onderwijs en Vorming' de goedkeuring van de Vlaamse regering. Een week later (14 december 2001) hechtte de Vlaamse regering ook haar goedkeuring aan het beleidsdomein 'Economie, Werkgelegenheid en Toerisme'.

3.1.4 Homogeen Beleidsdomein Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking

Het beleidsdomein Buitenlands Beleid en Internationale samenwerking zou naast het departement bestaan uit twee agentschappen, nl. het agentschap Internationale Samenwerking/Ontwikkelingssamenwerking en het agentschap Internationale Handel (X, 2001d).

- Het agentschap Internationale samenwerking/Ontwikkelingssamenwerking werd volgens de sectorale invulling belast met de uitvoering van het beleid.
- Het agentschap Internationale handel diende Vlaamse ondernemingen te sensibiliseren en te begeleiden bij export en internationaliseringsinitiatieven.

3.1.5 Homogeen Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Het beleidsdomein Onderwijs en Vorming zou naast het departement bestaan uit vier agentschappen, nl. het agentschap dienstencentrum en onderwijs, het agentschap externe communicatie, het agentschap interface en het agentschap infrastructuur onderwijs (X, 2001c).

- Het agentschap dienstencentrum en onderwijs werd verantwoordelijk voor het beheer van de geldstromen naar het onderwijspersoneel, leerlingen en studenten.
- Het agentschap externe communicatie kreeg de opdracht toegewezen om het hele communicatiegebeuren binnen het beleidsdomein onderwijs te managen.
- Het agentschap Interface diende de trekker te worden bij de hervorming van het aspect 'vorming'.
- Het agentschap infrastructuur onderwijs werd verantwoordelijk voor het financieren van infrastructuurwerken van niet-hoger en hoger onderwijs van alle onderwijsnetten.

3.1.6 Homogeen Beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme

Op 14 december 2001 hechtte de Vlaamse regering haar goedkeuring aan de sectorale invulling van het beleidsdomein 'Economie, Werkgelegenheid en Toerisme'. Dat dit een mastodont van een beleidsdomein ging worden bleek uit het aantal agentschappen dat door de werkgroep werd voorgesteld (X, 2001c). Uit het document blijkt dat de werkgroep maar liefst veertien agentschappen voorstelt. Achtereenvolgens worden ze hier kort toegelicht.

- Het Vlaamse energieagentschap: kreeg als opdracht om het CO₂/REG beleid te concretiseren en uit te voeren door het inzetten van instrumenten op een kostenefficiënte en kwaliteitsvolle manier.

- Het Subsidieagentschap, dat de werktitel Midas meekreeg, had als opdracht het verlenen van goedkeuringen, het afleveren van vergunningen en het toekennen van een mogelijke subsidiëring.
- Toerisme Vlaanderen kreeg enerzijds de opdracht om het toerisme, de toeristische recreatie en de vrijetijdsbesteding in het kader van het toerisme te bevorderen en anderzijds de professionalisering van de toeristische sector en het ondersteunen van de kwaliteitsvolle ontwikkeling van het toeristische productaanbod te bevorderen.
- Vlaams reguleringsagentschap voor de Elektriciteit en Gasmarkten (VREG) ontwikkelt passende en doelmatige mechanismen voor regulering, controle en transparantie voor de Vlaamse elektriciteitsmarkt. Daarnaast heeft de VREG een algemene taak van toezicht en controle op de toepassing van de decreten en reglementen en een regulerende en raadgevende taak ten behoeve van de Vlaamse regering inzake de organisatie en de werking van de Vlaamse elektriciteitsmarkt.
- Het Huis van de onderneming dient een front office te zijn voor alle aspecten waarmee de ondernemer in contact komt. Volgens de sectorale invulling krijgt het Huis van de onderneming de volgende kerntaken: economisch bedrijfsadvies en stimulering, ruimtelijk-economisch advies, voorwaardenscheppend beleid, innovatie en kwaliteitszorg, buitenlandse investeerders, vormgeving.
- Regie Agentschap Arbeidsmarkt en Professionele Vorming kreeg in de sectorale invulling een reeks van taken maar globaal komt de taakstelling neer op het uitvoeren van het arbeidsmarktbeleid van de Vlaamse regering. Hiervoor zou dit agentschap delen overnemen van de vroegere Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH) en het Vlaamse Dienst voor Zelfstandig Ondernemen (VIZO)
- Vlaamse Instituut tot Vorming Ondernemerschap werd door de sectorale invulling taken toebedeeld op het vlak van vorming en begeleiding van personen die een zelfstandige loopbaan of KMO ambiëren.
- VDAB T&O (Training & Opleiding) werd verantwoordelijke voor het ontwikkelen van arbeidsmarktgerichte opleidingen en begeleiding van werkzoekenden en werknemers.
- NV Werkholding had als opzet participaties of samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere entiteiten die een doelstelling bezaten in het organiseren, ontwikkelen en aanbieden van commerciële activiteiten. De NV Werkholding zou als houdermaatschappij optreden van de NV T-groep.
- NV T-groep was erop gericht om de principiële goedkeuring van de Vlaamse regering van 09 november 2001 uit te voeren en de commerciële activiteiten van de VDAB af te splitsen.
- Kapitaalagentschap Participatie Maatschappij Vlaanderen (PMV) zou zich in eerste instantie toeleggen op haar huidige taak, nl. kapitaal en andere middelen verschaffen in het kader van de economische politiek van het Vlaams gewest. In tweede instantie zal de PMV zich ook toeleggen op de publiek-private samenwerkingsverbanden en de participaties aanhouden die met oog op het Vlaams overheidsinitiatief zijn aangegaan.
- Kapitaalagentschap Vlaamse Participatie Maatschappij (VPM) zou de aangehouden restant van de verkoop van de GIMV toegewezen krijgen.

- Kapitaalagentschap Limburgse Reconversie Maatschappij (LRM) dient zich toe te leggen op de reconversie van de mijnterreinen in Limburg en met het oog hierop een dynamisch investeringsbeleid te voeren.
- Het Europees Sociaal Fonds (ESF) Agentschap. Hoewel het organogram in de sectorale invulling het ESF Agentschap vermeldt, koos de werkgroep ervoor om dit agentschap niet uit te werken omdat de toenmalige ESF projecten liepen tot 2006. Omwille van het feit dat de werkgroep niet zeker was dat Vlaanderen ook na 2006 kon genieten van deze fondsen besliste het om dit agentschap niet uit te werken.

3.1.7 Homogeen beleidsdomein Leefmilieu en Natuur

Op 8 februari 2002 hechte de Vlaamse regering haar goedkeuring aan het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur. Dit beleidsdomein zou bestaan uit een departement en zes agentschappen (X, 2002h).

- Wetenschappelijk Instituut voor Natuur en Bos en Fauna
- Integraal beheer watersystemen, luchtverontreiniging en hinder
- Inrichting open ruimte en mest
- Afvalstoffen Bodemsanering
- Natuur, Bos en Groen
- Drinkwatervoorziening. Dit werd enkel opgenomen onder voorbehoud dat wordt beslist om de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW) als agentschap op te richten.

3.1.8 Homogeen beleidsdomein Wetenschappen en Technologische Innovatie

In 2002 ging de Vlaamse regering verder met het goedkeuren van de beleidsdomeinen. Meer concreet werd op 22 februari 2002 de goedkeuring gehecht aan het beleidsdomein Wetenschappen en Technologische innovatie. Dit beleidsdomein zou op zijn beurt bestaan uit een departement en agentschappen. In totaal stelde de werkgroep voor om vijf agentschappen op te richten (X, 2002g):

- Fonds voor Wetenschappelijk Onderwijs (FWO) Vlaanderen had de opdracht om het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten in de Vlaamse gemeenschap en de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek te stimuleren, te financieren en de kwaliteit ervan te bevorderen.
- Vlaams agentschap voor Basisonderzoek zou instaan voor de uitvoering van het beleid van de minister betreffende de financiering van het basisonderzoek.
- Vlaams agentschap voor Wetenschapsinformatie voert het beleid van de minister uit betreffende de popularisering van wetenschap. Hiervoor organiseert het eigen activiteiten en het stimuleert en coördineert activiteiten van derden.
- Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen (IWT) heeft als missie om technologische innovatie in ondernemingen te

stimuleren op basis van projectfinanciering, coördinatie van innovatie-intermediären en dienstverlening inzake technologie transfer en diffusie.

- Het Vlaams Instituut voor Technologisch Onderzoek (VITO) stimuleert duurzame technologische ontwikkeling ten behoeve van de overheid, industrie en KMO's. Daarnaast stimuleert het gespecialiseerde diensten met hoogwaardig onderzoek en ontwikkelingswerk in de domeinen, leefmilieu, energie en materialen.

3.1.9 Homogeen Beleidsdomein Mobiliteit

Op 1 maart 2002 hechtte de Vlaamse regering haar goedkeuring aan de sectorale invulling van het beleidsdomein Mobiliteit. Naast het departement zou het beleidsdomein bestaan uit zes agentschappen (X, 2002d):

- Technische Ontwerpen & Studies en ondersteunende opdrachten.
- Weginfrastructuur en Verkeer kreeg de verantwoordelijkheid voor de aanleg, herinrichting en onderhoud van wegen voor zowel autoverkeer, vrachtvervoer, fiets- en voetgangersfaciliteiten en anders validen.
- VMM-De Lijn heeft als taak het ontwikkelen, beheren en uitvoeren van gemeenschappelijk vervoer in het kader van het decreet 'organisatie van het personenvervoer, van het decreet mobiliteitsconvenants en van het decreet tot oprichting van de Vlaamse vervoersmaatschappij.
- Waterwegen en Zeewezen heeft tot taak de intern-strategische en operationele planning, coördinatie met betrekking tot de maritieme toegang van havens, waterbeheer, kustzonebeheer, nautisch beheer en het waterbeleidsplan Vlaanderen.
- Vaarwegen en Grondbeheer is verantwoordelijk voor de bevaarbare waterwegen en aanhorigheden (incl. functionele gebouwen, watergebonden gronden, promotie) van het ambtsgebied van de huidige NV Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen en Administratie Waterwegen en Zeewezen deel Binnenvaartwegen.
- Dienst voor de Scheepvaart staat in voor het beheer, het onderhoud, de exploitatie en de commercialisering van het Albertkanaal en de Kempense kanalen. Bovendien is de Dienst voor de Scheepvaart verantwoordelijk voor het beheer van de Maas en de Schelde-Rijnverbinding.

3.1.10 Homogeen Beleidsdomein Landbouw

De Vlaamse regering besliste op 1 maart 2002 om het beleidsdomein Landbouw buiten de Beter Bestuurlijk Beleid reorganisatie te houden omwille van het Lambermontakkoord (X, 2002i). Omwille van deze beslissing zullen we in het vervolg van het onderzoek het beleidsdomein landbouw niet meer opnemen.

3.1.11 *Homogeen Beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid*

Op 19 april 2002 gaf de Vlaamse regering haar goedkeuring aan het homogeen beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid. Naast het departement bestond dit departement uit negen agentschappen (X, 2002b).

- Integrale Jeugdzorg heeft als taak om via erkenning en subsidiering, een eigen dienstverlening en een algemeen preventiebeleid bij te dragen tot het verhogen van het welzijn van maatschappelijk kwetsbare jongeren.
- Ouderen heeft als opdracht het erkennen en subsidiëren van de verschillende ambulante en residentiële voorzieningen voor ouderen.
- Kind en Gezin krijgt als taken mee het welzijn te behartigen van kinderen in Vlaanderen. Het regisseert en volgt de kwaliteit op van kinderopvang. Daarnaast organiseert, ontwikkelt, bevordert en bewaakt het de kwaliteit van de preventieve gezinsondersteuning.
- Personen met een handicap heeft als basistaak de integratie van personen met een handicap. Hiervoor zorgt zij voor het vergunnen, erkennen, subsidiëren en inspecteren van voorzieningen die instaan voor de opvang en begeleiding. Daarnaast doet dit agentschap ook aan individugerichte dienstverlening.
- Gezondheidszorg. Dit agentschap is belast met uitvoeringstaken zoals het erkennen, subsidiëren, inspecteren en controleren van voorzieningen en adviesverlening binnen de sector van milieu en gezondheid.
- Gemeenschapinstellingen voor Jeugdzorg
- Zorgverzekering staat in voor het beheer van de zorgverzekering en erkent, subsidieert en controleert de zorgkassen.
- Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis (OPZ) Geel en OPZ Rekem zijn psychiatrische ziekenhuizen. Zij zorgen voor de behandeling van acute en chronische psychiatrische aandoeningen
- UZ Gent zorgt voor het beheer van een supraregionaal universitair ziekenhuis; de belangrijkste taken zijn patiëntenzorg, opleiding, wetenschappelijk onderzoek en maatschappelijke dienstverlening.

3.1.12 *Homogeen Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media*

Op 31 mei 2002 keurde de Vlaamse regering het homogeen Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media goed. Behalve het departement bestond dit beleidsdomein uit zeven agentschappen (X, 2002c).

- Jeugdwerk en Sociaal Cultureel Volwassenwerk heeft als taak om voorzieningen vanuit een sectorale benadering aan te sturen. Hierbij richt het zich voornamelijk op jeugdparticipatie, kunsteducatie voor jongeren, sociaal-cultureel volwassenenwerk, openbare bibliotheken, amateurkunsten, cultuurcentra, sociaal-artistieke projecten, cultuurspreiding, kunsteducatie en lokaal cultuurbeleid.

- Artistieke creatie heeft als taak om artistieke voorzieningen vanuit een sectorale benadering aan te sturen. Het agentschap richt zich op muziek, podiumkunsten, letteren, beeldende kunsten, film en kunsteducatie.
- Bloso heeft als taak om sportieve voorzieningen vanuit een sectorale benadering aan te sturen. Bloso richt zich op Sportdiensten, landelijke sportorganisaties, medisch verantwoord sporten, sportinfrastructuur, sportmanifestaties, sportkaderopleiding, internationaal sportbeleid, sportpromotie en wetenschappelijk onderzoek.
- Vlaams Huis voor de Topsport heeft als opdracht om in een partnership met het BOIC de versnipperde inspanningen op het vlak van de topsport van het Bloso, het Instituut voor Topsport Vlaanderen en de Vlaamse Sportfederatie samen te brengen.
- VRT betreft de openbare omroep.
- De Vlaamse Opera (Vlopera) voert een deel van het muziekbeleid uit.
- Vzw De Rand heeft als opdracht om beleid te voeren op het vlak van cultuur, jeugd, sport in de Vlaamse randgemeenten, meer specifiek in de 6 Vlaamse faciliteitengemeenten; voor de overige randgemeenten heeft het agentschap een coördinerende opdracht.

3.1.13 *Homogeen Beleidsdomein Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed*

Het laatste van de 13 beleidsdomeinen dat werd goedgekeurd betrof het Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed. Het beleidsdomein was samengesteld uit een departement Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed en vijf agentschappen (X, 2002a).

- Vlaams Instituut Ruimte Wonen heeft als opdracht om wetenschappelijk onderzoek uit te voeren over de maatschappelijke aspecten die betrekking hebben op het ruimtegebruik, het woongebruik en de effecten van de woonkwaliteit.
- Gewest Loket Agentschap Wonen geeft uitvoering en ondersteuning aan klanten over het vertalen van het beleid op het Vlaamse schaalniveau.
- De Vlaamse Bankmaatschappij houdt zich in met alle krediet- en kapitaalactiviteiten inherent aan deze die in de sociale huisvestingssector zijn ondergebracht.
- Agentschap Handhaving en Toezicht Ruimte en Wonen heeft als opdracht om binnen het handhavingsbeleid strafbare feiten vast te stellen, gerechtelijke procedures in te leiden, op te volgen en vonnissen en arresten uit te voeren. Daarnaast oefent het toezicht uit op de huisvestingsactoren die door de Vlaamse overheid uitdrukkelijk belast worden met uitvoerende opdrachten.
- Lokaal Loket Agentschap Wonen geeft uitvoering en ondersteuning aan klanten over het vertalen van het beleid op het lokaal niveau.

3.2 Terugkoppeling op de creatie van beleidsdomeinen

De ambtelijke werkgroepen formuleren voor ieder beleidsdomein een groot aantal agentschappen. Er valt echter op dat er weinig voorstellen m.b.t. de IVA/EVA structuur gedaan worden door de sectorale werkgroepen.

Daarbij lagen voornamelijk twee oorzaken aan de basis. In eerste instantie blijkt dat de voorkeur bij de hervorming uitging naar IVA's boven EVA's. *"De filosofie was dat een EVA een uitzondering was. De bijzondere commissarissen dachten dat er een cascade zou plaatsvinden. Men vertrekt van een IVA en enkel als de voorwaarden vervuld waren ging men naar een EVA. Het idee was om zoveel mogelijk IVA's te creeëren"* (De Becker et al., 2006b). In het verslag van de begeleidingscommissie van de vergadering van 27 juni 2000 kunnen we inderdaad terugvinden dat *"interne verzelfstandiging als beginsel wordt vooropgesteld.[...] Externe verzelfstandiging wordt daarin niet uitgesloten, maar zij moet tot stand komen op basis van de door de Vlaamse regering vastgestelde politieke dimensies (bv. de mate waarin bepaalde maatschappelijke actoren financieel betrokken zijn en participeren aan de financiering van de beleidsuitvoering)"* (X, 2000b). Alle agentschappen zouden dus intern verzelfstandigd worden tenzij de uitzondering voorzag in een externe verzelfstandiging.

In tweede instantie bleek dat de Vlaamse regering op 1 juni 2000 had beslist dat de sectorale commissies geen expliciete voorstellen zouden formuleren over de keuze tussen interne en externe agentschappen. Voor een aantal beleidsdomeinen ontbraken immers gegevens om na te gaan of het criterium 'voldoende kritische massa' voldeed. Het was wachten op de principiële goedkeuring van het kaderdecreet door de Vlaamse regering (X, 2001m). Hierdoor ontstond er onduidelijkheid bij de sectorale commissies over het verschil tussen een IVA en een EVA (Pelgrims, 2006b). Een voorbeeld hiervan konden we vinden in het beleidsdomein 'Economie, Werkgelegenheid en Toerisme'. De sectorale commissie stelde voor om het agentschap Huis van de Onderneming op te richten. De beslissing of dit een intern dan wel een extern verzelfstandigd agentschap zou worden liet de sectorale werkgroep over aan het politieke niveau. *"De opportuniteit inzake rechtspersoonlijkheid zal door het politieke niveau getrancheerd worden"* (X, 2001b).

In het beleidsdomein 'Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed' stelden de sectorale werkgroepen voor om alle agentschappen onder te brengen in een IVA statuut met uitzondering van de Vlaamse Bankmaatschappij. De Vlaamse Bankmaatschappij volgde uit de splitsing van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Het stond vast dat de Vlaamse Bankmaatschappij zou worden omgevormd tot een privaatrechtelijke EVA.¹² Later zal het agentschap de naam krijgen: NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet. Een privaatrechtelijke EVA was de enige optie omdat de federale overheid vroeger een deel van haar schuldenlast had geparkeerd bij de privaatrechtelijke partner 'sociaal huisvestingsbeleid'. Dit had tot doel om de Maastrichtnorm te

¹² Later zou dit agentschap omgevormd worden tot een EVA naar publiek recht.

kunnen halen. Schulden van privaatrechtelijke partners werden immers niet meegeteld. Door de staatshervorming werd deze overgeheveld naar het Vlaamse niveau en de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij.

Naast een beperkt aantal voorstellen over de IVA/EVA structuur valt ook op dat het agentschap PPS Kenniscentrum in het beleidsdomein 'Financiën en Begroting' geïntegreerd werd nadat de sectorale werkgroep haar werkzaamheden beëindigd had. Het PPS kenniscentrum werd toegevoegd tijdens de communicatie over het beleidsdomein 'Financiën en Begroting'.

Daarnaast hadden de politieke opvattingen over het primaat van de politiek en meer concreet over het middenveld een belangrijke impact in het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid. Deze opvattingen zouden er toe leiden dat het agentschap Kind en Gezin en het VFIPH een IVA statuut zouden krijgen (cfr infra) (Aourage et al., 2006a). Vooral de liberale coalitiepartner was hier een groot voorstander van. *"Een van de principes was de rol van het middenveld en de manier waarop die een stuk onderaannemer is geweest van publieke taken. Dit is voor de VLD altijd vrij moeilijk geweest. Op al onze congressen zijn al de voorbeelden als Kind en Gezin en het Vlaams Fonds ten berde gebracht"* (Pelgrims, 2007e). Eenzelfde reactie viel op te tekenen vanuit een liberaal kabinetslid. *"De ministers hebben uiteindelijk ook voor een IVA gekozen omdat men een aantal instellingen wilde afschaffen (Kind en Gezin, Vlaams Fonds),...omdat het middenveld daar sterk in was. Het middenveld waar socialisten en groenen niet ongevoelig voor waren. Er is toen gelobbyd om de Raad van Bestuur te behouden. Vanuit liberalen is er toen gezegd dat dit niet kon. We hebben gezien wat die allemaal uitsteken"* (Pelgrims, 2007b). Op basis van de partijprogramma's die we hoger behandelden kunnen we besluiten dat ook VU&ID hier niet weigerachtig tegenover stond.

Een ander voorbeeld waarbij de opvattingen met betrekking tot het middenveld in de welzijnssector een belangrijke impact hebben gehad zijn de Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen. De OPZ's van Geel en Rekem zouden best het statuut krijgen van een extern verzelfstandigd agentschap met een publiekrechtelijk statuut. De minister verklaarde in het Vlaams Parlement bovendien dat in de toekomst verder overwogen diende te worden om ook andere ziekenhuizen dan de psychiatrische ziekenhuizen van Geel en Rekem op te nemen in dit agentschap. Uit onderzoek bleek dat door de oprichting van één agentschap met twee exploitatiezetels de Vlaamse regering voorzag om een sterk tegengewicht te bieden voor de dominante positie van de 'Congregatie van de Broeders van Liefde' in de psychiatrische hulpverlening (Konings et al., 2006c).

Tot slot valt in het beleidsdomein 'Economie, Tewerkstelling en Toerisme' de splitsing op van de toenmalige VDAB. De VDAB zou worden opgesplitst in een agentschap met een regiefunctie – door een fusie van het VIZO en VFSIPH (Regie Agentschap arbeidsmarkt en professionele vorming) en twee actor agentschappen (VIVO en VDAB T&O). Hierover bleek tussen de ministeriële kabinetten grote onenigheid te bestaan.

Aanvankelijk was het de bedoeling om drie agentschappen op te richten: het regieagentschap en twee actoren VDAB T&O en Syntra Vlaanderen. Een nota aan de Vlaamse regering stelt echter dat deze drieledigheid en de splitsing tussen regie en actor meer en meer in vraag werd gesteld (Landuyt, 2004). Dezelfde nota maakt verder melding dat de bevoegde functionele ministers en hun medewerkers opteren voor twee extern verzelfstandigde agentschappen, nl. Syntra Vlaanderen en de VDAB. Tijdens een vraag om uitleg in het Vlaamse Parlement stelde minister Landuyt dat er een nieuw voorstel circuleert waarin niet meer gesproken wordt over een splitsing, omdat iedereen zich begint te realiseren dat de opsplitsing in regisseur en actor misleidend kan zijn in het licht van ieders doelstellingen (Vlaams Parlement, 2003c). De splitsing zou in het voorjaar van 2004 op de agenda van de Interkabinetten werkgroep liggen. Uit het verslag blijkt dat toen het voorstel werd geformuleerd om de eenheidsstructuur van de VDAB te behouden (X, 2004g). De vertegenwoordigers van de ministers Sannen, Byttebier en Vanderpoorten stelden dat zij met dit voorstel niet akkoord konden gaan. Zij verwezen naar de standpunten van het Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité (VESOC) over de opsplitsing van de regie- en actortaken. Hieruit zouden we kunnen besluiten dat voornamelijk de socialistische regeringspartner voorstander was van de eenheidsstructuur. De vertegenwoordigers van de ministers Sannen, Byttebier en Vanderpoorten maken bovendien duidelijk dat dit een belangrijke politieke keuze betreft en vragen bijgevolg of dit nog op de 'kern' kan besproken worden. De vertegenwoordiger van minister Sannen stelt bovendien dat er tekstamendementen zouden worden ingediend bij de bespreking van het oprichtingsdecreet in het parlement. De amendementen zouden uiteindelijk niet worden ingediend en de VDAB kon zijn eenheidsstructuur behouden (cfr. Infra). Tijdens een interview bleek dat voornamelijk de toenmalige topambtenaar aan de basis lag van het behouden van de eenheidsstructuur van de VDAB (Pelgrims, 2007b).

Dat de VDAB uiteindelijk een EVA structuur zou krijgen heeft niet voor discussies gezorgd. Uit een interview met een kabinetschef werd duidelijk dat er weinig gediscussieerd werd over het statuut van de EVA's. De VDAB zou een EVA worden omwille van de realiteit dat arbeidsmarkt- en vormingsbeleid mee vorm wordt gegeven door sociale partners: *"Veel discussie hebben wij daar niet over gehad"* (Aourage et al., 2006a).

3.3 Een juridische verankering van de organisatiestructuur

De sectorale werkgroepen en de Vlaamse regering hebben niet gewacht op de juridische vertaling van de organisatiestructuur. De invulling van de verschillende beleidsdomeinen en de goedkeuring van de juridische verankering liep parallel. *"Wat nog veel erger was, is dat ze eigenlijk al gestart waren met de voorbereiding van de uitvoering nog vooraleer het Kaderdecreet goedgekeurd was. Heel de ambtenarij was al gemobiliseerd"* (Ruyters, 2006c). Eerder vermeldden we reeds dat aan de bijzondere commissarissen de opdracht was gegeven om een voorontwerp van Kaderdecreet te ontwerpen. Dit kaderdecreet had de expliciete doelstelling om de organisatiestructuur vast te leggen zodat er geen weg terug was.

3.3.1 Een voorontwerp van kaderdecreet

Op 8 maart 2002 keurde de Vlaamse regering principieel een voorontwerp van kaderdecreet goed. De bijzondere commissarissen zouden hierbij de pen hebben vastgehouden. Hiervoor werkten zij verder op de beslissingen die eerder waren genomen door de Vlaamse regering tijdens de vergadering van 17 november 2000 (cfr. supra) (Pelgrims, 2006b).

Dit kaderdecreet zet de basisbeginselen van de reorganisatie uiteen. In het kaderdecreet wordt gesteld dat de Vlaamse administratie wordt opgebouwd op basis van homogene beleidsdomeinen die door de Vlaamse regering worden vastgesteld (art. 2). Vervolgens stelt het kaderdecreet dat per homogeen beleidsdomein een ministerie wordt opgericht bestaande uit een departement en intern verzelfstandigde agentschappen (art.3). Het voorontwerp van kaderdecreet vermeldt in artikel 4 dat de taken van beleidsuitvoering worden toevertrouwd aan agentschappen wanneer voldaan is aan de volgende voorwaarden: voldoende massa, meetbaarheid van de producten of de diensten, reële mogelijkheid tot aansturing op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit en tot slot een reële invulbare informatierelatie. Deze criteria komen sterk overeen met de criteria die we eerder terugvonden in het rapport van de bijzondere commissarissen.

Daarnaast voorziet het kaderdecreet in de eventuele oprichting van extern verzelfstandigde agentschappen. Ook hier merken we dat het voorontwerp van kaderdecreet voorziet in criteria voor de oprichting nl. ten eerste verregaande autonomie en onafhankelijkheid van uitvoering en ten tweede structurele medezeggenschap of een financiële participatie van een andere overheid of andere personen. Opnieuw zijn deze criteria sterk in de lijn met de criteria die de bijzondere commissarissen hadden voorgesteld.

We kunnen dus besluiten dat het kaderdecreet dat principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse regering een afspiegeling was van de voorgestelde initiatieven door de bijzondere commissarissen.

3.3.2 MOVI pleit voor de IVA's met rechtspersoonlijkheid

MOVI (Management in de Openbare Vlaamse Instellingen) fungeerde als belangengroep van de VOI's. De VOI's stonden volop in de schijnwerpers als het ging om een taakherverdeling tussen de departementen en de agentschappen. Vele VOI's bezaten immers verschillende taken van beleidsvoorbereiding en zouden deze door de BBB operatie verliezen. Bovendien vreesden vele VOI's dat ze door de veranderingen een deel van hun autonomie gingen verliezen. Daarnaast was het middenveld sterk vertegenwoordigd in een aantal VOI's (o.a. in de raden van bestuur) en Beter Bestuurlijk Beleid zou hierop sterk ingrijpen. Rechtspersoonlijkheid voor de Intern Verzelfstandigde Agentschappen leek een oplossing te zijn voor deze gestelde problemen.

Al in het jaarverslag 2001 van MOVI kunnen we terugvinden dat de leidend ambtenaren in de eerste plaats het belang hebben aangetoond van rechtspersoonlijkheid voor de verzelfstandigde agentschappen (MOVI - Netwerk voor Managementvaardigheden in de Openbare Vlaamse Instellingen, 2001). De belangenorganisatie is van mening dat een rigide opsplitsing van beleidsvoorbereiding en beleidsondersteuning aan herziening nodig is. MOVI werd in 2001 echter niet uitgenodigd om mee het kaderdecreet uit te werken. In 2002 zou hierin verandering komen. De VOI's verhoogden de druk op de Vlaamse regering. In het voorjaar van 2002 voert MOVI een actieve lobbystrategie naar de Vlaamse regering. Tijdens een interview deelde een kabinetschef mee: *"De IVA met rechtspersoonlijkheid kwam dus onder druk van lobbywerk tot stand"* (Ruyters, 2006e). Vanuit MOVI werden de topambtenaren van de VOI's aangespoord om elk bij hun functioneel bevoegde minister te lobbyen om de rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan de IVA's (Pelgrims, 2006d). De lobbystrategie gebeurde dus niet via de ministeriële kabinetten en hun betreffende kabinetschefs, maar rechtstreeks naar de ministers. Hierbij is het essentieel dat de belangrijkste topambtenaren binnen MOVI rechtstreeks toegang hadden tot de verschillende ministers.

Op 23 april 2002 organiseerde MOVI zijn jaarlijks colloquium. Het thema van 2002 betrof de geresponsabiliseerde overheidsmanager. Tijdens de slottoespraak van dit colloquium kondigde minister-president Patrick Dewael een opmerkelijke boodschap aan: *"Ik wil hier nog even ingaan op een reactie van uw vereniging op het kaderdecreet bestuurlijk beleid. MOVI heeft aangedrongen om de intern verzelfstandigde agentschappen die het organisatiedecreet in het leven roept, rechtspersoonlijkheid te verlenen. Dat zou sterke waarborgen bieden voor de beloofde responsabilisering van de IVA's. Daarbij wordt dan verwezen naar de parastatale A uit de wet van 1954. Rechtspersoonlijkheid zou de IVA's toelaten op te treden in rechte en ook in rechte verantwoordelijk gesteld te worden. De argumenten van MOVI houden steek. Het lijkt me inderdaad logisch om de IVA's van morgen dezelfde verantwoordelijkheid in rechte te geven als de VOI's vandaag"* (MOVI - Netwerk voor Managementvaardigheden in de Openbare Vlaamse Instellingen, 2002). De minister-president kondigde dus tijdens dit colloquium aan dat naast de Interne Verzelfstandigde en de Externe Verzelfstandigde Agentschappen, agentschappen ook het statuut van Intern Verzelfstandigde Agentschappen met rechtspersoonlijkheid (IVArp) konden hebben. *"De IVArp was een gemakkelijksoplossing. Dit was tegen de zin van Stroobants"* (Ruyters & Pelgrims, 2006a).

3.3.3 De regering buigt zich over de rechtspersoonlijkheid

De toekenning van rechtspersoonlijkheid aan IVA's werd uitvoerig bediscussieerd op de informele vergadering van de Vlaamse regering op 23 mei 2002. Tijdens deze vergadering werden de opties tegenover elkaar afgewogen. Het verslag van de informele Vlaamse regering stelt dat geen van beide hun gelijk op een eenduidige en bevattelijke manier kan aantonen. Opvallend is dat één van de argumenten bij de keuze voor of tegen rechtspersoonlijk voor een IVA de pensioenlasten waren. Het verslag toont aan dat bij IVA's zonder rechtspersoonlijkheid de pensioenlasten ten laste zijn van de federale overheid. Dit is niet het geval indien het agentschap rechtspersoonlijkheid toegewezen krijgt. Dit betekende een meerkost voor de Vlaamse overheid

van 22% op de personeelskosten in het geval van de IVA's met rechtspersoonlijkheid. Dit argument zal tijdens de volgende Vlaamse regering opnieuw opduiken in de discussie over IVA's met rechtspersoonlijkheid.

Het MOVI colloquium vond plaats op 23 april 2002, de informele vergadering van de Vlaamse regering een maand later. Hieruit zouden we kunnen afleiden dat deze afkondiging gebeurde zonder overleg in de Vlaamse regering. Tijdens een interview werd echter gesteld dat er een paar dagen eerder een akkoord was gevonden onder de kernministers. De kern had dit beslist: *“Na de beslissing krijg je het spel dat nog gespeeld moest worden”* (Pelgrims, 2007b).

De rechtspersoonlijkheid voor IVA's vormde een welgekomen compromis tussen politici en ambtenaren maar bood ook een oplossing voor een discussie binnen de Vlaamse regering. Uit een intern document blijkt dat juridisch advies had gewezen op de juridische problemen die intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid zouden kunnen opleveren. Volgens dit document neemt de samenvoeging van begrippen 'intern' en 'met rechtspersoonlijkheid' het risico om onthaald te worden als een contradictie. Het verslag van de informele vergadering van de Vlaamse regering maakt deze opmerking ook. De facto is een IVA met rechtspersoonlijkheid een EVA zonder raad van bestuur. Uit interviews blijkt dat de VOI's voorstander waren om zoveel mogelijk EVA's te creëren om hierdoor een maximale zelfstandigheid te creëren. *“De politiek wou dit eigenlijk niet”* (Pelgrims, 2006d). Dit zorgde echter voor tactische problemen in de politieke besluitvorming.

Eerder verwezen we al naar de wil om zoveel mogelijk IVA's te creëren, EVA's dienden een uitzondering te worden. De beslissing om IVA's met rechtspersoonlijkheid om te dopen tot EVA's zou een stormloop aan EVA's teweeg brengen. De creatie van IVA's met rechtspersoonlijkheid zou hieraan verhelpen. *“Door de creatie van een agentschap met rechtspersoon zonder Raad van Bestuur wordt het tactisch makkelijker om de principes van BBB op de huidige VOI's toe te passen en niet te snel te vervallen in EVA's, wat politiek niet gewild wordt”* (Pelgrims, 2007b). Er werd vervolgens een compromis gevonden in het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan een aantal IVA's. Door de pensioenwetgeving zou het immers financieel funest zijn aan alle IVA's rechtspersoonlijkheid toe te kennen. De IVA's met rechtspersoonlijkheid kunnen bijgevolg begrepen worden als een compromis tussen politiek en ambtenarij om ambtenaren voldoende autonomie toe te kennen, zonder echter de EVA's spectaculair te laten toenemen.

Naast een politiek-ambtelijk compromis, vormde de figuur van de IVA's met rechtspersoonlijkheid ook een politiek compromis. In de Vlaamse regering heerste meningsverschillen onder de coalitiepartners over het statuut van de VOI's. De sterke vertegenwoordiging van het middenveld in de raad van bestuur was hierbij bepalend. De liberale coalitiepartner stond hier tegenover coalitiepartners van socialisten en groenen. De IVA's met rechtspersoonlijkheid werden ook binnen de regering het compromis. *“In de eerste oefening was agentschap X een IVA, maar dat haal je niet. Vandaar het compromis met rechtspersoonlijkheid. Het kwam de regering goed uit. Men had een instrument om de politieke discussie die niet makkelijk lag, te overbruggen”* (Pelgrims, 2007b).

Hoewel de regering het voorontwerp van kaderdecreet principieel goedgekeurd had op 8 maart 2002 diende men na lobbywerk van MOVI het kaderdecreet te wijzigen. In het kaderdecreet diende een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en anderzijds IVA's met rechtspersoonlijkheid. Op 19 juli 2002 zou de Vlaamse regering opnieuw haar principiële goedkeuring hechten aan het voorontwerp van kaderdecreet (X, 2002l). De druk van MOVI en het welgekomen politiek compromis zorgden ervoor dat het kaderdecreet werd aangepast.

3.4 De komst van de veranderingsmanagers

Terwijl het parlement zich boog over de juridische verankering van Beter Bestuurlijk Beleid in het kaderdecreet (cfr. infra) gingen de structuurveranderingen binnen de Vlaamse overheid door.

De sectorale invulling van de nieuwe organisatiestructuur en de discussies over het rechtsstatuut van de agentschappen verliepen parallel met het voorontwerp van kaderdecreet. Voor het parlement het kaderdecreet kon goedkeuren werden veranderingsmanagers aangeduid door de Vlaamse regering op 19 juli 2002. Hun taak bestond er hoofdzakelijk in om de organisatiestructuur die werd beslist door de Vlaamse Regering verder uit te werken aan de hand van de aangeboden leidraad (X, 2002e). Deze leidraad scheef zes stappen voor:

1. Stappen met het oog op de globale consolidatie van de organisatiestructuur
2. Stappen m.b.t. de verdere invulling van de organisatiestructuur
3. Stappen m.b.t. regelgeving, processen en procedures
4. Stappen m.b.t. inzet van mensen, financiële en logistieke middelen
5. Stappen m.b.t. de inhoudelijke taakstelling
6. Stappen m.b.t. interne en externe communicatie

De veranderingsmanagers dienden met andere woorden de verdere implementatie van de organisatiestructuur vorm te geven. De oprichting van de verschillende agentschappen vereiste immers het nodige wetgevende werk. Volgens het kaderdecreet diende een Intern Verzelfstandigd Agentschap met rechtspersoon en een Extern publiekrechtelijke Verzelfstandigde Agentschappen via decreet opgericht te worden. De privaatrechtelijke Extern Verzelfstandigde Agentschappen zouden worden opgericht via decretale machtiging. De veranderingsmanagers dienden volgens de leidraad deze ontwerpen voor te bereiden.

Hun aanstelling was tijdelijk en na de opdracht zouden zij terugkeren naar hun vorige opdracht (X, 2002m). De officiële berichtgeving vermeldt dat veranderingsmanagers werden aangesteld door de betreffende minister. De aanduiding van de veranderingsmanagers zou echter worden besproken op een informele vergadering van de Vlaamse regering op 23 mei 2002. Uit het verslag blijkt dat de aanduiding van de veranderingsmanagers een *“gezamenlijke oefening van de regering”* zou zijn (Kabinet van de Minister-president, 2002). De functioneel bevoegde ministers dienden bijgevolg hun voorstel tot aanstelling van de veranderingsmanagers te toetsen binnen de Vlaamse regering.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aangestelde veranderingsmanagers. Het mandaat van de veranderingsmanagers zou op 1 januari 2004 eindigen (X, 2006e). Bij het beëindigen van het mandaat van de veranderingsmanagers besliste de Vlaamse regering om de coördinerende ministers te machtigen om voor hun beleidsdomein een verantwoordelijke voor de transitie aan te stellen. Uiteindelijk werden de veranderingsmanagers aangesteld tot transitiecoördinator (X, 2004a).

Beleidsdomein	veranderingsmanager
Diensten van de minister-president	Tine Mortelmans
Bestuurszaken	Martin Ruebens
Financiën en begroting	Hedwig Van der Borgh
Buitenlands beleid en internationale samenwerking	Diane Verstraeten
Onderwijs en vorming	Jan Van Mulders
Wetenschappen en technologisch innovatiebeleid	Veerle Lories
Welzijn en volksgezondheid	Jan Van Rensbergen
Cultuur, jeugd, sport en media	Jos Van Rillaer
Economie, werkgelegenheid en toerisme	Johan Artois
Landbouw	Noël Van Ginderachter
Leefmilieu en natuurbehoud	Dirk Van Hove
Mobiliteit	Leo Clinckers
Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed	Guy Braeckman

Tabel 1: overzicht veranderingsmanagers

De veranderingsmanager rapporteerde rechtstreeks aan de betrokken minister, zonder enige binding t.a.v. de hiërarchisch hogere ambtenaar. De verhouding tot de minister kan absoluut worden genoemd. Uit onderzoek bleek dat er geen systematisch overleg bestond tussen de verschillende veranderingsmanagers (Pelgrims et al., 2003). Iedere veranderingsmanager tekende dus vanuit zijn eigen visie zijn eigen organisatie uit zonder dat hij/zij hiervoor contact had met collega-veranderingsmanagers uit andere beleidsdomeinen. Indien de veranderingsmanagers onderling contact hadden dan gebeurde dit op eigen initiatief en voornamelijk vanuit de huidige organisatiestructuur. Wel bleek dat veranderingsmanagers hoofdzakelijk samenwerkten met het ministeriële kabinet. Uit interviews blijkt dat vaak instructies uit de ministeriële kabinetten aan de veranderingsmanagers werden gegeven bij het uittekenen van hun voorstellen. *“In de meeste gevallen werkte de veranderingsmanager op grond van politieke instructies van het kabinet van de bevoegde minister. Bij de beleidsdomeinen waar er twee of meerdere ministers meespeelden zat de veranderingsmanager gewrongen”* (Ruyters, 2006b). De bewegingsvrijheid van de veranderingsmanagers bleek echter wel te verschillen van beleidsdomein tot beleidsdomein en van minister tot minister. Uit een interview met een veranderingsmanager bleek dat hij grote bewegingsvrijheid genoot bij het uittekenen van zijn beleidsdomein (Bollen et al., 2006).

3.5 De beleidsdomeinen krijgen verder vorm: het uittekenen van de agentschappen

Het uitwerken van de agentschappen vond plaats in vier stappen. Deze vier stappen zijn in te delen volgens de actoren die betrokken waren in het proces. Een eerste voorstel voor de indeling in agentschappen werd gedaan door de veranderingsmanagers. Dit voorstel werd vervolgens onderworpen aan een kwaliteitstoets door de bijzondere commissarissen. Zij leverden vervolgens een tweede voorstel af voor de oprichting van de agentschappen. Een derde voorstel voor de oprichting van agentschappen werd gedaan door de kernstuurgroep Beter Bestuurlijk Beleid. Deze kernstuurgroep bestond uit vertegenwoordigers van de ministeriële kabinetten van de vice-ministers-president. Alle regeringspartijen (VLD, SP.A, Groen!, Spirit¹³) waren hierbij dus vertegenwoordigd. De kernstuurgroep werd aangevuld door een lid uit het kabinet van de minister van Ambtenarenzaken en één kabinetslid van de minister-president. Eventueel konden de bijzondere commissarissen worden uitgenodigd op deze vergadering (Ruyters, 2006e). Een voorstel tot aanpassingen aan de ambtelijke structuur zou bijgevolg nooit gebeuren zonder de goedkeuring van de ministeriële kabinetten en meer bepaald de kernministers in de Vlaamse regering. Agentschappen waarover geen consensus werd gevonden, schoven door naar de kernministers. Dit vormde de vierde stap bij de vormgeving van de beleidsdomeinen.

3.6 Voorstellen over de oprichting van de agentschappen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal IVA's, IVA's met rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijke en publiekrechtelijke EVA's. Zoals blijkt uit de onderstaande tabel vertonen de voorstellen van de veranderingsmanagers, bijzondere commissarissen en de kernstuurgroep een afwijkende interpretatie over de indeling van agentschappen in de verschillende rechtstatuten.

	Veranderingsmanager	Bijzondere Commissarissen	Kernstuurgroep
IVA	29 (43.3%)	22 (32.8%)	25 (37.3%)
IVArp	8 (12 %)	-	7 (10.4%)
EVA publiek	23 (34.3%)	11 (16.4%)	11 (16.4%)
EVA privaat	6 (9%)	6 (9%)	7 (10.4%)
Geen agentschap	-	9 (13.4%)	6 (9%)
Geen voorstel	-	6 (9%)	2 (3%)
Twijfel	1 (1.5%)	11 (16.4%)	5 (7.4%)
Andere	-	2 (3%)	4 (6%)
	67	67	67

Tabel 2: overzicht besluitvorming agentschappen

¹³ Het uiteenvallen van VU-ID leidde tot de oprichting van de Nieuw- Vlaamse Alliantie (N-VA) op 13 oktober 2001 en Spirit op 9 en 10 november 2001.

De veranderingsmanagers stelden voor om 29 agentschappen op te richten onder het statuut van een Intern Verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, acht IVA's met rechtspersoonlijkheid, 23 EVA's naar publiek recht en tot slot zes EVA's naar privaatrecht.

De bijzondere commissarissen stelden dit plaatje bij via hun kwaliteitstoets. Hierbij is het opvallend dat ze geen enkel agentschap voorstelden onder het statuut van een IVA met rechtspersoonlijkheid. Hieruit blijkt nogmaals dat de IVA's met rechtspersoonlijkheid tot stand kwamen door onderling lobbywerk tussen MOVI en ministers. De bijzondere commissarissen waren hier geen voorstander van. Daarnaast blijkt uit de tabel dat de bijzondere commissarissen het aantal EVA's naar publiek recht halveerden. Ze stelden voor om het aantal agentschappen te verminderen met negen. Deze, door de veranderingsmanagers voorgestelde agentschappen, zouden worden geschrapt of geïntegreerd binnen de departementen. Over zes agentschappen deden de bijzondere commissarissen geen voorstel en over elf agentschappen spraken ze zich niet eenduidig uit. In totaal gaan het hier om 25% van de agentschappen. *“Wanneer de bijzondere commissarissen voelden dat er een politiek akkoord was, of dit de wil was van de voogdijminister, dan spraken ze er zich niet over uit”* (Pelgrims, 2006b).

Een derde voorstel werd gedaan door de kernstuurgroep Beter Bestuurlijk Beleid. Ze stelden voor om 25 IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en zeven IVA's met rechtspersoonlijkheid op te richten. De resultaten tonen aan dat de kernstuurgroep ook voorstelde om het aantal EVA's naar publiek recht te halveren. Daarnaast schrapte de kernstuurgroep zes agentschappen en deed over vijf geen eenduidige uitspraak.

3.7 De besluitvorming over de agentschappen

In totaal stelden de veranderingsmanagers voor om 67 agentschappen op te richten. Over 27 agentschappen werd snel overeenstemming gevonden over het rechtsstatuut. Dit betekent dat er over 40 agentschappen onenigheid bestond onder de drie actoren. Over 22 van de 40 agentschappen vonden de drie actoren zelf een compromis. Van de 40 agentschappen zouden er 18 agentschappen voorgelegd worden aan de kernministers.

Onder deze 18 agentschappen bevonden er zich negen agentschappen waar de kernstuurgroep aan de kernministers vroeg om hun voorstel te volgen. Voor de anderen zou verder onderzoek nodig zijn volgens de kernstuurgroep. Van de negen agentschappen waarvan de kernstuurgroep het akkoord vroeg van de kernministers, volgden de kernministers in zeven van de negen gevallen het voorstel van de kernstuurgroep. Van de negen agentschappen waarover verder onderzoek gevraagd werden door de kernstuurgroep werden er drie uitgesteld of geschorst. De anderen kregen een rechtsstatuut toegewezen.

De vraag rijst wie er het sterkst op de besluitvorming over de agentschappen heeft gewogen. Zoals we hier boven al stelden bestond er over 27 agentschappen vrij snel consensus onder de veranderingsmanagers, de bijzondere commissarissen en de kernstuurgroep. Om een antwoord te kunnen formuleren op de vraag wie het meest op de beslissing heeft gewogen, dienen we voor

de 40 agentschappen waarover geen consensus bestond na te gaan welk voorstel uiteindelijk werd goedgekeurd. Hiervoor maken we een onderscheid tussen de agentschappen waarbij het voorstel van slechts een actor de uiteindelijke beslissing bepaalde en deze waarbij twee actoren de beslissing bepaalden.¹⁴

Hiervoor vergelijken we de voorstellen van de drie actoren met de uiteindelijke goedkeuring van het rechtsstatuut van de agentschappen. De resultaten bevinden zich in onderstaande tabel. In de linkerkolom bevindt(en) zich de actor(en) die de beslissing bepaalde(n). In de rechterkolom het aantal agentschappen waarvoor deze actor(en) de beslissing nam(en).¹⁵

Actor	Aantal agentschappen
Veranderingsmanagers	6
Bijzondere commissarissen	4
Kernstuurgroep	9
Veranderingsmanagers + kernstuurgroep	8
Bijzondere commissarissen + kernstuurgroep	4
Veranderingsmanagers + bijzondere commissarissen	4

Tabel 3: voorstellen van actoren vergeleken met uiteindelijk resultaat

Wanneer we de drie actoren onderling vergelijken, merken we dat de kernstuurgroep het meest woog op de beslissing over de rechtspositie van de agentschappen. Voor negen agentschappen besliste de kernstuurgroep alleen over de rechtspositie van het agentschap. De kernstuurgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeriële kabinetten van vice-ministers-president aangevuld met een vertegenwoordiger uit het kabinet van de minister-president en het kabinet van Ambtenarenzaken. Uit de tabel blijkt dat de veranderingsmanagers voor zes agentschappen de beslissing namen. De bijzondere commissarissen bepaalden voor vier agentschappen de rechtspositie van de agentschappen.

Een andere grote groep van agentschappen werd bepaald door de veranderingsmanagers en de kernstuurgroep. Samen bepaalden deze twee actoren de rechtspositie van acht agentschappen. De bijzondere commissarissen en de kernstuurgroep wogen samen op de beslissing over vier agentschappen, evenveel als de veranderingsmanagers en de bijzondere commissarissen.

De totstandkoming van het rechtsstatuut van de verschillende agentschappen werd zonder twijfel ambtelijke beïnvloed door de inbreng van de veranderingsmanagers en de bijzondere commissarissen. Indien we het aantal agentschappen optellen waarvan het rechtsstatuut tot

¹⁴ Indien de drie actoren de beslissing bepaalden spreken we van agentschappen waarover consensus bestaat.

¹⁵ Over vijf agentschappen werd beslist om de beslissing uit te stellen of op te schorten. Deze agentschappen werden hier buiten beschouwing gelaten.

stand kwam door een voorstel vanuit de administratie komen we op een totaal van 14.¹⁶ Dit leidt tot de conclusie dat ambtenaren in 40% van de agentschappen (waarover discussie bestond) de rechtspositie bepaalden. Hieruit kunnen we echter ook concluderen dat een belangrijke taak weggelegd was voor de kernstuurgroep. Bij de vergelijking van de individuele actor scoren zij het hoogst. Indien de ambtelijke actor 40% van de agentschappen bepaalde, komen we tot de conclusie dat de kernstuurgroep 60% (alleen of samen met een andere actor) van de agentschappen bepaalde. Hiervoor vonden we ook bevestiging tijdens de interviews: *“De uiteindelijke indeling is gebeurd door de kabinetschefs van de kern”* (De Becker et al., 2006b).

Op basis van een nota van de informele vergadering van de Vlaamse regering van 23 mei 2002 kunnen we bovendien besluiten dat er binnen de ministeriële kabinetten simulaties werden uitgevoerd over het toekomstige rechtsstatuut van de agentschappen. Deze simulaties waren bovendien voorwerp van politieke discussies binnen de ministeriële kabinetten en de ministers. De nota vermeldt immers het volgende: *“Op basis van de criteria die eerder reeds werden vastgelegd werd een schema opgesteld op basis waarop kan worden bepaald welke verzelfstandigde agentschappen al dan niet voldoen aan de criteria om een IVA dan wel een EVA te worden. De kabinetten werd gevraagd om deze oefening te doen. Voorgesteld wordt de resultaten van die oefening, die voorlopig best vertrouwelijk wordt gehouden, voor te leggen aan politieke arbitrage”* (Kabinet van de Minister-president, 2002). Aangezien deze informele vergadering van de Vlaamse regering nog moest beslissen over de creatie van IVA's met rechtspersoonlijkheid kunnen we ervan uitgaan dat deze oefening later herzien werd. De datum van de informele Vlaamse regering toont ook aan dat de simulaties in de ministeriële kabinetten plaatsvonden vooraleer de veranderingsmanagers in functie waren (19 juli 2002).

3.8 Het kaderdecreet in het Vlaams parlement

Nadat de regering het voorontwerp van kaderdecreet principieel had goedgekeurd diende dit nog goedgekeurd te worden door het Vlaams parlement. Hierbij dienen we in het achterhoofd te houden dat door de aanstelling van de veranderingsmanagers en de discussies over het rechtsstatuut van de agentschappen de structuurhervorming reeds ver gevorderd was. Het parlement diende met andere woorden een decreet goed te keuren dat in de Vlaamse administratie al volop in uitbouw was.

De snelinfo vermeldt dat minister-president Dewael overleg zal voeren met de voorzitter van het Vlaams parlement over het verdere verloop van het decretale luik van Beter Bestuurlijk Beleid. Interviews wezen uit dat dit overleg gericht was op een optimale vordering van het voorontwerp van decreet in het parlement (Ruyters, 2006c). Uit een ander interview bleek dat er ook achter de schermen veel overleg tussen ministeriële kabinetten en fractieleiders bestond. Dit overleg ging

¹⁶ Hiervoor tellen we het aantal agentschappen op dat volgde uit een beslissing van de veranderingsmanagers, de bijzondere commissarissen en een combinatie van beide.

over de partijgrenzen heen. Tijdens deze gesprekken werden een aantal praktische zaken (bv. timing) en de inhoud besproken (Ruyters & Pelgrims, 2006a).

Het ontwerp van decreet werd op 13 maart 2003 ingediend in het Vlaams parlement. Op 18 juli 2003 zou de plenaire vergadering het ontwerp decreet goedkeuren. Het parlementaire proces voor de totstandkoming van het kaderdecreet duurde met andere woorden ongeveer vier maanden.

3.8.1 Een hoorzitting over Beter Bestuurlijk Beleid

Na het indienen van het ontwerp van decreet in het Vlaams parlement werd er in de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervormingen en Ambtenarenzaken een hoorzitting georganiseerd. Deze hoorzitting was gespreid over drie dagen en vond plaats op 16, 17 en 26 juni 2003 (Stukken, 2003b). Op de eerste dag van de hoorzitting gaven naast academici ook de SERV en MOVI hun visie op het voorliggende ontwerp van decreet. Tijdens de tweede dag kwamen (de leden van) de vakbonden aan bod. De hoorzitting werd afsloten met een uiteenzetting tijdens de derde dag vanwege het rekenhof en de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken. De uiteenzettingen werden afgewisseld met vragen en opmerkingen van de parlementsleden.

Uit onderzoek van Ruyters bleek dat de meeste van de vragen en/of opmerkingen (9) tijdens deze hoorzitting betrekking hadden op de verzelfstandigde agentschappen en hun modaliteiten (Ruyters, 2006a). Tijdens de parlementaire hoorzitting bleek er onduidelijkheid te bestaan over de criteria waarop agentschappen zouden worden ingedeeld. Daarnaast stelde de CD&V fractie vier vragen over het toezicht van het parlement op de agentschappen. In derde instantie bleek dat drie vragen betrekking hadden op de nieuwe organisatiestructuur en de opdeling in beleidsdomeinen. Tot slot kwam door middel van twee vragen de rol van het middenveld aan bod. Voornamelijk de oppositie gebruikte deze gelegenheid om hun kritieken op het ontwerp van decreet te formuleren. Deze vragen en/of opmerkingen hadden nog geen concrete impact op het ontwerp van decreet. Daarvoor dienden ze eerst in amendementen gegoten te worden.

3.8.2 De bespreking van het ontwerp van decreet in de Commissie

Tijdens de bespreking over het ontwerp van decreet in de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervormingen en Ambtenarenzaken werden de kritieken uit de hoorzitting omgezet in amendementen. Oppositiepartijen CD&V en Vlaams Blok dienden een groot aantal amendementen in.

De commissieleden van CD&V dienden in totaal elf amendementen in. De meeste van deze amendementen handelden over het onderscheid tussen IVA's en EVA's. CD&V formuleerde tijdens de commissievergadering belangrijke kritieken over de IVA's met rechtspersoonlijkheid. Deze juridische vorm van verzelfstandiging was volgens CD&V onnuttig. Responsabilisering zou

immers ook mogelijk zijn bij een IVA zonder rechtspersoonlijkheid. Daarnaast richtten de CD&V amendementen zich op de vertegenwoordiging van het middenveld in de betreffende raden van bestuur en raadgevende comités bij de IVA's. De Vlaams Blok fractie diende in totaal zeventien amendementen in op het ontwerp van kaderdecreet. Deze amendementen blijken allemaal over één en hetzelfde thema te handelen, nl. het schrappen van de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en de privaatrechtelijke EVA's. De amendementen van de oppositie bleken echter een maat voor niets te zijn geweest. Slechts 1 amendement van CD&V werd aangenomen. Alle amendementen van het Vlaams Blok werden verworpen. Hierbij dienen we op te merken dat vermits alle amendementen van het Vlaams Blok over het zelfde thema gingen, deze ofwel allemaal aanvaard zouden worden ofwel allemaal verworpen.

Naast deze amendementen van de oppositie werden er negen regeringsamendementen op het ontwerp van decreet ingediend. Volgens Ruyters gaan deze amendementen hoofdzakelijk over verduidelijkingen en zijn het beperkte wijzigingen (Ruyters, 2006a). De regering diende een amendement in om een adjunct toe te voegen aan het hoofd van een IVA. Dit zal nog belangrijk zijn bij het aanstellen van de topambtenaren (cfr. infra). Daarnaast diende de regering amendementen in over onverenigbaarheden, de interne audit en de voorlegging van de beheersovereenkomsten aan het Vlaams Parlement. Al deze amendementen werden aangenomen.

Ruyters merkt in zijn onderzoek op dat er ook amendementen werden ingediend door alternatieve groepen. Deze alternatieve groepen formuleren amendementen over de partijgrenzen heen. Norbert De Batselier (SP.A), Paul Wille (VLD), Herman Lauwers (Spirit) en Dirk Holemans (Agalev) dienden een amendement in dat de garantie inhield dat iedere beheersovereenkomst, evenals elke verlenging, wijziging, schorsing of ontbinding van een beheersovereenkomst aan het Vlaams parlement wordt meegedeeld.

Een andere alternatieve groep bestaande uit Paul Wille (VLD), Leo Peeters (SP.A), Herman Lauwers (Spirit) en Dirk Holemans (Agalev), diende een amendement in met als doel om een nieuw artikel 39 in te schrijven in het kaderdecreet. In dit nieuwe artikel 39 stellen ze dat de dagelijkse leiding van de departementen en agentschappen (uitgezonderd privaatrechtelijke EVA's) uitgeoefend dient te worden door een managementfunctie van N-niveau. Bovendien vermeldt §2 dat bij de eerste bezetting de functies zullen worden ingevuld door middel van een herplaatsing van de leidinggevenden in een rang van A4 of A3 of een contractuele betrekking bekleden waaraan ten minste een salarisschaal van rang A4 of A3 gekoppeld is.

Naast het inschrijven van een nieuw artikel 39 stelt deze alternatieve groepering voor om een nieuw artikel 40 in te voegen. In dit artikel werd de regeling opgenomen voor leidinggevenden die niet worden aangewezen in een mandaat of een functie van algemeen directeur. Deze leidinggevenden krijgen een passende functie aangeboden binnen de diensten van de Vlaamse regering met behoud van graad en salarisschaal of krijgen een billijke bilateraal onderhandelde regeling aangeboden. Een derde amendement van deze alternatieve groep regelt de invulling van de resterende vacante management- en projectleiderfuncties van N-niveau na herplaatsing

van de leidinggevend en in rang A4 of A3. Het amendement voorziet dat deze bij voorrang worden ingevuld via een herplaatsing van de leidinggevend en die een graad bekleden van rang A2L. Deze amendementen zullen uiteindelijk een zeer grote impact hebben op de selectie van de Vlaamse topambtenaren (cfr. Infra). Deze amendementen worden allemaal aangenomen.

Deze twee alternatieve groepen bestaan uit leden van de meerderheid. Dit mag geen toeval zijn. Uit interviews blijkt dat deze amendementen eigenlijk uit de regering afkomstig zijn. Een Vlaams parlements lid stelde dat de amendementen werden ingediend op vraag van de kabinetschef die voor de partij het BBB-dossier volgt (Pelgrims, 2006c). De reden dat parlementsleden deze amendementen indienen is omwille van de procedure (Ruyters, 2006c). Indien de regering na het indienen van het ontwerp van decreet amendementen aanbrengt bestaat de mogelijkheid om hierover advies te vragen aan de Raad van State. Dit is niet mogelijk indien het een amendement wordt ingediend door parlementsleden. *“Het moesten amendementen van het parlement zijn om het advies van de Raad van State te vermijden, want dan krijg je opmerkingen, waardoor de discussie opnieuw begint”* (Pelgrims, 2007b). In het onderdeel over de selectie en rekrutering van topambtenaren zullen we hierop terugkomen.

Naast de vorige twee alternatieve groepen is er nog een derde alternatieve groep. Deze bestond zowel uit leden van de oppositie als van de meerderheid, nl. Mieke Van Hecke, Leo Peeters, Jo Vermeulen, Herman Lauwers en Guy Sols. De ingediende amendementen hebben betrekking op onverenigbaarheden voor een bestuurder van een publiekrechtelijke EVA. Een tweede amendement wijzigt het woord ‘passend’ in ‘gelijkwaardig en passend’ in artikel 39. Deze amendementen werden aangenomen in de commissievergadering.

Ruyters komt tot de vaststelling dat behoudens de wijzigingen met betrekking tot de leidende ambtenaren, geen fundamentele wijzigingen werden aangebracht aan het kaderdecreet: *“Aan de kern van het ontwerp van kaderdecreet, namelijk de nieuwe organisatiestructuur, heeft het parlement geen fundamentele wijzigingen aangebracht”* (Ruyters, 2006a).

Nochtans blijkt uit de verslagen en ingediende amendementen dat er kritiek werd geleverd op het kaderdecreet en meer bepaald het juridisch statuut van de verschillende agentschappen. Deze kritiek werd voornamelijk geuit door de oppositiepartijen. Een interview met een parlements lid stelt: *“Er waren serieuze kritieken vanuit het parlement op de vier vormen van verzelfstandigde agentschappen. Al de kritiek die de oppositie geleverd heeft op de IVA's met rechtspersoonlijkheid is nooit van een deftig antwoord voorzien”* (Ruyters, 2006c). De discussie over de indeling van de agentschappen binnen de meerderheid was reeds achter de rug. Hierover bestond reeds een politiek compromis (Ruyters & Pelgrims, 2006b). Het bestaand politiek compromis kon niet meer op de helling gezet worden tijdens de parlementaire vergaderingen in de commissie: *“Binnen de meerderheid waren de instructies duidelijk. Er mocht niet teveel aan gewijzigd worden”* (Ruyters, 2006c).

Hoger vermeldden we al dat tijdens het veranderingsproces veranderingsmanagers werden aangeduid voor onder meer de verdere uitwerking van de organisatiestructuur. Vooraleer het

parlement het kaderdecreet goedkeurde waren veranderingsmanagers en ministeriële kabinetten reeds bezig met het uitwerken van de structuren op basis van de principieel goedgekeurde modaliteiten in het ontwerp van decreet. Een Vlaams parlements lid zag hierin de oorzaak van het buitenspel zetten van het parlement. *“Het parlement was nog een bocht die men moest nemen om een juridisch kader te hebben. Vandaar de instructies. Als er daar bijgestuurd werd dan moest men zaken terug draaien die ondertussen al veel te ver gevorderd waren. In die zin is het parlement daar zeker buiten spel gezet, niet alleen de oppositie maar ook de meerderheid. Dat was één van de grote problemen. Vanuit de meerderheid hebben ze toen de rangen gesloten”* (Ruyters, 2006c).

Het ontwerp van kaderdecreet zal in de commissie worden aangenomen met acht stemmen voor. Twee commissieleden (Vlaams Blok) stemden tegen en vier (CD&V) onthielden zich.

3.8.3 De plenaire bespreking van het ontwerpdecreet

Nadat het ontwerp van decreet was goedgekeurd in de commissievergadering diende het behandeld te worden in de plenaire vergadering. Hierbij bestond er een nieuwe mogelijkheid om het ontwerp van decreet te amenderen. Tijdens de plenaire vergadering dienden de oppositiepartijen opnieuw amendementen in. In zijn tien amendementen pleit het Vlaams Blok opnieuw voor de afschaffing van de IVA's zonder rechtspersoonlijkheid en de privaatrechtelijke EVA's. CD&V dient opnieuw zes amendementen in die reeds in de commissie werden verworpen. Zo pleit CD&V onder meer voor het schrappen van de IVA met rechtspersoonlijkheid. Al deze amendementen van de oppositiepartijen waren overgenomen uit de eerder voorgestelde amendementen. Geen enkel amendement van de oppositiepartijen werd aangenomen. Uiteindelijk zal het ontwerpdecreet op 18 juli 2003 worden aangenomen met 64 stemmen voor, 18 stemmen tegen en 33 onthoudingen.

De stemming over het kaderdecreet werd overschaduwd door het grote absentisme van de meerderheidsfracties. Parlementsvoorzitter De Batselier dreigde ermee om voortaan de plenaire vergadering enkel te laten starten als een minimum van de parlementsleden van de meerderheid aanwezig is (Dobbelaere, 2004). Bruno Tobback stelde hierop dat het hier ging om een non-event. In drie zinnen geeft hij de betrokkenheid van het parlement weer bij de vorming van het kaderdecreet: *“Dit gaat over een reeks decreten die veel meer met de administratie te maken hebben dan met de politiek. De zittingen zijn geen politieke debatten, maar notariszittingen. Weinig parlementsleden willen op dit moment graag notaris spelen”* (Dobbelaere, 2004).

3.8.4 Reflecties op het kaderdecreet in het Vlaams Parlement

In het theoretisch kader werd gewezen op het belang van wetgeving bij administratieve veranderingen. Tijdens de agenda-setting had het parlement in zijn resoluties de aandacht gelegd op de noodzaak van een kaderdecreet om orde te scheppen in het Vlaamse overheidslandschap. De dominantie van de regering ten aanzien van het parlement in

Vlaanderen leidde ertoe dat het ontwerp van decreet weinig aanpassingen onderging. De meerderheid had de rangen gesloten en aanpassingen aan het kaderdecreet waren uit den boze. Aanpassingen zouden immers kunnen leiden tot het op de helling zetten van een proces dat reeds in gang was gestoken. Het juridisch statuut van de IVA's met rechtspersoonlijkheid was hier een mooi voorbeeld van. Hoewel het parlement veel kritiek had op deze vorm van agentschappen kon en mocht het akkoord tussen de Vlaamse regering en MOVI niet gewijzigd worden. De kritiek in het parlement werd voornamelijk geleverd door de oppositie.

Deze regeringsdominantie komt ook tot uiting in het overleg tussen de minister-president en de parlamentsvoorzitter voor een optimale behandeling van het kaderdecreet in het parlement. Daarnaast bleken alle regeringsamendementen aangenomen samen met de amendementen van de meerderheid. De alternatieve groepen tonen bovendien een ander voorbeeld van de regeringsdominatie. Deze amendementen zullen van groot belang zijn bij de latere selectie van topambtenaren (cfr. Infra). De meerderheid in het parlement werd hier gebruikt om te vrijwaren dat vanuit het parlement het ontwerp van decreet voor advies naar de Raad van State zou worden gestuurd.

Uit interviews viel op dat er weinig interesse was in het parlement voor de bestuurlijke hervormingen. Een parlamentslid stelde dat er in electorale termen niemand warm loopt voor bestuurlijke hervormingen (Pelgrims, 2007a). Het blijven, volgens hetzelfde parlamentslid, vrij hermetische aangelegenheden die bovendien zeer technisch zijn. Door de hoge graad van techniciteit bezitten veel parlementsleden niet de nodige kennis over het ambtelijke apparaat (Pelgrims, 2006c). Tijdens de interviews kwam naar voren dat parlementleden die affiniteit hebben met de administratie deze materie veel meer volgen (Pelgrims, 2006c). Tot slot kunnen we op basis van de interviews stellen dat veel parlementsleden geen interesse hebben in bestuurlijke hervormingen omdat ze dit veeleer een zaak van de regering en uitvoerende macht vinden (Ruyters, 2006d; Pelgrims, 2007a; Ruyters & Pelgrims, 2006b).

Literatuur stelt dat de noodzaak om veranderingen vast te leggen in wetgeving een belangrijke impact heeft op het proces van administratieve veranderingen. We kunnen hier echter besluiten dat het parlement een eenvoudig te passeren obstakel was. Toch moeten we hier een nuance maken voor wat betreft de toevoeging van de artikelen 39 tot en met 41 aan het kaderdecreet. Hierop gaan we dieper in bij de analyse van de benoemingen van de leidend ambtenaren.

3.9 De federale verkiezingen van mei 2003

Op 18 mei 2003 werden er verkiezingen gehouden voor het federale parlement. Twee maanden na de verkiezingen is de samenstelling van de tweede paarse regering onder leiding van Guy Verhofstadt bekend. De minister-president van de Vlaamse regering, Patrick Dewael, verhuist naar de federale regering om de portefeuille van Binnenlandse Zaken en vice-premier op te nemen. Na het vertrek van Johan Sauwens verloor het project Beter Bestuurlijk Beleid nu zijn tweede politieke trekker.

De portefeuille van minister-president werd na het vertrek van Patrick Dewael overgenomen door Bart Somers. Hij legde op 10 juni 2003 de eed af in het Vlaams Parlement. De nieuwe minister-president diende aan de vooravond van de oprichtingsbesluiten in het Vlaamse Parlement de leiding van de Vlaamse regering op te nemen.

3.10 De oprichtingsbesluiten voor de agentschappen

De Intern Verzelfstandigde Agentschappen met rechtspersoonlijkheid (IVArp) en de publiekrechtelijke Extern Verzelfstandigde Agentschappen (EVA publiek) dienden bij decreet opgericht te worden. Voor de oprichting van de privaatrechtelijke Extern Verzelfstandigde Agentschappen (EVA privaat) was een machtiging van het Vlaams Parlement een noodzaak. De verschillende oprichtingsdecreten dienden bijgevolg het parlementaire werk te doorlopen. Op basis van de website van het Vlaams Parlement kunnen we het parlementaire werk analyseren. Alle oprichtingsdecreten werden ingediend in het parlement door middel van een ontwerp van decreet.

In eerste instantie bakenen we in de lijst van agentschappen de agentschappen af die een oprichtingsdecreet vereisen. In totaal betreft het hier 25 oprichtingsdecreten. Dit betekent niet dat er ook maar 25 agentschappen werden opgericht. De Vlaamse regering koos ervoor om in sommige ontwerpen van decreet agentschappen te bundelen. Uit de tabel blijkt dat de Openbare Vlaamse Afvalmaatschappij; het Agentschap voor Natuur en Bos; het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek en de Vlaamse Milieumaatschappij via een gezamenlijk decreet werden opgericht. (Somers & Tavernier, 2004). Hetzelfde geldt voor de T-groep en voor de NV Werkholding. Deze twee agentschappen kregen met het decreet van 28 juni 2002 reeds hun juridische structuur (Dewael & Landuyt, 2002). De omzetting binnen de Beter Bestuurlijk Beleid structuur gebeurde door een wijziging van dit decreet (Somers & Landuyt, 2004). In totaal tellen we 29 agentschappen opgericht bij decreet.¹⁷

De eerste oprichtingsdecreten werden net voor het kerstverlof van 2003 ingediend in het parlement. Het betreft hier de oprichtingsdecreten van de T-groep/NV Werkholding en Toerisme Vlaanderen. Het feit dat deze net voor het kerstverlof werden ingediend verklaart waarschijnlijk ook hun lange doorlooptijd in het Vlaams Parlement. Tijdens de eerste vier maanden van 2004 worden de andere ontwerpen van decreet ingediend.

Uiteindelijk zal het Vlaams Parlement de laatste oprichtingsdecreten goedkeuren in de plenaire vergadering van 29 april 2004. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de betreffende agentschappen en hun juridisch statuut. Daarnaast vermeldt de tabel ook de datum waarop het ontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement werd ingediend en de datum waarop de plenaire vergadering de tekst aanvaardde. Op basis hiervan konden we de tijd berekenen (in dagen) die

¹⁷ Hierbij werd geen rekening gehouden met eventuele agentschappen binnen het domein Landbouw.

het ontwerp van decreet nodig had om door het parlement te geraken. Dit is te vinden in de laatste kolom. Gemiddeld genomen duurde het parlementaire werk 60 dagen.

Agentschap	Statuut	Ingediend	Plenair	dag
Agentschap voor infrastructuur in het onderwijs	IVA rp	5/03/2004	29/04/2004	54
Agentschap voor Geografische informatie Vlaanderen	EVA pub	19/01/2004	29/04/2004	68
Bloso	IVA rp	24/02/2004	29/04/2004	63
De Lijn	EVA pub	21/01/2004	1/04/2004	58
De Rand	EVA pri	20/02/2004	29/04/2004	67
De Scheepvaart	EVA pub	21/01/2004	1/04/2004	58
Vlaams agentschap voor geestelijke gezondheidszorg	EVA pub	9/02/2004	21/04/2004	66
Vlaams agentschap voor personen met een handicap	IVA rp	9/02/2004	21/04/2004	66
Vlaams agentschap voor internationaal ondernemen	EVA pub	3/02/2004	29/04/2004	74
Investeringsmaatschappijen van de Vlaamse Overheid	EVA pri	5/03/2004	29/04/2004	54
IWT	IVA rp	4/03/2004	29/04/2004	55
Vlaams agentschap voor rekrutering en selectie	EVA priv	7/04/2004	5/05/2004	28
Fonds Jongerenwelzijn	IVA rp	4/03/2004	29/04/2004	56
Kind en Gezin	IVA rp	9/02/2004	21/04/2004	69
OVAM / Agentschap voor Natuur en Bos / Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek / Vlaamse Milieumaatschappij	IVA rp / IVA rp / IVArp / IVArp	12/02/2004	29/04/2004	74
NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet	EVA pri	23/01/2004	19/03/2004	54
Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming	EVA pub	5/03/2004	29/04/2004	54
T-groep / Werkholding	EVA priv	22/12/2003	10/03/2004	80
Toerisme Vlaanderen	IVA rp	22/12/2003	10/03/2004	80
VDAB	EVA pub	5/03/2004	29/04/2004	54
Vlaams Agentschap voor Ondernemen	IVA rp	5/03/2004	29/04/2004	54
VLM	EVA pub	12/02/2004	29/04/2004	75
Vlaamse reguleringsinstantie voor de elektriciteit- en gasmarkt	EVA pub	5/03/2004	21/04/2004	46

Waterwegen en Zeekanaal NV	EVA publ	21/01/2004	1/04/2004	68
Vlaams Zorgfonds	IVA rp	4/03/2004	29/04/2004	45

Tabel 4: overzicht van de bij decreet opgerichte agentschappen

3.11 Commissiebespreking

3.11.1 *Aantal ingediende amendementen*

Nadat het ontwerp van decreet was ingediend in het parlement volgde de bespreking in de Commissies. Tijdens deze bespreking konden parlementsleden amendementen indienen op het betreffende ontwerp. In totaal telden we 226 amendementen die door parlementsleden (of groepen van parlementsleden) werden ingediend. Op een totaal van 25 oprichtingsdecreten is dit een gemiddelde van 9 amendementen per oprichtingsdecreet. In de onderstaande tabel is het aantal amendementen te vinden die per oprichtingsdecreet werden ingediend in de commissies.

Agentschap	Aantal	Statuut
Agentschap voor infrastructuur in het onderwijs	14	IVA rp
Agentschap voor Geografische informatie Vlaanderen	10	EVA publiek
Bloso	13	IVA rp
De Lijn	5	EVA pub
De Rand	2	EVA pri
De Scheepvaart	3	EVA pub
Vlaams Agentschap voor Geestelijke Gezondheidszorg	6	EVA pub
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	35	IVA rp
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen	6	EVA pub
Investeringsmaatschappijen van de Vlaamse Overheid	2	EVA pri
IWT	10	IVA rp
Vlaams Agentschap voor Rekrutering en Selectie	3	EVA privaat
Fonds Jongerenwelzijn	16	IVA rp
Kind en Gezin	20	IVA rp
OVAM/ Agentschap voor Natuur en Bos/ Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek/Vlaamse Milieumaatschappij	18	IVA rp / IVA rp / IVArp / IVArp
NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet	1	EVA pri
Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming	8	EVA pub
T-groep/Werkholding	4	EVA priv
Toerisme Vlaanderen	4	IVA rp
VDAB	2	EVA pub
Vlaams Agentschap voor Ondernemen	15	IVA rp
VLM	9	EVA pub
Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteit- en Gasmarkt	4	IVA pub
Waterwegen en Zeekanaal NV	3	EVA publiek
Vlaams Zorgfonds	13	IVA rp
TOTAAL	226	

Tabel 5: aantal ingediende amendementen per oprichtingsdecreet

Uit de tabel blijkt dat er een groot verschil is in het aantal amendementen dat werd ingediend naargelang het juridisch statuut van de op te richten agentschappen. Het Vlaams agentschap voor Personen met een Handicap kende het meest amendementen, nl. 35. Gemiddeld genomen werden er voor IVA's met rechtspersoonlijkheid 15.8 amendementen ingediend. Het aantal amendementen viel zwaar terug bij de EVA's naar privaat¹⁸ en publiek recht. Gemiddeld werden voor de EVA's naar privaat recht slechts 4 amendementen ingediend terwijl het gemiddeld aantal amendementen bij de EVA's naar publiek recht 5.6 bedroeg.

Deze amendementen hadden betrekking op verschillende onderwerpen. De grootste groep van amendementen waren aanpassingen aan de ontwerpen van decreet omdat het comptabiliteitsdecreet nog niet was goedgekeurd. *“We hebben wel een overgangsbepaling kunnen laten inschrijven om de wet van 1954 nog in werking te laten tot het nieuwe comptabiliteitsdecreet er zou zijn. Een minimum wat je moet doen bij de oprichting van een*

¹⁸ Het betreft hier machtigingsdecreten.

agentschap is de controle van de financiële middelen erin schrijven. Maar dit kon niet doordat men nog geen zicht had op de comptabiliteit” (Ruyters, 2006c). Op het totaal aantal ingediende amendementen had 27.9% hierop betrekking. Dit waren bijgevolg eerder technische aanpassingen aan de oprichtingsdecreten die nodig waren om de agentschappen op te richten.

De tweede grootste groep van amendementen had betrekking op de omvorming van IVA's met rechtspersoonlijkheid tot Extern Verzelfstandigde Agentschappen. Van de 226 ingediende amendementen had 23% betrekking op deze materie. De derde grootste groep van amendementen (16.4%) zouden we kunnen indelen bij de technische amendementen. Dit zijn amendementen die veeleer tot doel hebben om de ontwerpen juridisch en taalkundig op punt te zetten.

Inhoud van de amendementen	Aantal	%
Verwijzing comptabiliteit	63	27,9
Voorstel om te vormen tot EVA	52	23,0
Technisch amendement	37	16,4
Overeenstemming andere decreten	14	6,2
Personeel	13	5,8
Activiteiten agentschap	11	4,9
Inhoudelijke aanpassingen	10	4,4
Samenwerkingsovereenkomst	5	2,2
Andere	21	9,3
Totaal	226	100,0

Tabel 6: inhoud van de amendementen

Zowel de meerderheidspartijen als de oppositiepartijen dienden amendementen in op de voorgestelde ontwerpen van decreet: 58.4% van de amendementen bleek afkomstig te zijn van de meerderheidspartijen en 41.2% van de amendementen werden ingediend door de oppositie. Het thema waarop de amendementen betrekking hadden verschilde echter wel naargelang de indieners tot de meerderheid dan wel tot de oppositie behoorden. 47% van de amendementen die door de meerderheid werden ingediend hadden betrekking op verwijzingen naar het comptabiliteitsdecreet. Daarnaast waren 20.5% van de amendementen van de meerderheid technische amendementen. 9 % van de amendementen ingediend door de meerderheid had tot doelom de oprichtingsdecreten in overeenstemming te brengen met andere decreten (bv. kaderdecreet).

Uit interviews kwam naar voren dat de meerderheidsamendementen gestuurd werden vanuit de ministeriele kabinetten. *“Ik heb ervoor gezorgd dat, daar waar er amendementen vanuit de meerderheid nodig waren, deze amendementen ondertekend werden door leden van de meerderheid zodanig dat die in de commissie konden gestemd worden en daarna in de plenaire vergadering”* (Ruyters, 2006e). Deze sturing vanuit een ministerieel kabinet had tot doel om het programmamanagement in het parlement zo optimaal mogelijk te laten verlopen.

De oppositie richtte haar pijlen vooral op de IVA's met rechtspersoonlijkheid. 54.8% van de ingediende amendementen had hierop betrekking. Daarnaast merken we nog dat 10.8% van de amendementen van de oppositie technische amendementen waren.

Tot slot dienen we hier nog te vermelden dat één amendement door leden van de meerderheid en oppositie werd ingediend. Het betrof amendement nr. 13 bij de oprichting van het Vlaams Zorgfonds als Intern Verzelfstandigd Agentschap met rechtspersoonlijkheid. Dit amendement werd ingediend door Sven Gatz, Dany Vandenbossche, Mieke Van Hecke en Jos Geysels. Uitgezonderd Mieke Van Hecke behoorden de anderen tot de meerderheid. Het amendement had tot doel om een artikel 12bis in te schrijven in het ontwerp van decreet waardoor er een raadgevend comité bij het agentschap zou worden opgericht. Dit is het enige amendement van de 226 dat over de partijgrenzen werd ingediend. Bij de verantwoording werd verwezen naar amendement nr.7 dat tot doel had om de IVA om te vormen tot een EVA.

3.11.2 *Aanvaarde en niet aanvaarde amendementen*

Zowel meerderheid als oppositie deden hun best om tijdens het parlementair commissiewerk impact te hebben: 61.5% van de voorgestelde amendementen werden goedgekeurd. Het zijn echter hoofdzakelijk amendementen ingediend door meerderheidspartijen die werden goedgekeurd. Uit de onderstaande tabel is duidelijk dat alle amendementen van de meerderheid werden goedgekeurd. Van de amendementen die door de oppositie werden ingediend, werd slechts 6.5% goedgekeurd.

	Aanvaard	Verworpen/ingetrokken	totaal
Meerderheid	132 (100%)	0 (0%)	132 (100%)
Oppositie	6 (6.5%)	87 (93.5%)	93 (100%)
Gemengd	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)

Tabel 7: aanvaarde/verworpen amendementen van meerderheid en oppositie

In een vorige paragraaf konden we vaststellen dat de meerderheidsamendementen voornamelijk drie vormen van amendementen waren: technische amendementen, amendementen omdat het comptabiliteitsdecreet nog niet was goedgekeurd en tot slot amendementen met als doel om de oprichtingsdecreten aan te passen aan andere decreten. De onderstaande tabel toont dat alle amendementen met betrekking tot het comptabiliteitsdecreet werden aanvaard. Daarnaast tonen de resultaten dat ook de technische amendementen en de amendementen die zorgden voor de overeenstemming met de andere decreten een hoge succesrate kenden.

Inhoud van de amendementen	Aanvaard	verworpen	totaal
Verwijzing comptabiliteit	63(100%)	0	63 (100%)
Technisch amendement	31 (83.8%)	6 (16.2%)	37 (100%)
Samenwerkingsovereenkomst	5 (100%)	0 (0%)	5 (100%)
Voorstel om te vormen tot EVA	1 (1.9%)	51 (98.1%)	52 (100%)
Overeenstemming andere decreten	12 (85.7%)	2 (14.3%)	14 (100%)
Activiteiten agentschap	4 (36.4%)	7 (63.6%)	11 (100%)
Personeel	13 (100%)	0 (0%)	13 (100%)
Inhoudelijke aanpassingen	3 (30%)	7 (70%)	10 (100%)
Andere	7 (33.3)	14 (66.7)	21 (100%)
Totaal	139 (61.5%)	87 (38.5%)	226 (100%)

Tabel 8: aanvaarde en verworpen amendement volgens de inhoud

We zouden hier kunnen stellen dat de goedgekeurde amendementen in de commissies voornamelijk technisch van aard waren. Bovendien bleken het voornamelijk meerderheidsamendementen te zijn die door de commissies worden goedgekeurd.

3.12 Plenaire vergadering

Nadat de oprichtingsdecreten geamendeerd en goedgekeurd werden in de verschillende commissievergaderingen verhuisde het ontwerp van decreet naar de plenaire vergadering. Net zoals in de commissie kunnen er in de plenaire vergadering opnieuw amendementen ingediend worden. Uit de analyse blijkt dat er in totaal 53 amendementen werden ingediend. Op 2 amendementen na werden al deze amendementen ingediend door de oppositiepartij CD&V. De overige 2 werden ingediend door de Vlaamse regering. De thema's waarop de amendementen betrekking hadden zijn bovendien mooi verdeeld tussen de beide indieners. Alle 51 amendementen van de CD&V oppositie hadden betrekking op de IVA's met rechtspersoonlijkheid. Deze amendementen werden reeds eerder ingediend in de verschillende commissies. Deze werden toen echter verworpen of ingetrokken. Tijdens de plenaire vergadering viel hen hetzelfde lot te wachten. De 2 amendementen die door de Vlaamse regering werden ingediend waren nodig om de betreffende oprichtingsdecreten op punt te zetten op het vlak van de comptabiliteit (wegens nog niet goedkeuren van het comptabiliteitsdecreet).

3.13 De Intern Verzelfstandigde Agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid

Intern Verzelfstandigde Agentschappen met rechtspersoonlijkheid en publiek of privaatrechtelijke Extern Verzelfstandigde Agentschappen vereisten een parlementaire stemming. Intern Verzelfstandigde Agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid dienden dit proces niet te volgen. Zij konden immers opgericht worden bij besluit. Dit betekent dat dit louter een zaak was van de regering. Voor de besluitvorming over deze agentschappen kunnen we verwijzen naar de eerdere analyses over het rechtsstatuut van de agentschappen.

Agentschap	Datum besluit	Belgisch Staatsblad
Agentschap voor Facilitair Management	11/06/2004	13/07/2004
Agentschap voor Onderwijscommunicatie	14/05/2004	30/06/2004
Agentschap voor Overheidspersoneel	11/06/2004	12/07/2004
Agentschap voor Waterwegen en Zeewezen	11/06/2004	30/07/2004
Agentschap voor Wegen en Verkeer	14/05/2004	11/06/2004
Centrale Accounting	11/06/2004	20/07/2004
Inspectie RWO	14/05/2005	22/06/2004
Inspectie Welzijn en Volksgezondheid	26/03/2004	06/05/2004
Interne Audit van de Vlaamse administratie	16/04/2004	13/05/2004
Jongerenwelzijn	7/05/2004	02/06/2004
Kunsten en Erfgoed	11/06/2004	02/07/2004
Onderwijsdienstencentrum	14/05/2004	30/06/2004
RWO Vlaanderen	4/06/2004	17/08/2004
Sociaal-cultureel werk	11/06/2004	08/07/2004
Studiedienst van de Vlaamse regering	3/03/2004	18/03/2004
Subsidieagentschap voor Economie en Werkgelegenheid	4/06/2004	14/10/2004
Technische opdrachten Mobiliteit	14/05/2004	06/07/2004
Vlaams Energieagentschap	16/04/2004	28/05/2004
Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed	14/05/2004	18/06/2004
Vlaamse Belastingdienst	11/06/2004	27/07/2004
Zorg en Gezondheid	7/05/2004	7/06/2004

Tabel 9: intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid

3.14 Terugkoppeling naar de nieuwe organisatiestructuur

Op basis van de sectorale invulling die in de loop van 2001 werd goedgekeurd door de Vlaamse regering konden we vaststellen dat er 70 agentschappen zouden worden opgericht. Op basis van de werkzaamheden van de veranderingsmanagers werd dit aantal gereduceerd tot 67. Uiteindelijk bleken er 29 agentschappen ingediend te zijn in het Vlaams Parlement (IVA rp, EVA publiek, EVA privaat). Samen met de 21 IVA's zonder rechtspersoonlijkheid die bij besluit werden opgericht, komt het totaal op 50 agentschappen die op het einde van de legislatuur klaar waren om opgericht te worden. De uiteindelijke tekening zag er dus enigszins anders uit dan het oorspronkelijk uitgewerkte voorstel door de sectorale commissies. Hieraan lagen verschillende redenen ten grondslag. Over sommige agentschappen werd snel beslist om ze buiten de scope van Beter Bestuurlijk Beleid te houden (nl. UZ Gent, VRT, Vlopera), andere werden geïntegreerd in de verschillende departementen, nog andere kregen vorm doorheen het proces en tot slot bleek voor een aantal agentschappen het voorbereidende werk niet klaar.¹⁹

¹⁹ Hoewel de sectorale commissies niet voorzagen in een Internationale luchthaven Oostende-Brugge werd er tijdens het proces gedacht om dit ook onder een agentschap te plaatsen. Dit werd uiteindelijk ook voorlopig buiten beschouwing gelaten omwille van de politieke connotatie op dat ogenblik rond de luchthaven van Deurne.

De sectorale werkgroep van het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid voorzag in de oprichting van een agentschap UZ Gent (X, 2002b). Dit agentschap zou echter verdwijnen bij de goedkeuring van het beleidsdomein door de Vlaamse regering (X, 2002j). Het UZ Gent zou ingedeeld blijven bij het departement Onderwijs en Vorming (Vlaams Parlement, 2003d). Een van de redenen hiervoor was de bijzondere status van financiering van het UZ Gent. De omvorming van het UZ Gent tot een agentschap in plaats van een ziekenhuis zou grote financieringsimplicaties hebben voor het UZGent. Over de Vlaamse Radio- en Televisieomroep blijken grote discussies gevoerd te zijn. Aangezien de VRT nog maar net de mediahervormingen uit midden jaren '90 verwerkt had, bestond er politiek vrij snel consensus om de VRT buiten scope te plaatsen (Pelgrims, 2007b). Bovendien blijkt uit interviews dat men politiek wel wilde sleutelen aan de relatie tussen de afgevaardigde bestuurder en de raad van bestuur maar dat een EVA formule hiervoor niet het ideale instrument was. Hierover was consensus binnen de regering. *“Een instelling die snel en makkelijk de pers haalt, wou men liever afzonderlijk regelen”* (Pelgrims, 2006b). De Vlaamse Opera viel ook vrij snel buiten scope van BBB omwille van het financiële debacle waarin de Vlaamse Opera verzeild was. Hierdoor was er binnen de Vlaamse regering consensus dat het niet opportuun was om de Vlaamse Opera mee op te nemen in het hervormingsproces.

Een aantal agentschappen die oorspronkelijk door de sectorale werkgroepen waren voorzien, werden niet opgericht omdat ze geïntegreerd werden in de betreffende departementen of in andere agentschappen. Het gaat hier om de volgende agentschappen: Agentschap Algemene Bestuursdienst & Organisatieontwikkeling, Agentschap Internationale Handel, Agentschap Interface, Gemeenschapinstellingen voor Jeugdzorg, Gewest Loket Agentschap Wonen, Lokaal Agentschap Wonen, Ouderen, Vlaams Agentschap voor wetenschapsinformatie, Vlaams Huis voor de Topsport, Agentschap Financieel Management, PPS Kenniscentrum, Agentschap Binnenlandse Aangelegenheden. Het Agentschap Drinkwatervoorziening zou enkel worden opgenomen in geval de VMW zou opgericht worden als agentschap. Aanzien dit niet gebeurde diende er geen agentschap drinkwatervoorziening opgericht te worden. Voor het ESF agentschap voorzag de sectorale invulling al dat het niet opportuun was om dit als agentschap uit te werken omdat niet zeker was in welke mate Vlaanderen nog kon genieten van deze financiële geldstromen.

Een aantal agentschappen bleken doorheen het proces vorm te krijgen. Het betreft hier nieuw opgerichte agentschappen of afsplitsingen van voorgestelde agentschappen: Fonds Jongerenwelzijn, Inspectie Welzijn en Volksgezondheid, Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen, Vlaams Agentschap voor Ondernemen, Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed.

Daarnaast merken we ook dat een aantal agentschappen niet konden worden opgericht omdat het goedkeuringsproces deze legislatuur niet kon worden afgerond: Instituut voor Strategisch en Beleidsgericht Onderzoek, Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek, Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, Dienst Informatie Vorming en Afstemming.

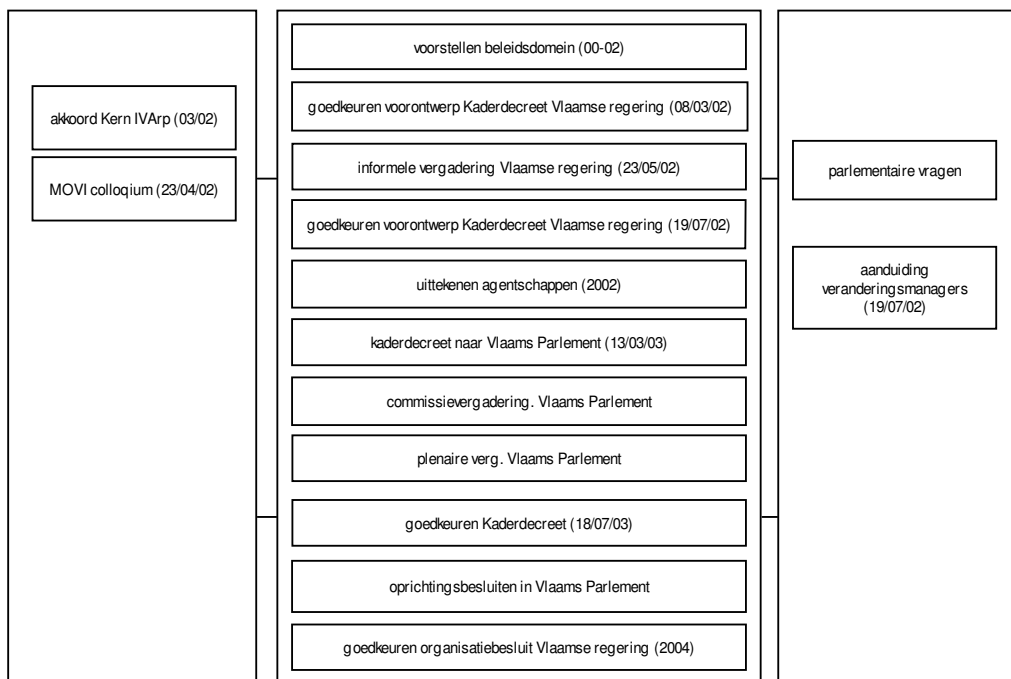
Het VITO botste op weerstand bij de eigen ambtenaren. Voornamelijk de angst voor het eigen personeelsstatuut leidde ertoe dat er binnen het VITO weinig animo bestond om de gevraagde teksten voor de hervorming aan te leveren. Dit heeft gezorgd voor een vertraging van het proces (Pelgrims, 2006b). De oprichting van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek als agentschap diende verder onderzocht te worden omwille van de vereiste federale financieringsstromen voor het FWO.

Het kaderdecreet en de verschillende oprichtingsdecreten waren zonder kleerscheuren door het parlement geraakt. Met de verkiezingen van het Vlaams parlement in zicht namen de ministeriële kabinetten van de minister-president en de minister Van Ambtenarenzaken het initiatief om maatregelen te nemen met het oog op de continuïteit van het project. Hiertoe werd beslist de mandaten van de bijzondere commissarissen te laten eindigen op 30 september 2004 evenals de mandaten van de veranderingsmanagers (Somers & Van Grembergen, 2004). De mandaten van de veranderingsmanagers zouden normaal eindigen op 31 mei 2004. De aanstelling van de bijzondere commissarissen duurde in principe tot het einde van de opdacht, al was er politiek afgesproken om deze ook te laten eindigen op 31 mei 2004. Door de verlenging van hun opdracht zou de ambtelijke verantwoordelijkheid gegarandeerd blijven, ondanks een eventuele politieke wissel.

Een maand voor de Vlaamse parlementsverkiezingen keurde de Vlaamse regering het organisatiebesluit principieel goed (X, 2004c). Het organisatiebesluit had tot doel om de organisatiestructuur die werd vastgelegd in het kaderdecreet uit te werken. Het organisatiebesluit geeft bijgevolg uitvoering aan artikelen 2, 3 en 4 van dit kaderdecreet. In het ontwerp van organisatiebesluit kregen de dertien beleidsdomeinen die de regering op 1 juni 2001 had goedgekeurd terug.²⁰ Daarnaast worden per beleidsdomein de in het parlement goedgekeurde agentschappen vastgelegd. Dit ontwerpbesluit zou de publicatie in het Belgische Staatsblad niet meer halen. Het zou aan de volgende regering zijn om de beslissing uit te voeren. Met de verkiezingen van 13 juni 2004 in zicht wilde men op het kabinet van Ambtenarenzaken wachten met de publicatie van het organisatiebesluit tot de nieuwe regering. Er was een geloof dat de huidige regering de werkzaamheden zou voortzetten in de volgende legislatuur. Bovendien was men er ook binnen de regering van overtuigd dat de coalitie zou verder gezet worden (Pelgrims, 2006d).

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de besluitvorming samen.

²⁰ De enige uitzondering is het beleidsdomein Landbouw waarbij Visserij werd toegevoegd. Aangezien dit beleidsdomein buiten de scope valt van dit onderzoek gaan we hier niet verder op in.



Figuur 13: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming tijdens de regering Dewael-Somers

4 DE BESLUITVORMING IN DE REGERING LETERME

4.1 De verkiezingen van 13 juni 2004

De verkiezingen van 13 juni zorgden voor een verschuiving van het politieke landschap in Vlaanderen. Het kartel van CD&V en N-VA behaalde een kleine verkiezingsoverwinning. In vergelijking met de Vlaamse verkiezingen van 1999 stegen de christen-democraten met 4%, wat een winst van 5 zetels betekende. Wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de federale verkiezingen van een jaar eerder wint het kartel slechts 0.3% (Sturtewagen, 2004). Het kartel van SP.A en Spirit verloor terrein in vergelijking met de federale verkiezingen van 2003²¹. Het kartel haalt echter 19.7% van de stemmen waardoor hun zetelaantal op 25 komt. Grootste winnaar bleek echter het Vlaams Belang te zijn dat 24% van de stemmen behaalde. Hiermee halen zij 32 zetels in het Vlaams Parlement. De VLD krijgt klappen en komt door een verlies van 5% uit op 25 zetels. Groen! haalde tijdens de Vlaamse verkiezingen de kiesdrempel met 7.5% en kreeg 6 zetels. De Union des Francophones (UF) haalde 1 zetel (X, 2004h). Doordat de N-VA verkoos

²¹ Het uiteenvallen van VU-ID leidde tot de oprichting van de Nieuw- Vlaamse Alliantie (N-VA) op 13 oktober 2001 en Spirit op 9 en 10 november 2001. Spirit vormde tijdens de herfst van 2002 een kartel met SP.A. Dit kartel werd goedgekeurd door Spirit op 26 oktober 2002 en door de SP.A op 23 november 2002.

een aparte fractie te zijn in het Vlaams Parlement, werd het Vlaams Belang de grootste partij in het halfroond. Onderstaande tabel geeft de zetelverdeling in het Vlaams Parlement weer.

Politieke partij	Zetels
Vlaams Belang ²²	32
CD&V	29
VLD-Vivant	25
SP.A/Spirit	25
Groen!	6
N-VA	6
UF	1

Tabel 10: zetelverdeling in het Vlaams Parlement na de verkiezingen van 13 juni 2004

Door deze verkiezingsuitslag behoorde een paarse coalitie niet meer tot de mogelijkheden. Daarenboven had Groen! aangegeven de oppositiebanken te verkiezen. Zowel VLD/Vivant als SP.A/Spirit stelden dat het initiatief bij het kartel CD&V/N-VA lag. Toenmalige CD&V voorzitter Yves Leterme startte op woensdag 16 juni 2004 een informatieronde (LLC, 2004). Na een moeilijke onderhandeling, onder meer door de conflicten tussen CD&V en VLD over de fiscale amnestie, bereikten CD&V/N-VA, VLD en SP.A/Spirit een overeenkomst over het regeerakkoord (KLD, 2004). Yves Leterme zou het minister-presidentschap opnemen en Geert Bourgeois zou minister van Ambtenarenzaken worden.

4.2 Beter bestuurlijk beleid afwezig in de partijprogramma's

Onderzoek toont aan dat de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen geen issue waren voor de politieke partijen bij de Vlaamse verkiezingen van 2004 (Ruyters, 2006a). Op basis van interviews besluit Ruyters dat er sprake was van politieke onverschilligheid voor de hervorming aan de kant van de politieke partijen. *“Vanuit de partij was men er niet echt mee bezig. [...] We hebben het op het kabinet echt moeten trekken”* (Ruyters, 2006d). Eenzelfde reactie konden we ook elders optekenen: *“De opzet van BBB op zich en de reorganisatie van de administratie interesseert de politici eigenlijk niet. Die zijn met het leven van alledag bezig. Ze hebben iets minder aandacht voor projecten van lange duur. Ze komen pas tussen als het heel concreet begint te worden. Dan begint het hun te interesseren”* (Ruyters, 2006e).

Uit onderzoek naar de partijprogramma's blijkt dat enkel de toenmalige oppositiepartij CD&V aandacht besteedde aan de Vlaamse hervormingen van de administratie. Hierbij baseerden ze zich op de kritieken die ze vanuit de oppositie formuleerden (Ruyters, 2006d). Volgens het verkiezingsprogramma van CD&V waren de hervormingen een teken van 'richtingloze hervormingsdrift'. De CD&V stelt vervolgens een betrouwbaar en degelijk bestuur voorop. Een belangrijk thema voor CD&V blijkt de effectieve betrokkenheid van middenveldorganisaties

²² Het Vlaams Blok voerde een naamsverandering door op 14 november 2004. De partij heette vanaf dan Vlaams Belang.

(CD&V, 2004). Hoewel Vlaams Belang tijdens een interview stelt dat het altijd een grote belangstelling heeft gehad voor Beter Bestuurlijk Beleid (Vanhaecke, 2005), komen de hervormingen in het verkiezingsprogramma amper terug.

De partijen die de regering vormden onthielden zich in hun partijprogramma's voor de Vlaamse verkiezingen van commentaar op de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen. Ruyters stelt dat SP.A en Spirit in alle talen zwegen in hun programma over BBB (Ruyters, 2006a). De liberale partij VLD stelt in zijn verkiezingsprogramma dat de werking van de Vlaamse administratie de afgelopen jaren verbeterde (VLD, 2004). Groen! komt in zijn verkiezingsprogramma ook niet verder dan te pleiten voor actieve, moderne efficiënte en klantgerichte openbare besturen (Groen!, 2004).

Politieke partijen trachtten met hun programma's voor de verkiezingen kiezers te overtuigen. Onderzoek bij de Vlaamse bevolking over de kennis van het project Beter Bestuurlijk Beleid heeft uitgewezen dat slechts 20.4% van de respondenten wist waarvoor het letterwoord BBB staat. 64.1% van de respondenten kon dit letterwoord niet plaatsen (Pelgrims, 2006a). Het zou bijgevolg voor politieke partijen geen electorale meerwaarde opleveren om aan het Beter Bestuurlijk Beleid project veel aandacht te besteden in hun partijprogramma's. Partijen focussen zich eerder op thema's die voor potentiële kiezers belangrijk zijn. Een moderniseringsproject van de Vlaamse overheid blijkt dit echter niet te zijn.

4.3 Bijdrage aan de Vlaamse regering

Net als bij de vorige Vlaamse regering formuleerde de Vlaamse administratie een bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de Vlaamse regering. Nadat het document de internationale context schetst, gaat het verder op Beter Bestuurlijk Beleid, *“hét veranderingstraject om de werking van het hele Vlaamse overheidsapparaat te optimaliseren, transparanter en slagvaardiger te maken”* (Vlaamse administratie, 2004). Volgens het rapport lag de nadruk voornamelijk op de voorbereiding en levert het kaderdecreet de verankering van het nieuwe organisatiemodel van de Vlaamse overheid. Volgens de Vlaamse administratie zal een van de grote uitdagingen van de nieuwe Vlaamse regering worden om een gecoördineerde en snelle uitvoering van Beter Bestuurlijk Beleid door te voeren. Bovendien dient deze uitvoering te gebeuren met respect voor de grote basisprincipes van het veranderingsproject: homogene beleidsdomeinen, één-op-één relatie tussen minister en beleidsdomein (Vlaamse administratie, 2004).

Voor de implementatie van Beter Bestuurlijk Beleid worden in de bijdrage van de Vlaamse administratie vervolgens een aantal stappen uitgestippeld. Zo wijst het document op het afwerken van het organisatiebesluit en het verder op punt stellen van de verschillende entiteiten binnen de ministeries.

Daarnaast stelt de Vlaamse administratie in haar bijdrage voorop dat het van groot belang is dat het veranderingsproject een sterke sturing heeft vanuit het politieke niveau (in functie van de

Vlaamse regering) met ondersteuning van de Vlaamse administratie (bijzondere commissarissen, transitiecoördinatoren en bevoegde administratieve entiteiten). In dit opzicht kan gewezen worden op twee ideeënfiches die de bijdrage aan de nieuw aantredende regering vermeldt, nl. het opstarten van ministeriële comités en het oprichten van een organisatiebreed ambtelijk beraad.

Een ministerieel comité zou een tijdelijk of permanent forum vormen waarin vooroverleg en afstemming rond bepaalde thema's kan plaatsvinden. Na dit overleg en besluitvorming zou het voorstel in de plenaire ministerraad besproken worden. Deze ministeriële comités zouden hun ambtelijke tegenhanger vinden via het ambtelijk beraad. Dit beraad zou bestaan uit de leidinggevenden van de 13 beleidsdomeinen. Het informeel beraad zoekt naar oplossingen op ambtelijk niveau voor gemeenschappelijke beheers- en managementaangelegenheden.

4.4 Het regeerakkoord

In het regeerakkoord vermeldt de coalitie dat het ingezette hervormingstraject zal verder worden gezet met respect voor de principes van het kaderdecreet. Hierbij gebruikt ze dezelfde taal als we terugvonden in de bijdrage van de Vlaamse administratie: gecoördineerd, coherent en snel. De regering neemt zich dan ook voor om de beleidsdomeinen waarvan al de onderdelen operationeel zijn op te starten op 1 januari 2005. De anderen zouden volgen op 1 januari 2006. Hierbij vermeldt het regeerakkoord dat het primaat van de politiek en de één-op-één relatie gerespecteerd worden.

Uit de interviews kwam naar voren dat de politieke partijen van mening verschilden tijdens de regeringsonderhandelingen. De liberale partij was de enige partij die vragende partij was om de hervormingen verder te zetten. Aan socialistische kant was men geen voorstander om met de operatie verder te gaan. *“De socialisten hebben BBB niet verdedigd, in tegendeel ze hebben het nog meer afgebroken”* (Pelgrims, 2007d). De CD&V bleek verdeeld te zijn over Beter Bestuurlijk Beleid. De christen-democraten hebben als oppositiepartij zware kritiek geformuleerd op de BBB hervorming. Zoals we hoger aantoonde richtte de kritiek zich in het parlement hoofdzakelijk op de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid. Tijdens de stemming over het kaderdecreet in het Vlaams parlement onthielden de christen-democraten zich evenwel. Binnen de VLD viel te horen dat de CD&V tijdens de regeringsonderhandelingen iets van de kritiek die ze had geuit in de vorige legislatuur hard wilde maken. De intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid vormden hiervoor het ideale instrument (Pelgrims, 2007e). Het argument van de budgettaire neutraliteit sloot hier perfect bij aan. Het oprichten van agentschappen met rechtspersoonlijkheid (IVArp of EVA) betekende immers dat het personeel van het agentschap onder de ‘pool van parastalen’ valt waardoor 22 % pensioenlast dient betaald te worden. Het regeerakkoord voorzag dan ook dat de beslissing om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan intern verzelfstandige agentschappen zou herzien worden omwille van de budgettaire neutraliteit. Door de budgettaire krapte waarmee de regering Letermé van start was gegaan lagen de IVA's met rechtspersoonlijkheid moeilijk. *“Nadien bleek deze gemakkelijksoplossing wel problematisch. Vooral met betrekking tot de pensioenlasten”*

(Ruyters & Pelgrims, 2006a). Dit was echter geen element dat uit de lucht kwam gevallen. In de vorige regering lag dit argument ook reeds op tafel om de afweging over rechtspersoonlijkheid voor intern verzelfstandige agentschappen te maken.

Het regeerakkoord meldt ook het oprichten van een ministerieel comité dat belast wordt met de implementatie van de hervormingen. Dit ministerieel comité wordt bijgestaan door een college van ambtenaren-generaal (CAG) dat als adviesorgaan functioneert ten aanzien van het ministerieel comité. De nieuw aantredende regering Leterme volgde hiermee de piste die we ook terugvonden in de bijdrage aan de Vlaams regering. Het ministerieel comité werd verantwoordelijk voor beleidsafstemming tussen de regeringspartners en het aansturen en het opvolgen van de implementatie van Beter Bestuurlijk Beleid. Daarnaast kreeg het ministerieel comité de bevoegdheid om te sturen op horizontale, organisatiebrede aangelegenheden (Leterme, 2004b). Het ministerieel comité zal samenkomen onder het voorzitterschap van de minister-president.

Het college van ambtenaren-generaal kreeg een adviesfunctie naar het ministerieel comité over de verdere uitwerking van Beter Bestuurlijk Beleid. Beleidsvoornemens zullen gecommuniceerd en toegelicht worden t.a.v. het CAG. Daarnaast zal er overleg plaatsvinden tussen de bevoegde ministers en het CAG over de implementatie van BBB (Leterme, 2004b). Het voorzitterschap van het CAG zal bestaan uit twee co-voorzitters. Een voorzitter afkomstig uit het oude ministerie van de Vlaamse gemeenschap en een voorzitter uit de VOI's. Ook de samenstelling van het CAG zou paritair gebeuren uit leden van het voormalige ministerie van de Vlaamse gemeenschap en de VOI's. Hiermee kwam men dus tegemoet aan eerdere kritieken dat de twee bijzondere commissarissen uit het ministerie kwamen. Opvallend is de secretarisfunctie van het CAG. Die zal worden waargenomen door de adjunct-kabinetschef van de minister-president. Het CAG wordt bijgevolg niet louter ambtelijk ingevuld. De ministeriële kabinetten krijgen 'een vertegenwoordiger' in dit ambtelijke orgaan. Het voorzitterschap werd waargenomen door Eric Stroobants en Erik Portugaels. Onderstaande tabel toont de samenstelling van het CAG.

ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Fernand Desmyter
Eric Stroobants
Wilfried Terryn
Jos Van Rillaer
Diane Verstraeten
Vlaamse openbare instellingen
Koen Allaert
Ingrid Lieten
Erik Portugaels
Lieven Van Den Berghe
Wim Van Severen

Tabel 11: samenstelling college van ambtenaren-generaal (X, 2004d)

4.5 De één-op-één verlaten?

Tijdens de regeringsonderhandelingen werden de portefeuilles onder de regeringsleden verdeeld. Indien we een vergelijking maken van de bevoegdheden van de ministers en de tot hier toe voorgestelde beleidsdomeinen dan komen we tot de vaststelling dat de één-op-één relatie bij de start van de regering Leterme verlaten werd. Uit de onderstaande tabel blijkt dat bij zeven van de dertien beleidsdomeinen de één-op-één werd gerespecteerd. Het beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme zou bovendien worden aangestuurd door drie ministers. Het is duidelijk dat er bij de vorming van de regering niet naar de beleidsdomeinen werd gekeken maar dat er een politieke logica speelde bij de regeringsvorming. Deze politieke logica werd bemoeilijkt door het groot aantal coalitiepartijen. *“Ik weet nog goed toen het regeerakkoord ondertekend was en het bevoegdheidsbesluit in orde gebracht moest worden, dat Leterme me vroeg wat ik er van vond. Ik zei toen dat het haaks stond op de basisprincipes van het kaderdecreet. Waarop hij zegt: ge moet maar eens proberen te onderhandelen met vijf partijen”* (Pelgrims, 2007d).

Beleidsdomein	Minister	Een-op-één
Diensten van de minister-president	Yves Leterme	Ja
Bestuurszaken	Marino Keulen Geert Bourgeois	Neen
Financiën en Begroting	Dirk Van Mechelen	Ja
Buitenlands Beleid en internationale samenwerking	Fientje Moerman Geert Bourgeois	Neen
Wetenschap en Innovatie	Fientje Moerman	Ja
Onderwijs en Vorming	Frank Vandenbroucke	Ja
Welzijn en Volksgezondheid	Inge Vervotte	Ja
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Bert Anciaux Geert Bourgeois	Neen
Economie, Werkgelegenheid en toerisme	Fientje Moerman Frank Vandenbroucke Geert Bourgeois	Neen
Landbouw en Visserij	Yves Leterme	Ja
Leefmilieu en Natuur	Kris Peeters	Ja
Mobiliteit	Kathleen Van Bremt Kris Peeters	Neen
Ruimtelijke Ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed	Dirk Van Mechelen Marino Keulen	Neen

Tabel 12: de relatie tussen de beleidsdomeinen en de ministers bij de start van de regering Leterme

4.6 De structuur opnieuw op tafel

De bijdrage aan de nieuw aantredende Vlaamse regering voorzag in de nog te nemen stappen door de Vlaamse regering bij de implementatie van het veranderingsproject. Het organisatiebesluit was ondanks een principiële goedkeuring van de vorige Vlaamse regering niet

gefinaliseerd. Bij de start van de regering Leterme lag het organisatiebesluit opnieuw op tafel. Op 15 oktober 2004 werd in het licht van het afwerken van dit organisatiebesluit de opdracht gegeven aan de minister-president en aan de Vlaams minister van Bestuurszaken om voorstellen uit te werken. Het College van ambtenaren-generaal bereidde de beslissing voor. Het CAG ontwikkelde hiervoor vijf alternatieven (Leterme & Bourgeois, 2004). Uit een interview met een topambtenaar blijkt dat de vijf scenario's opnieuw werden opgevist uit de stuurgroep Beter Bestuurlijk Beleid (Pelgrims, 2006d). Het valt hierbij op dat deze vijf alternatieven de indeling in beleidsdomeinen ter discussie stelden. De nieuwe regering stelde dus de hele organisatiestructuur opnieuw ter discussie op basis van scenario's die eerder waren ontwikkeld.

4.6.1 Alternatief 1: 20 beleidsdomeinen en een aantal projectmatige structuren

In een eerste alternatief ontwikkelt het CAG een alternatief waarbij 20 beleidsdomeinen voorgesteld worden. Binnen de beleidsdomeinen maakt men een onderscheid tussen dertien meerledige²³ en zeven éénledige²⁴ beleidsdomeinen. Deze structuur wordt aangevuld met vier projectmatige structuren voor bevoegdheden die inhoudelijk niet bij een beleidsdomein kunnen worden ingedeeld.²⁵ Het voordeel van dit alternatief is dat het zowel de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering en de basisprincipes van BBB integreert. Door het grote aantal beleidsdomeinen bestaat er echter een gevaar voor grotere overheadkosten en een verhoogde moeilijkheid van beleidsafstemming. Bovendien stelt het CAG dat sommige éénledige beleidsdomeinen een beperkte kritische massa hebben.

4.6.2 Alternatief 2: Beleidsdomeinen als een afspiegeling van de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering

In een tweede alternatief stelt het CAG voor om de beleidsdomeinen in te delen volgens de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering. Via deze weg komt het ambtelijke orgaan tot zestien beleidsdomeinen.²⁶ Het CAG merkt echter op dat de mogelijkheid bestaat om te

²³ Diensten van de Minister-President; Bestuurszaken; Wetenschap en Innovatie; Financiën en Begroting; Onderwijs en Vorming; Welzijn, Volksgezondheid en Gezin; Cultuur, Jeugd, Sport en Media; Economie, Ondernemen en Buitenlandse Handel; Werk, Landbouw; (Zee)Visserij en Plattelandsbeleid, Leefmilieu, Natuur en Energie; Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed

²⁴ Buitenlands Beleid; Toerisme; Media; Wonen; Binnenlands Bestuur; Sociale Economie; Mobiliteit

²⁵ Vlaamse Rand; Brussel; Inburgeringsbeleid; Gelijkekansenbeleid (incl. gender, holebi's en toegankelijkheid).

²⁶ Diensten van de Minister-president; Bestuurszaken; Financiën en Begroting; Binnenlands Bestuur en Wonen; Buitenlands Beleid, Toerisme en Media; Wetenschap en Innovatie; Onderwijs en Vorming; Welzijn, Volksgezondheid en Gezin; Cultuur, Jeugd en Sport; Economie, Ondernemen en Buitenlandse Handel; Werk; Landbouw, (Zee) Visserij en Plattelandsbeleid; Leefmilieu, Natuur en Energie; Openbare Werken, Mobiliteit en Sociale Economie; Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed.

evolueren naar veertien beleidsdomeinen door het samenvoegen van 'Wetenschap en Innovatie', met 'Economie, Ondernemen en Buitenlandse Handel' en door de fusie van 'Onderwijs en Vorming' met 'Werk'. De projectmatige structuren vanuit het eerste alternatief worden geïntegreerd in één van de beleidsdomeinen: Vlaamse Rand in het beleidsdomein 'Onderwijs en Vorming', Brussel bij het beleidsdomein 'Cultuur, Jeugd en Sport', Inburgeringsbeleid bij beleidsdomein 'Binnenlands Bestuur en Wonen' en tot slot Gelijkekansenbeleid bij 'Mobiliteit en Sociale Economie'. De integratie van de projectmatige structuren verloopt bijgevolg ook volledig volgens de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering.

Volgens het CAG heeft dit alternatief de voordelen dat de overheadkosten verminderd worden door een kleiner aantal beleidsdomeinen. Hierdoor daalt tevens de complexiteit van afstemming en zijn er geen organisaties meer met een beperkte projectstructuur. Daarnaast respecteert dit voorstel de één-op-één structuur. Dit alternatief kent echter de nadelen dat een aantal beleidsdomeinen een gebrek vertoont aan inhoudelijke homogeniteit.²⁷ Het CAG wijst ook op mogelijk risico's van administratieve instabiliteit. Dit tweede alternatief zou immers de deur open zetten voor een aanpassing van de beleidsdomeinen bij iedere verandering in de Vlaamse regering.

4.6.3 Alternatief 3: Doorbreken van de één-op-één relatie

Daar waar de twee vorige alternatieven uitgingen van het behoud van de één-op-één relatie verlaat het CAG deze optie in het derde alternatief. Hierbij kiest het CAG voor het behoud van de dertien beleidsdomeinen conform de beslissing van 17 november 2000.

Volgens het CAG heeft dit alternatief het voordeel dat de inhoudelijke homogeniteit van de beleidsdomeinen bewaard blijft. Bovendien kenmerkt dit alternatief zich door een grotere administratieve stabiliteit. Het nadeel van dit alternatief is dat een van de basisprincipes van Beter Bestuurlijk Beleid, de één-op-één relatie, wordt doorbroken.

4.6.4 Alternatief 4: Herziening van de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering in functie van een indeling in homogene beleidsdomeinen

De vorige drie alternatieven gingen steeds uit van een administratieve aanpassing aan de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering. Dit vierde alternatief draait de rollen om en neemt de indeling in beleidsdomeinen als uitgangspunt. Vervolgens wordt de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering aangepast aan deze verdeling. Hoewel dit het voordeel heeft dat alle principes van Beter Bestuurlijk Beleid maximaal kunnen behouden blijven acht het CAG dit alternatief weinig realistisch.

²⁷ Het is echter niet duidelijk of het CAG hiermee wil aangeven dat de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering ook een gebrek aan inhoudelijke homogeniteit kent.

4.6.5 Alternatief 5: gemengde formule

Het vijfde alternatief vormt een gemengd alternatief. Hierbij schuift het CAG enkel naar voren dat de indeling beperkt blijft tot minder dan 20 beleidsdomeinen waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering, de inhoudelijke homogeniteit per beleidsdomein en de één-op-één relatie. Het CAG geeft echter onmiddellijk aan dat er afwijkingen op de homogeniteit en de één-op-één kunnen bestaan indien dit de functionaliteit, stabiliteit en/of transparantie ten goede komt (Leterme & Bourgeois, 2004).

Als voorbeeld ontwikkelt het CAG twee sub-alternatieven, waarbij het eerste teruggaat op alternatief twee met samenvoeging van enerzijds 'Openbare werken' en 'Mobiliteit' en anderzijds 'Werk' en Sociale Economie'. Daarnaast voorzag het CAG de mogelijkheid om de 'Vlaamse Rand', 'Brussel', en 'Gelijkekansenbeleid' administratief onder te brengen bij de Diensten van de Minister-president en politiek bij de bevoegde minister. Het tweede subalternatief voorziet in de samenvoeging van 'Binnenlands Bestuur' bij 'Bestuurszaken', 'Wonen' bij Welzijn, Volksgezondheid en Gezin' en tot slot 'Media' bij 'Cultuur, Jeugd en Sport.'

Door de grote vrijheidsgraden die dit alternatief in zich draagt, kunnen we stellen dat het CAG de beslissing over de indeling van de beleidsdomeinen overliet aan de Vlaamse regering.

4.7 De nieuwe afbakening van de beleidsdomeinen

Op basis van de ontwikkelde alternatieven adviseerde het CAG aan de Vlaamse regering om de indeling van dertien beleidsdomeinen als uitgangspunt te behouden en daar zo dicht mogelijk bij te blijven aansluiten (Leterme & Bourgeois, 2004). Tijdens haar eerste samenkomst op 3 december 2004 volgde het ministerieel comité het CAG hierin maar besloot om uiteindelijk de beleidsdomeinen zo optimaal mogelijk te laten aansluiten bij de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering. Hierdoor koos het ministerieel comité ervoor om de één-op-één relatie in bepaalde gevallen te verlaten. Het verlaten van de één-op-één door de regering toont de spanning aan tussen een ambtelijke logica en een politieke logica bij een administratieve hervorming. *"Bij de indeling van de organisatie is men vertrokken van een administratieve logica. Bij de regeringsvorming is men uitgegaan van een politieke logica"* (De Becker et al., 2006c). De één-op-één relatie tussen minister en administratie werd dus niet gehandhaafd door de nieuwe Vlaamse regering. Hoger stelden we al dat hierover slechts een zeer beperkte politieke consensus bestond. De één-op-één relatie was een concept dat door de administratie naar voren werd geschoven maar waartegen het politieke niveau eerder weigerachtig stond. Het feit dat het nooit werd ingeschreven in het kaderdecreet getuigt van deze politieke weigerachtigheid.

Bij de regeringsvorming speelden duidelijk andere krachten dan de administratieve indeling. Bij de administratieve hervorming ging men er blijkbaar vanuit dat men een bevoegdheidsverdeling op politiek niveau kon linken aan een administratieve indeling. *"Geen enkele regering zal zich zonder meer laten leiden door het één-op-één principe"* (Konings et al., 2006a). Een

geïnterviewde noemde het zelfs naïef van de administratie dat men de één-op-één ging toepassen ook al bestonden de beleidsdomeinen nog niet (Boeckeaert et al., 2006a). Minister President Yves Leterme verwoordt dit in het Vlaams Parlement als volgt: *“Dit heeft te maken met evenwichten in de coalitie, waarin vijf politieke partijen en drie kartels zitten. Er spelen ambities inzake bevoegdheidsdomeinen, zowel op het domein van de betrokken partijen als op dat van de betrokken titularissen. Soms zijn die moeilijk inpasbaar in de vooropgestelde indeling. Dit heeft geleid tot een politieke arbitrage, waarbij men niet volledig rekening kon houden met de indeling in dertien beleidsdomeinen.”* (Vlaams Parlement, 2004b).

De meest opvallende vaststellingen zijn het opsplitsen van het beleidsdomein Economie, Tewerkstelling en Toerisme. Uit onderzoek blijkt dat Economie toegevoegd werd aan Wetenschap en Innovatie door lobbywerk van minister Moerman (De Roo & Polleunis, 2006). Daarnaast heeft minister Moerman ook lange tijd geijverd om Buitenlandse Handel toe te voegen aan het beleidsdomein maar dit is op weerstand gebotst van de andere ministers. Buitenlandse handel zou op vraag van minister Bourgeois worden toegevoegd aan Buitenlands beleid en Internationale samenwerking. Toerisme werd ook aan dit beleidsdomein toegevoegd.

Minister Bourgeois wou Toerisme bij Buitenlands beleid en Buitenlandse handel vanuit de visie dat het geheel gelinkt was met het buitenland (De Becker et al., 2006a). In de administratie Toerisme wekte deze verandering verbazing op. De leidende ambtenaar stelde dat men algemeen verwachtte dat Toerisme bij Economie zou gevoegd worden. *“De beslissing om het beleidsveld toerisme aan het beleidsdomein buitenlands beleid toe te voegen is door de politiek ingegeven”* (Beckers et al., 2006). Het lobbywerk van minister Moerman werd echter vereenvoudigd omdat minister Vandenbroucke Onderwijs en Arbeidsmarktbeleid samen wou houden. Hierdoor werd het onmogelijk om ook Economie binnen het departement Werk te positioneren (Aourage et al., 2006a).

Daarnaast werd Energie toegevoegd aan het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur om een overeenstemming te bereiken tussen de administratieve indeling en de bevoegdheidsverdeling van de Vlaamse regering. Hetzelfde gebeurde met de toevoeging van Openbare werken bij Mobiliteit. De toevoeging van Gezin aan het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid was ingegeven door het feit dat gezinsmateries een CD&V thema bij uitstek zijn. *“We staan erop dat in alle teksten de benaming Welzijn en Volksgezondheid wordt uitgebreid met ‘Gezin.’ Dit is een politiek element”* (Konings et al., 2006a).

Uit onderzoek blijkt waarom de bevoegdheden die vallen onder de verantwoordelijkheid van Minister Keulen gegroepeerd zijn in deze ene portefeuille. Initieel waren deze bevoegdheden voorbestemd voor de partijvoorzitter van de VLD. Hij had bij de onderhandelingen voor de nieuwe regering verschillende bevoegdheden gegroepeerd die in rechtstreeks verband staan met de lokale besturen, waaronder het woonbeleid.

Tijdens de onderhandelingen werd er dus allesbehalve rekening gehouden met de bepalingen van BBB waarbij er een één-op-één relatie moest bestaan binnen een beleidsdomein. Het zijn

dus voornamelijk de voorkeuren van de verschillende partijen betrokken bij de regeringsonderhandelingen die hebben gespeeld. De onderhandelingen over de nieuwe structuur leidden tot een aanpassing aan de structuur. De onderstaande tabel toont de initiële beleidsdomeinen en de beleidsdomeinen onder de regering Leterme. De derde kolom duidt op de veranderingen tussen beide periodes.

2000	2004	Veranderingen
Diensten van de minister-president	Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid	naamsverandering
Bestuurszaken	Bestuurszaken	
Financiën en Begroting	Financiën en Begroting	
Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking	Buitenlands Beleid, Buitenlandse Handel, Internationale Samenwerking en Toerisme	+ Buitenlandse Handel + Toerisme
Wetenschap en Innovatie	Economie, Wetenschap, Innovatie	+ Economie
Onderwijs en Vorming	Onderwijs en Vorming	
Welzijn en Volksgezondheid	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	+ Gezin
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Cultuur, Jeugd, Sport en Media	
Economie, Werkgelegenheid en Toerisme	Werk en Sociale Economie	- Economie - Toerisme
Landbouw en Visserij	Landbouw en Visserij	
Leefmilieu en Natuur	Leefmilieu, Natuur en Energie	+ Energie
Mobiliteit	Mobiliteit en Openbare Werken	+ Openbare Werken
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed	Ruimtelijke ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	

Tabel 13: vergelijkende tabel organisatiestructuur 2000-2004

Samen met de afbakening van de beleidsdomeinen duidde de Vlaamse regering transitieverantwoordelijke aan voor ieder beleidsdomein (X, 2004e). De transitieverantwoordelijke diende het aanspreekpunt, coördinator en initiatiefnemer te zijn van de verdere implementatie van Beter Bestuurlijk Beleid. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de transitieverantwoordelijke per beleidsdomein.

Beleidsdomein	Transitieverantwoordelijke
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid	Dhr. Eric Stroobants
Bestuurszaken	Dhr. Leo Victor
Financiën en Begroting	Dhr. Hedwig Van Der Borcht
Buitenlands Beleid, Buitenlandse Handel, Internationale Samenwerking en Toerisme	Mevr. Diane Verstraeten
Economie, Wetenschap en Innovatie	Mevr. Veerle Lories
Onderwijs en Vorming	Dhr. Jan Van Mulders
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	Dhr. Marc Morris
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Dhr. Jos Van Rillaer
Werk en Sociale Economie	Dhr. Johan Artois
Landbouw en Visserij	Dhr. Noël Van Ginderachter
Leefmilieu, Natuur en Energie	Dhr. Dirk Van Hove
Mobiliteit en Openbare Werken	Dhr. Leo Clinckers en Dhr. Yves Rubens
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	Dhr. Hugo Beersmans

Tabel 14: overzicht van de transitieverantwoordelijke

4.8 IVA's met rechtspersoonlijkheid herzien

Bij de start van de regering Leterme werd duidelijk dat de toegekende rechtspersoonlijkheid voor de Intern Verzelfstandigde agentschappen ter discussie stond.

Uit een nota aan het ministerieel comité blijkt dat voor ieder statutair personeelslid dat de overgang maakt van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap of van een Vlaams Wetenschappelijke instelling naar een IVA met rechtspersoonlijkheid of een extern verzelfstandigd agentschap er een bijkomende pensioenlast moet betaald worden. Deze bijdrage bedraagt 22% van het bruto-salaris. (Leterme, 2004a). In dezelfde nota wordt de budgettaire meerkost berekend op 10.6 miljoen euro voor vier IVA's met rechtspersoonlijkheid en vijf privaatrechtelijke EVA's. Elke groep is ongeveer verantwoordelijk voor de helft van de budgettaire raming. De nota vertrekt echter slechts van vier IVA's met rechtspersoonlijkheid (Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, Agentschap voor Natuur en Bos, Vlaamse Milieumaatschappij en het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek). Hoger konden we echter vaststellen dat er in totaal 13 IVA's met rechtspersoonlijkheid werden opgericht.

Het ministerieel comité stelde voor om voor het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, het Agentschap voor Natuur en Bos en het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek de rechtspersoonlijkheid op te heffen. De Vlaamse Milieumaatschappij kon zijn rechtspersoonlijkheid behouden omdat de budgettaire meerkost gefinancierd werd binnen de eigen instelling. Aan het rechtsstatuut van de andere agentschappen werd niet geraakt. De consensus die in de vorige Vlaamse regering werd bereikt, werd niet bijgestuurd. Eerder wezen we er op dat het ter discussie stellen van de intern verzelfstandige agentschappen met rechtspersoonlijk voornamelijk door CD&V werd gedaan. De transformatie van drie agentschappen van een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid tot een intern verzelfstandigd agentschap

zonder rechtspersoonlijkheid zou de discussie sluiten die tijdens de regeringsonderhandelingen werd geopend. De andere IVA's met rechtspersoonlijkheid konden hun rechtsstatuut behouden.

5 DE BESLUITVORMING ROND HET NIEUWE ORGANISATIEBESLUIT

Het organisatiebesluit voorziet naast de indeling in beleidsdomeinen in de positionering van de bevoegdheden en de agentschappen per beleidsdomein. De vorige Vlaamse regering had het organisatiebesluit niet gefinaliseerd. De regering Letermé greep deze kans om de discussie over de positionering van de bevoegdheden in de agentschappen opnieuw te voeren. Een eerste ontwerpbesluit voorziet in een aantal aanpassingen van het organisatiebesluit (X, 2005d). Een adjunct-kabinetschef uit de regering Letermé laat duidelijk verstaan waarom de regering opnieuw de besluitvorming over de agentschappen op gang trok: *“De bestuurlijke visie van de veranderingsmanagers bij de uittekening van de organogrammen stemde duidelijk niet overeen met deze van de politieke actoren”* (De Becker et al., 2006b). Eerder toonden we reeds aan dat het niet zozeer de veranderingsmanagers waren die het grootste gewicht vormden in de besluitvorming over de agentschappen maar wel de kabinetsleden en meer bepaalde de vertegenwoordigers van de vice-minister-presidenten. Naar analogie met de respondent zouden we hier eerder kunnen besluiten dat de bestuurlijke visie van de vorige kabinetsleden niet overeenstemde met deze van de huidige actoren.

In eerste instantie vermeldt het ontwerpbesluit de drie agentschappen waarvan beslist was om de rechtspersoonlijkheid op te heffen, zonder rechtspersoonlijkheid.

In tweede instantie voorziet het ontwerpbesluit in de oprichting van drie nieuwe agentschappen: Vlaamse Regulator voor de Media op voorstel van minister Bourgeois, het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking en het Vlaams Agentschap voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) op voorstel van minister Vervotte (Vervotte, 2004).²⁸ Hoewel de regering in het regeerakkoord voorzag om de beslissing over de IVA's met rechtspersoonlijkheid opnieuw te bekijken en het ministerieel comité voorstelde om de rechtspersoonlijkheid van drie agentschappen op te heffen, stelde de Vlaamse regering voor om het VIPA met rechtspersoonlijkheid op te richten.

In derde instantie vermeldt het ontwerpbesluit dat twee al opgerichte agentschappen zullen worden opgesplitst. Het betreft hier het Agentschap Onderwijsdienstencentrum en het Vlaams Agentschap voor Geestelijke gezondheidszorg. In totaal richtte de regering Letermé dus zeven nieuwe agentschappen op.

²⁸ Het VIPA was reeds afgebakend binnen de sectorale invulling onder de vorige regering. De sectorale werkgroep koos er echter voor om het VIPA binnen het departement te behouden. Weliswaar werd er een mogelijkheid voorzien om het VIPA als agentschap op te richten. Het rapport van de sectorale werkgroep voorzag dat het mogelijks kon geschrapt worden (CP- uit het departement) indien het VIPA een agentschap zou vormen.

Het Agentschap Onderwijsdienstencentrum zal worden opgesplitst in een Onderwijsdienstencentrum leerplichtonderwijs en een Onderwijsdienstencentrum volwassenonderwijs. Onderzoek wees uit dat de achterliggende reden hiervoor was dat het eengemaakte agentschap te groot zou zijn. Bovendien bleek uit dit onderzoek dat de twee nieuw op te richten agentschappen een ander doelpubliek voor ogen hadden (Cooreman et al., 2006). Voor de splitsing van het Vlaams Agentschap voor Geestelijke gezondheidszorg lagen echter andere redenen aan de oorsprong. Uit onderzoek bleek dat de vorige minister de oprichting van één agentschap met twee exploitatiezetels voorzag om een sterk tegengewicht te bieden voor de dominante positie van de Congregatie van de Broeders van Liefde in de psychiatrische hulpverlening (Konings et al., 2006c). Hoewel hierover geen duidelijk bewijs werd gevonden tijdens het onderzoek zouden aan de grondslag van de splitsing van het eengemaakte agentschap ook politieke motieven liggen (Pelgrims, 2007d).

In vierde instantie stelt het ontwerpbesluit voor om het Agentschap voor Geografische Informatie (AGIV) niet als een agentschap op te richten binnen het departement Bestuurszaken. De bevoegdheden zouden geïntegreerd worden binnen de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). Uit het ontwerpbesluit blijkt dat dit voorstel werd gedaan door minister Peeters.

Naast de voorstellen over de verzelfstandigde agentschappen merken we dat het nieuwe organisatiebesluit ook wijzigingen voorstelt m.b.t. de bevoegdheden van de departementen. Minister Bourgeois stelde voor om de bevoegdheden e-government en reguleringsmanagement (wetsmatiging) onder te brengen in het departement Bestuurszaken. Minister Vandenbroucke stelde voor om de bevoegdheid leertijd in te delen bij het departement Onderwijs en Vorming. Daarnaast merken we ook dat minister Van Mechelen het voorstel lanceerde om het economische overheidsinstrumentarium samen met de investeringsmaatschappijen (Participatiemaatschappij Vlaanderen, Limburgse Reconversiematschappij; Vlaamse Participatiemaatschappij) te verhuizen van het beleidsdomein 'Economie, Wetenschap & Innovatie naar het beleidsdomein Financiën en Begroting.

Door het opnieuw ter discussie stellen van het organisatiebesluit kon iedere minister zijn wensen formuleren over eventuele aanpassingen. Hierbij valt op dat iedere minister tracht zijn bevoegdheidsdomein te maximaliseren.

5.1 Het College van ambtenaren-generaal buigt zich over het organisatiebesluit

Op 21 januari 2005 boog het CAG zich over het nieuwe organisatiebesluit (College van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming, 2005c). Het CAG zal in unanimité adviseren om de transversale aangelegenheden (bv. E-government, wetsmatiging, Vlaamse rand, gelijke kansen) gepositioneerd te houden binnen de Diensten van de Minister-president. Hierbij aansluitend, adviseerde het CAG om De Rand ook in dit beleidsdomein onder te brengen. De aansturing zou echter vanuit de functioneel bevoegde minister blijven gebeuren, maar administratief zouden de diensten onderdak krijgen bij de Diensten van de Minister-president. Dit had volgens het CAG het voordeel dat de ondersteuning van deze diensten in pool-vorm kan

georganiseerd worden. Bovendien biedt dit het voordeel dat de administratieve stabiliteit gegarandeerd blijft bij wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling.

Het CAG schuift naar voren dat indien de horizontale bevoegdheden gegroepeerd zouden worden bij de Diensten van de Minister-president de naamgeving van het domein best veranderd wordt. Het CAG stelt voor om de naam te wijzigen in Diensten van de Vlaamse regering.

Daarnaast adviseerde het CAG om de beleidsaangelegenheid economisch overheidsinstrumentarium administratief te behouden bij het beleidsdomein Economie. Het CAG adviseert ook om de beleidsaangelegenheid leertijd administratief bij het beleidsdomein Onderwijs en Vorming te behouden.

Vervolgens adviseert het administratieve college dat bij de organisatorische vormgeving van het Agentschap voor Geografische Informatie de diverse beleidsdomeinen betrokken moeten blijven. Het CAG adviseert bijgevolg om het als een apart agentschap op te richten in plaats van het te integreren in een ander agentschap.

5.2 Het ontwerpbesluit ondergaat de bespreking in de Interkabinetten Werkgroep

Nadat het ministerieel comité en de CAG hun mening hadden geformuleerd over de wijzigingen aan het organisatiebesluit zouden de belangrijkste discussies over het ontwerpbesluit plaatsvinden tijdens de Interkabinetten Werkgroep van 25 en 27 januari 2005 (X, 2005e; X, 2005i). Tijdens deze IKW werden een aantal belangrijke wijzigingen voorgesteld m.b.t. het organisatiebesluit. Tijdens deze IKW werd er gediscussieerd over de bevoegdheden van beleidsdomeinen en het al dan niet oprichten van agentschappen.

5.2.1 Onenigheid over de plaats van de agentschappen en bevoegdheden

De vertegenwoordiger van het kabinet Bourgeois stelt voor om, tegen de adviezen van het CAG in, de bevoegdheden e-government en reguleringsmanagement onder te brengen in het beleidsdomein Bestuurszaken. Volgens de vertegenwoordiger vertonen deze bevoegdheidsdomeinen een sterke verwantschap met andere bestuurskundige aspecten. De vertegenwoordigers van de andere ministeriële kabinetten volgden de vertegenwoordiger van het kabinet Bestuurszaken niet. Zij bleken veeleer voorstander te zijn van het voorstel dat door het College van ambtenaren-generaal werd gesuggereerd, nl. het onderbrengen van e-government en reguleringsmanagement bij de Diensten van de Minister-president omwille van het transversale karakter van de bevoegdheden.

Omwille van het transversale karakter werd ook het gelijkekansenbeleid toegevoegd aan de Diensten van de Minister-president. De vertegenwoordiger van het kabinet Van Brempt kon hiermee akkoord gaan. De vertegenwoordiger koppelde hier echter de voorwaarde aan dat de naamgeving van het beleidsdomein diende te veranderen zodat er geen verwarring zou kunnen

ontstaan over de functioneel bevoegde minister. Dit was een voorstel dat ook naar voren was geschoven door het CAG. Als voorbeeld wordt, naar analogie met het advies van het CAG, Diensten van de Vlaamse regering voorgesteld.

Het voorstel van minister Van Mechelen om het economische overheidsinstrumentarium en de hiermee samenhangende investeringsmaatschappijen over te hevelen van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie naar het beleidsdomein Financiën en Begroting werd herhaald door zijn vertegenwoordiger tijdens de Interkabinetten Werkgroep. Volgens de vertegenwoordiger hoorde deze aangelegenheid zowel inhoudelijk als administratief thuis bij het beleidsdomein Financiën en Begroting. De andere vertegenwoordigers volgden echter de redenering niet en kozen ervoor om deze aangelegenheden te behouden bij het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie.

Het CAG had geadviseerd om de transversale thema's onder te brengen bij de Diensten van de Minister-president. Dus had het CAG geadviseerd om het agentschap De Rand ook hierin onder te brengen. De vertegenwoordiger van het kabinet Vandenbroucke ging hiermee akkoord. De vertegenwoordiger van het kabinet Anciaux evenwel niet. Aangezien dit agentschap zich voornamelijk bezighoudt met culturele aangelegenheden stelt deze vertegenwoordiger voor dat De Rand best behouden blijft in het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media.

De vertegenwoordiger van minister Peeters stelde voor om voor de aangelegenheid natuurlijke rijkdommen de indeling te volgen van Energie. Hierdoor zou deze aangelegenheid toegevoegd worden aan het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. De vertegenwoordiger van het kabinet Moerman was het hier niet mee eens. Volgens deze vertegenwoordiger dient deze aangelegenheid ingedeeld te worden bij het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie.

De vertegenwoordigers van het kabinet Leterme en Peeters stellen voor om het plattelandsbeleid expliciet te vermelden bij het beleidsdomein Landbouw en Visserij. Volgens hen verricht de administratie Landbouw taken omtrent plattelandsbeleid naast de VLM. Volgens de vertegenwoordiger van het kabinet Vandenbroucke moet dit voorstel verder onderzocht worden. De vertegenwoordiger van het kabinet Vandenbroucke wijst erop dat plattelandsbeleid een transversaal thema is waardoor het ook zou kunnen ondergebracht worden bij de Diensten van de Minister-president indien deze een nieuwe naam krijgt.

De vertegenwoordigers van het kabinet Keulen en Moerman stellen voor om inburgering in te delen bij het beleidsdomein Bestuurszaken. Volgens hen komt men hiermee tegemoet aan de afspraken in het regeerakkoord. De andere vertegenwoordigers zitten hierover niet op eenzelfde lijn. De vertegenwoordigers van het kabinet Vervotte, Leterme en Vandenbroucke wensen deze aangelegenheid te behouden bij het domein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. De vertegenwoordiger van het kabinet Van Brempt stelt dat dit een transversale aangelegenheid is en dus hoort bij de Diensten van de Minister-president (alweer mits nieuwe benaming).

5.2.2 Onenigheid over de op te richten agentschappen.

In het ontwerpbesluit werd reeds de piste geopend om het AGIV niet als afzonderlijk agentschap te behouden maar de taken te integreren binnen de VLM. Dit voorstel was naar voren geschoven door minister Peeters. De vertegenwoordiger van minister Peeters herhaalt dit voorstel tijdens de IKW. De vertegenwoordigers van het kabinet Van Mechelen, Vandenbroucke en Bourgeois stellen echter dat alle voorwaarden vervuld zijn voor verzelfstandiging en het AGIV dus dient gepositioneerd te blijven bij het domein Bestuurszaken.

Tijdens de IKW vergaderingen deed de vertegenwoordiger van het kabinet Peeters het voorstel om de vermelde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid binnen het beleidsdomein Openbare Werken niet op te richten in afwachting van een onderzoek over de verdeling van beleidsvoorbereidende en –uitvoerende taken. Volgens de vertegenwoordiger wordt de organisatorische indeling van de beleidsuitvoerende taken nog onderzocht. Dit kon niet rekenen op instemming van de andere vertegenwoordigers.

Een ander groot discussiepunt tijdens deze IKW vergaderingen bleek te gaan over de oprichting van een Agentschap Binnenlandse Aangelegenheden zonder rechtspersoonlijkheid. Volgens een nota ging de discussie voornamelijk tussen de vertegenwoordiger van het kabinet Keulen en de vertegenwoordiger van het kabinet Leterme. De vertegenwoordiger van het kabinet Keulen was voorstander van de oprichting van een agentschap zonder rechtspersoonlijkheid. Dit zou een één-op-één aansturing tussen de minister en het hoofd van het agentschap mogelijk maken. Bovendien zou een agentschap een herkenbare positionering t.a.v. het werkveld betekenen. De vertegenwoordiger van het kabinet Leterme stelde echter dat de administratie Binnenlandse Aangelegenheden hoofdzakelijk beleidsvoorbereidende taken uitvoerde. Volgens het kaderdecreet komt deze entiteit bijgevolg niet in aanmerking voor verzelfstandiging maar dienen de taken gepositioneerd te blijven binnen het departement bestuurszaken. Uit een interview blijkt dat door de impasse gedacht werd om een dubbeldepartement op te richten binnen het departement Bestuurszaken. Een departement voor Bestuurszaken en een departement voor Binnenlandse Aangelegenheden. Dit zou echter tegen de filosofie van het kaderdecreet van Beter Bestuurlijk Beleid geweest zijn (De Backer et al., 2006).

Een laatste belangrijk discussiepunt tijdens de IKW vergaderingen waren de agentschappen binnen het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed (art 29). Het betrof hier de volgende IVA's zonder rechtspersoonlijkheid: RWO-Vlaanderen, het Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed en de Inspectie RWO. Daarnaast betrof de discussie het agentschap NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet. De vertegenwoordigers van het kabinet Keulen en Van Mechelen stelden dat het artikel kon behouden blijven. De andere vertegenwoordigers (Leterme, Vandenbroucke, Anciaux en Bourgeois) gingen echter niet akkoord met de voorgestelde agentschappen RWO-Vlaanderen en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet. Hierover konden zij noch naar taakstelling, noch naar rechtsvorm akkoord gaan. Over de agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie RWO en Vlaams Instituut voor Onroerend Erfgoed konden zij echter wel akkoord gaan. De vertegenwoordigers

konden geen overeenstemming bereiken over de voorstellen. De conclusie was om een nieuw voorstel uit te werken tegen einde maart 2005.

5.3 Het dossier verschuift naar het ministerieel comité

De vertegenwoordigers van de ministers konden over een aantal knelpunten geen overeenkomst vinden tijdens de IKW vergaderingen. Hierdoor verschoven de knelpunten door naar het ministerieel comité van 4 februari 2005 (Ruebens, 2005a).

Het ministerieel comité besliste om Diensten van de Minister-president om te dopen tot Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid. Door de naamsverandering zou immers uitsluiting gegeven worden over de relatie tussen de functioneel bevoegde minister en de transversale bevoegdheden. Het voorstel om de naam te wijzigen was reeds eerder geadviseerd door het CAG. Daarnaast hakte het ministerieel comité de knoop door over de gerezen onenigheden tijdens de IKW vergaderingen van 25 en 27 januari. Hierbij wees ze het reguleringsmanagement toe aan de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid maar kreeg Bestuurszaken het e-governmentbeleid onder haar vleugels. Inburgering werd ook aan bestuurszaken toegekend door het ministerieel comité.

Tijdens de vergadering van 4 februari ging het ministerieel comité akkoord om economisch overheidsinstrumentarium en bijgevolg de investeringsmaatschappijen te behouden bij het beleidsdomein Economie, Wetenschappen en Innovatie. Hiermee volgde het ministerieel comité dus niet het voorstel van minister Van Mechelen. Natuurlijk Rijkdommen volgde de weg naar het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie zoals voorgesteld door minister Peeters. Het agentschap De Rand werd toegewezen aan de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid.

Wat de discussie betreft over de mogelijke oprichting van het agentschap Binnenlandse Aangelegenheden volgde het ministerieel comité het voorstel van minister Keulen. Hierdoor werd er beslist om een agentschap binnenlandse aangelegenheden op te richten.

Uit het verslag van de vergadering kon opgemaakt worden dat het ministerieel comité geen overeenstemming vond omtrent het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed. Het ministerieel comité nam geen beslissing maar stelde voor om een ad hoc werkgroep op te richten om dit probleem op te lossen. Deze werkgroep zou worden samengeroepen door de ministers Keulen en Van Mechelen en zou samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van alle leden van de Vlaamse regering. Het ministerieel comité besliste met andere woorden om het dossier opnieuw naar het overleg tussen kabinetsleden te sturen. We kunnen hier dus concluderen dat de functioneel bevoegde minister de leiding nam om het probleem op te lossen.

Dit zou echter niet het gewenste resultaat bereiken want tijdens de vergadering van het ministerieel comité van 28 april 2005 verscheen dit opnieuw op de agenda (Ruebens, 2005b). Het ministerieel comité vond ook tijdens deze vergadering geen overeenstemming. Vervolgens besliste ze om opnieuw een ad hoc werkgroep op te richten. Ditmaal zou de werkgroep echter

onder leiding komen te staan van de minister-president en zou ze worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de kern van de Vlaamse regering. De besluitvorming verschoof dus naar een hoger besluitvormingsniveau, nl. de minister-president en de kern. Hoewel er oorspronkelijk gedacht werd om binnen de IVA RWO op N-1 niveau twee afzonderlijke entiteiten (één entiteit Ruimte en één entiteit Wonen) te creëren werd er uiteindelijk beslist om twee IVA's zonder rechtspersoonlijkheid op te richten

Over de agentschappen in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken bereikte het ministerieel comité een overeenstemming op 28 april 2005 (Ruebens, 2005b). Het ministerieel comité besliste om binnen dit beleidsdomein twee agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten. Het Agentschap voor Water en Zeewezen werd vervangen door het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust dat slechts een deelpakket van de bevoegdheden behield. De luchthavens Brugge-Oostende zouden in het departement worden geïntegreerd.

Het is bovendien opvallend dat tijdens deze vergadering de beslissing werd genomen om reguleringsmanagement toe te wijzen aan Bestuurszaken. Tijdens de vergadering van 4 februari 2005 had het ministerieel comité echter beslist om deze aangelegenheid toe te kennen aan het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid. Nu blijkt dat het ministerieel comité hierop terugkwam.

Daarenboven blijkt dat het ministerieel comité het advies van het CAG volgde ten nadele van het voorstel van minister Peeters om het AGIV een afzonderlijk agentschap te houden. Dit agentschap kreeg echter niet langer onderdak bij het beleidsdomein bestuurszaken²⁹ maar verschoof naar de Diensten van het Algemeen Regeringsbeleid. Een topambtenaar uit het toenmalige ministerie van de Vlaamse Gemeenschap stelde dat er mogelijks politieke redenen aan de grondslag liggen van de overgang van het AGIV naar het beleidsdomein Diensten van het Algemeen Regeringsbeleid. Binnen de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid zou er geen enkele topambtenaar van socialistische signatuur aanwezig zijn. Door de overgang van het AGIV werd hieraan tegemoet gekomen (Boeckeaert et al., 2006b). Uit een ander interview bleek immers dat er een akkoord was binnen de Vlaamse regering om *'de socialistische oorsprong van het agentschap te behouden'*. In het hoofdstuk van de benoemingen zal blijken dat aan het hoofd van dit agentschap een ambtenaar van socialistische signatuur diende te komen (Boeckeaert et al., 2006a).

Tijdens de IKW van 4 mei 2005 stelt het verslag dat er van de betrokken partijen tegen uiterlijk eind mei een beslissing wordt verwacht over de volgende entiteiten: VRT (Bourgeois), VITO (Moerman) en VLOPERA (Anciaux). In de vorige regering werd beslist om VRT en Vlaamse Opera buiten de scope van BBB te houden. Het VITO kon niet meer worden goedgekeurd omwille van de weerstand bij de ambtenaren. De regering Leterme verkoos om deze

²⁹ Dit was door het CAG geadviseerd. Bovendien bleek dat tijdens de IKW van 25 en 27 februari de vertegenwoordigers van ministers Van Mechelen, Bourgeois en Vandenbroucke hiervan voorstander waren.

agentschappen te integreren binnen het hervormingsproject. Uiteindelijk zullen de verschillende kabinetten beslissen om deze agentschappen buiten scope te laten (X, 2006c).

5.4 Het College van ambtenaren-generaal is de grote afwezige

Tijdens dit hele proces over het organisatiebesluit bleek het College van ambtenaren-generaal de grote afwezige. Heel de besluitvorming speelde zich af onder regeringsleden en hun vertegenwoordigers in IKW vergaderingen. Zoals blijkt uit de beschrijving van de besluitvorming kon het CAG bij de start van deze besluitvorming zijn advies geven maar werd het tussentijds nooit geraadpleegd. Het verslag van de vergadering van 12 mei 2005 gaf uitdrukking aan de bezorgdheid van het CAG dat het evolueert naar een louter formalistisch orgaan: *"Het college stelt bovendien vast dat er inmiddels verschillende IKW's werden georganiseerd en dat de vergaderingen van het college wegens 'geen te agenderen dossiers werden uitgesteld. Het college uit zijn grote bezorgdheid omtrent deze gang van zaken en vreest naar een louter formalistisch orgaan te evolueren. Tegelijkertijd wordt er de nadruk op gelegd dat het college geen vertragende factor in de besluitvorming wil zijn en soepel haar vergaderdata wil bepalen [...]* Het college wijst erop dat het ontwerp-besluit van de Vlaamse regering m.b.t. de organisatie van de Vlaamse administratie, alsook de instellingspecifieke oprichtingsbesluiten, vooraf niet meer aan het CAG werden voorgelegd" (College van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming, 2005a).

Het besluit van 3 juni 2005 zal uiteindelijk op 22 september 2005 verschijnen in het Belgisch Staatsblad.

6 TERUGKOPPELING NAAR DE BESLUITVORMING TIJDENS DE REGERING LETERME

Tijdens de regeringsvorming van de regering Leterme werd de één-op-één relatie tussen politiek en administratie verlaten. De regeringsvorming leidde niet tot een bevoegdheidsverdeling in overeenstemming met de administratieve structuren. Tijdens een regeringsvorming spelen er andere mechanismen en evenwichten dan een administratieve indeling. Bovendien bleek dat het zoeken naar de evenwichten bemoeilijkt werd door het groot aantal partners in de regering.

Bij de start van de regering Leterme lag de nieuwe structuur opnieuw volledig ter discussie. Het CAG onderzocht verschillende pistes voor de organisatie van de beleidsdomeinen. De nieuwe regering hertekende vervolgens de administratieve structuren opdat deze min of meer in overeenstemming zouden zijn met haar bevoegdheidsverdeling.

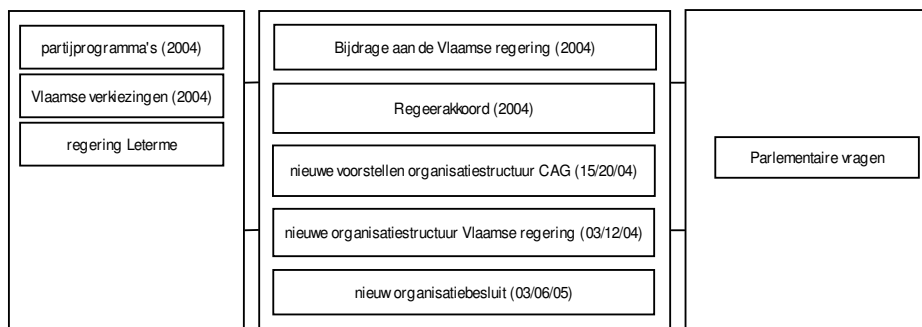
Doordat de vorige regering het organisatiebesluit niet had kunnen finaliseren kwam dit op het bord terecht van de regering Leterme. De besluitvorming over dit besluit kon vervolgens opnieuw beginnen. Hier bleek dat voornamelijk ministeriële kabinetten cruciaal waren bij de verdeling van

de verschillende administratieve diensten. Iedere minister en vertegenwoordiger van de minister streed hier voor een maximalisatie van bevoegdheden.

Daarnaast toont de analyse van het organisatiebesluit dat de besluitvorming over de organisatiestructuur gekenmerkt wordt door een getrapt systeem. Dit kwam vooral tot uiting in het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed. In eerste instantie werd getracht overeenstemming te vinden binnen Interkabinetten werkgroepen. Bij een niet akkoord verschoof het dossier naar het ministerieel comité. Deze diende knopen door te hakken die overbleven na IKW overleg. Indien ook hier geen akkoord werd gevonden, neemt de functionele minister de leiding om in een ad hoc werkgroep tot een oplossing te komen. Indien deze procedure niet tot resultaat leidt, schuift het dossier terug naar het ministerieel comité waarna het door vertegenwoordigers van de minister-president en de vice-minister-presidenten behandeld wordt. Deze besluitvorming toont duidelijk hoe de besluitvorming in de Vlaamse regering opschuift naar een hiërarchisch hoger niveau totdat een beslissing genomen wordt.

Daarnaast konden we ook de functie van het CAG goed inschatten. Aanvankelijk konden zij advies geven over een voorstel van organisatiebesluit. Uiteindelijk werd dit advies door de politici en hun vertegenwoordigers aangenomen voor wat het waard was. Tijdens de discussie viel op dat ministers en hun vertegenwoordigers trachtten hun bevoegdheden te maximaliseren. In het verdere verloop van het proces bleef het CAG volledig uit het beeld van het organisatiebesluit.

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de besluitvorming samen.



Figuur 14: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming in de regering Leterme

7 HET PARLEMENT CONTROLEERT DE REGERING?

In het proces over de structuurhervormingen in de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen analyseerden we reeds de wetgevende rol van het parlement. Hierbij dienden we echter te concluderen dat de wetgeving rond het kaderdecreet en de verschillende oprichtingsdecreten vooral een zaak was van de regering en de ministeriële kabinetten. Bovendien dienden we vast te stellen dat het Vlaams parlement in de beginfase van de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen niet betrokken werd en enkel maar op de hoogte werd gehouden via de gedachtewisseling die plaatsvond.

In het theoretisch kader verwezen we echter ook naar de parlementaire controlefunctie. Theoretisch houdt het parlement toezicht op de werking van de uitvoerende macht. Belangrijk instrument voor het controleren van de werkzaamheden van de uitvoerende macht door de parlement zijn het stellen van vragen en interpellaties.

Via de website van het Vlaams Parlement konden we achterhalen in welke mate het parlement zijn controlefunctie met betrekking tot het Beter Bestuurlijk Beleid project vervulde. Hiervoor gebruikten we de zoekterm 'Beter Bestuurlijk Beleid' en analyseerden de stukken die we hierdoor bekwamen.³⁰

De zoekfunctie van de website gaf 12 vragen en interpellaties waarbij 'Beter Bestuurlijk Beleid' in de titel voorkwam en 272 vragen en interpellaties waarbij de zoekterm in de tekst voorkwam. Hierop dienden we een selectie te maken omdat niet alle resultaten effectief met de hervormingen te maken hadden. Onderstaande tabel toont het resultaat van de selectie met betrekking tot de interpellaties en vragen die tijdens het veranderingsproces werden gesteld in het Vlaams Parlement.³¹

³⁰ De actuele vraag van de heer Dirk Holemans tot de heer Johan Sauwens, Vlaams minister van Buitenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, over het overleg met de betrokken maatschappelijke actoren betreffende de hervorming van de Vlaamse administratie werd niet opgenomen omdat de zoekterm niet verwees naar deze actuele vraag. Omwille van de volledigheid geven we deze vraag echter mee in voetnoot.

³¹ Het betreft hier vragen die gesteld werden in de periode 1999-2006

Legislatuur 1999 -2004		
1	Interpellatie van de heer John Taylor tot de heer Johan Sauwens over de hervorming van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van de Vlaamse openbare instellingen	17/10/2000
2	Vraag om uitleg van de heer Dirk Holemans tot de heer Patrick Dewael en tot de heer Paul Van Grembergen over de toekomstige rol en samenstelling van adviesraden in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid	29/05/2001
3	Vraag om uitleg van de heer Eddy Schuermans tot de heer Patrick Dewael over de rol van de SERV na de voorgenomen bestuurlijke hervormingen	23/04/2002
4	Vraag om uitleg van de heer Jan Laurys tot de heer Renaat Landuyt over de stand van zaken in verband met de herstructurering van de VDAB	5/06/ 2003
5	Vraag om uitleg van heer Carl Decaluwe tot de heer Gilbert Bossuyt over de implementatie van Beter Bestuurlijk Beleid in het beleidsdomein Mobiliteit	4/11/2003
6	Vraag om uitleg van de heer Bart De Smet tot de heer Paul Van Grembergen over de implementatie van Beter Bestuurlijk Beleid voor de beleidsvelden Binnenlandse Aangelegenheden en Stedelijk Beleid	4 /11/2003
7	Vraag om uitleg van de heer Erik Matthijs tot de heer Bart Somers over de werking van de Vlaamse administratie	9 /12/2003
8	Vraag om uitleg van mevrouw Sonja Becq tot mevrouw Adelheid Byttebier over Beter Bestuurlijk Beleid	9/12/2003
9	Vraag om uitleg van de heer Carl Decaluwe tot de heer Gilbert Bossuyt over de nieuwe structuur van de luchthaven van Oostende	16/03/2004
10	Vraag om uitleg van de heer Jan Laurys tot mevrouw Adelheid Byttebier over de overheveling van de tewerkstelling voor personen met een handicap naar het beleidsdomein werkgelegenheid	30/03/2004
Legislatuur 2004-2009		
1	Vraag om uitleg van de heer Johan Sauwens tot de heer Yves Leterme over de verdere implementatie van het project Beter Bestuurlijk Beleid	23/11/2004
2	Vraag om uitleg van de heer Tom Dehaene tot mevrouw Inge Vervotte over de overheveling van de arbeid voor personen met een handicap van het beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid naar het beleidsdomein Werkgelegenheid	18/01/2005
3	Vraag om uitleg van de heer Tom Dehaene tot mevrouw Inge Vervotte over de IVA zonder rechtspersoonlijkheid Inspectie Welzijn en Volksgezondheid	18/01/2005
4	Vraag om uitleg van de heer Johan Sauwens tot de heer Geert Bourgeois over de verdere implementatie van het project Beter Bestuurlijk Beleid	15/02/2005
5	Vraag om uitleg van mevrouw Kathleen Helsen tot mevrouw Fientje Moerman over omvorming van de VITO tot een IVA	17/02/2005
6	Vraag om uitleg van de heer Bart Caron tot de heer Dirk Van Mechelen over de plaats van archeologie in het Beter Bestuurlijk Beleid	6/10/2005
7	Actuele vraag van de heer Marnic De Meulemeester tot de heer Geert Bourgeois over de stand van zaken en de haalbaarheid van de timing met betrekking tot het project Beter Bestuurlijk Beleid	26/10/2005
8	Vraag om uitleg van de heer Bart Caron tot mevrouw Inge Vervotte over het uitbreidingsbeleid kinderopvang en de band met het Beter Bestuurlijk Beleid	4/07/2006

Tabel 15: interpellaties en vragen die in het parlement werden gesteld naar aanleiding van Beter Bestuurlijk Beleid.

Tijdens de legislatuur 1999-2004 tellen we 9 vragen om uitleg en 1 interpellatie. Deze werden allemaal gesteld in de verschillende commissievergaderingen. Tijdens de legislatuur 2004-2009 (tot augustus 2006) telden we 7 vragen om uitleg en 1 actuele vraag. De actuele vraag vond

plaats in de plenaire vergadering. Om de vragen en interpellaties, en dus de controlerende taak van het parlement ten aanzien van de regering, in perspectief te plaatsen kunnen we een beroep doen op het legislatuurverslag van het Vlaams Parlement (Vlaams Parlement, 2004a). Dit verslag stelt dat er tijdens de legislatuur 1999-2004 15 interpellaties werden gehouden in de voltallige vergadering en 869 in de commissievergadering (Vlaams Parlement, 2004a). In totaal werden er dus in het parlement 884 interpellaties gehouden. Slechts een enkele interpellatie betrof de Beter Bestuurlijk Beleid hervorming.

We kunnen bijgevolg besluiten dat het parlement slecht eens minimale controlerende functie vervulde met betrekking tot de Beter Bestuurlijk Beleid hervorming. Tijdens de interviews kwam naar voren dat de parlementsleden weinig interesse en weinig kennis hebben over de administratieve structuren. Bestuurlijke hervormingen zijn een weinig mediatiek gegeven. Het vergt echter wel een zeer grote inspanning om zich hierin in te werken. *“Het politieke rendement is zeer beperkt”* (Pelgrims, 2007e). Omwille van het feit dat bestuurlijke hervormingen een hoge graad van techniciteit kennen, ontbreekt het parlementsleden vaak aan de nodige kennis om de controlefunctie optimaal uit te voeren. *“De meeste van die zaken zijn bovendien nogal technisch. Veel parlementsleden hebben hiervoor niet de nodige kennis over het ambtelijk apparaat”* (Pelgrims, 2006c).

8 GEEN INTERESSE VOOR DE STRUCTUURHERVORMING BIJ DE POLITIEKE PARTIJEN

In het theoretische kader classificeerden we België als een participatie. Participatieën zijn een variant van een parlementaire democratie waarbij politieke partijen de besluitvorming domineren. Eerder onderzoek duidde op een grote macht van de partijvoorzitter. Tijdens de procesanalyse van de structuurverandering binnen het Beter Bestuurlijk Beleid project viel op dat politieke partijen weinig voorkwamen. Ruyters spreekt dan ook van een politieke onverschilligheid van de politieke partijen in de structuurhervorming van Beter Bestuurlijk Beleid (Ruyters, 2006a). Tijdens de interviews met voormalige ministers, kabinetsleden, parlementsleden werd gevraagd naar de mate waarin zij contact hadden met hun politieke partij en meer in concreto met hun partijvoorzitter. Geen enkele respondent stelde dat er geregeld contacten waren met politieke partijen en/of hun partijvoorzitter over de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen.

Een voormalige minister van Ambtenarzaken stelde dat de Beter Bestuurlijk Beleid hervorming volledig op het kabinet werd getrokken met de steun van een topambtenaar. *“Vanuit de partij was men er niet echt mee bezig”* (Ruyters, 2006d). Ook het kabinetslid verantwoordelijk voor de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen op het kabinet van de minister van Ambtenarenzaken stelde dat hij geen contact had met de politieke partij (Ruyters, 2006e).

Eenzelfde geluid viel te horen bij de socialistische coalitiepartner. Een kabinetschef van een socialistisch kabinet stelde dat de toenmalige voorzitter van de socialistische partij niet betrokken was bij de structuurhervormingen van Beter Bestuurlijk Beleid. Meer nog, volgens de

kabinetschef was er binnen de socialistische partij niemand echt op de hoogte van de hervormingen. *“Voor de partij was ik BBB en omgekeerd”* (Ruyters, 2006b). Eerder verwezen we reeds naar het engagement dat de Vlaamse parlementsvoorzitter had opgenomen. Door het engagement van de parlementsvoorzitter vond er een soort van delegatie van de partij naar de parlementsvoorzitter plaats om het dossier te volgen. Het partijbureau van de socialistische coalitiepartner was niet betrokken bij de veranderingen. *“Het partijbureau heeft geen standpunten met betrekking tot BBB ingenomen. Op de fracties werd wel vermeld waar we mee bezig waren maar ze lieten je gewoon doen. Het is geen hot issue”* (Ruyters, 2006c). De veranderingen werden voor de socialistische partij aangestuurd door de kabinetschef en de parlementsvoorzitter (als lid van socialistische partij). *“Bij mijn weten is het nooit of hoogstens partieel op het partijbureau geweest. Af en toe een keer op de fractie bij de decreten. Het zijn hier vooral de kabinetten die briefen, dan wel de partij die stuurt”* (Pelgrims, 2006b).

Uit de interviews kwam naar voren dat dit ook opging voor de VLD. Uit interviews bleek dat de partijtop nooit interesse heeft gehad voor de bestuurlijke hervormingen. Het onderwerp Beter Bestuurlijk Beleid kwam nauwelijks ter sprake in het partijbureau. Volgens de geïnterviewde kabinetschef *“ontbreekt er binnen de politieke partij elke visie over de opbouw van de administratie. Er is zelfs een totale desinteresse voor een dergelijke manier van beleidsvoeren”* (Ruyters & Pelgrims, 2006a). Vanuit de liberale partijtop wordt op eenzelfde manier gereageerd (Pelgrims, 2007e). Op het niveau van de partij werd er enkel in de beginfase een grote politieke discussie gehouden over de hervormingen. Hierbij waakte men of de grote politieke discussies conform zijn met het partijprogramma. Vervolgens werden de hervormingen veeleer overgelaten aan de ministeriële kabinetten. Volgens de partijtop is het een bewuste strategie binnen de liberale partij om het zwaartepunt van de VLD werking op de kabinetten te positioneren. *“Wij kregen geen richtlijnen van de partij maar wisten die voor onszelf”* (Pelgrims, 2007b). Uit het interview bleek dat er en cours de route weinig werd terugggekoppeld naar de politieke partij. Ook binnen het VLD partijbestuur bleken de structuurhervormingen geen issue te zijn. *“Misschien af en toe in het kader van de actualiteit, of als er een parlementair debat was en er stelling moest genomen worden maar dat was dan eenrichtingsverkeer vanuit de kabinetten naar de partij”* (Pelgrims, 2007e).

Tot slot bleek uit interviews dat er ook binnen het toenmalige Agalev³² het vooral de kabinetschefs waren van de beide groene ministers die een centrale rol opnamen (Ruyters, 2006b). Binnen CD&V werden een aantal bijeenkomsten gehouden om de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen te bespreken (Ruyters, 2006c). Hierbij ging het initiatief niet zozeer uit vanwege de partijtop maar veeleer vanuit de parlementsleden die betrokken waren en kennis hadden van het dossier. Tijdens deze bijeenkomsten nodigde men ook vaak experts uit. Uit het interview met de CD&V top bleek dat indien men tot een consensus kwam in deze werkgroepen deze elementen werden overgenomen door de partij.

³² Agalev zou een naamsverandering doorvoeren tot Groen! Op 15 november 2003.

Op basis van de interviews dienen we te besluiten dat de partijen en hun betreffende voorzitter niet betrokken waren bij de bestuurlijke hervormingen van de Vlaamse overheid. Dit bleek voornamelijk te zijn geïnspireerd door het feit dat bestuurlijke hervormingen geen belangrijk politiek dossier zijn voor politieke partijen. Daarnaast kwam ook uit de interviews naar voren dat veel afhankelijk is van het politiek gewicht dat de betreffende politici in hun partij in de schaal kunnen leggen. *“Dit is ook sterk afhankelijk van de persoon en de autoriteit van de persoon in de partij”* (Pelgrims, 2007b). Een politiek zwaargewicht zal veel minder richtlijnen van de partij ontvangen dan een politicus die minder zwaar weegt. Politieke zwaargewichten zullen veeleer zelf de partijlijn bepalen.

Hoewel we eerder stelden dat de Beter Bestuurlijk Beleid hervorming bij de lancering hoog op de politieke agenda stond, werd het doorheen de tijd een minder belangrijk dossier. Mede hierdoor ontbrak het de politieke partijen aan interesse voor het dossier. Dit betekent echter niet dat de onderliggende dossiers in het hervormingsproces politieke irrelevant waren. Uit een interne nota van een ministerieel kabinet blijkt dat de veranderingen binnen de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij dienen besproken te worden op het partijbestuur (X, 2002f). De VHM bevond zich op dat moment in een schandaalsfeer en was veel aanwezig in de media. Daarnaast bleek ook uit een interview dat de eventuele splitsing van de VDAB een paar keer op de fractie en op het partijbureau is geweest (Pelgrims, 2006b). Politieke partijen vertoonden misschien geen interesse of waren niet betrokken bij de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen, voor een aantal dossiers binnen de veranderingen was er wel degelijk interesse vanuit de partijen.

9 CONCLUSIE: STAKEHOLDERS IN DE STRUCTUURHERVORMINGEN TIJDENS DE BBB HERVORMINGEN

Ambtenaren uit het ministerie van de Vlaamse gemeenschap vervulden een belangrijke taak bij de agenda-setting van de structuurhervormingen. Door de vorming van een onuitgegeven coalitie en een vernieuwingsdrang die een nieuwe coalitie kenmerkt vonden de hervormingsvoorstellen die reeds in de administratie sluimerden doorgang in het regeerakkoord. Op basis van de partijprogramma's kunnen we concluderen dat politieke partijen geen vragende partij waren voor structuurhervormingen in de Vlaamse overheid. Politieke partijen waren veeleer latent aanwezig tijdens de agenda-setting van de hervormingen via de invloed die ze uitoefenen op de regeringsvorming. Politieke partijen waren bijgevolg veeleer verantwoordelijk voor de filosofie van het Nieuw Bestuurlijk Beleid maar niet zozeer voor de inhoud van de hervormingen. Hoewel het Vlaams parlement via haar goedgekeurde resoluties een aantal pijnpunten in de werking van de Vlaamse overheid had aangekaart bleek ze geen rol te spelen in de agenda-setting van het Nieuw en Beter Bestuurlijk Beleid.

De agenda-setting werd voornamelijk gedomineerd door het ministerieel kabinet van de minister-president. Uit het onderzoek blijkt dat aanvankelijk niet de intentie aanwezig was om van het 'Nieuw Bestuurlijk Beleid' de grote hervormingsoperatie te maken die het zou worden. Bovendien bleef het tot aan het Leuven-akkoord relatief rustig in de Vlaamse administratie over de

moderniseringsinitiatieven. De lancering van de Copernicushervorming voor de federale overheid bleek verantwoordelijk te zijn voor de toename van de scope en de radicaliteit van de hervormingen. In de aanloop naar de vergadering van Leuven bleek de hervorming bijgevolg in een stroomversnelling te komen. Deze stroomversnelling werd aangestuurd vanuit het ministerieel kabinet van de minister-president. In het ministerieel kabinet vormde de kabinetschef en één raadgever de key players van de conceptualisering van Beter Bestuurlijk Beleid. Hiervoor baseerden ze zich op voorstellen vanuit de administratie aangevuld met principes uit het regeerakkoord. De minister van Ambtenarenzaken bleek een minder belangrijke stakeholder te zijn geweest tijdens de agenda-setting.

Door de snelheid waarmee de hervormingen doorgang vonden en de dominatie van het ministerieel kabinet van de minister-president ontstond onrust bij de andere coalitiepartners. Het evenwicht binnen de coalitie diende nodig hersteld te worden. Hiervoor beriep men zich op de voortgangswerkgroep. Via de vertegenwoordigers van de vice-minister-presidenten werden alle coalitiepartners vertegenwoordigd in de werkgroep. De minister van Ambtenarenzaken werd ook in deze werkgroep betrokken. Het verstoorde evenwicht in de coalitie werd hersteld.

Na de agenda-setting zouden de krijtlijnen die uitgetekend werden in het Leuven-akkoord uitgewerkt worden in de policy formulation fase. Hiervoor werd een beroep gedaan op topambtenaren via de constructie van bijzondere commissarissen. Bij de aanduiding van de bijzondere commissarissen waren politieke motieven zeer sterk aanwezig. Uit het onderzoek bleek dat de aanduiding van secretaris-generaal Eric Stroobants was ingegeven vanuit het idee om hem tijdelijk te ontsetten uit zijn functie van secretaris van de Vlaamse regering. Het politiek etiket dat de topambtenaar meedroeg zorgde ervoor dat hij niet volledig vertrouwd werd door de nieuwe coalitie. Door de tijdelijke ontsetting van de secretaris-generaal uit het secretariaat van de Vlaamse regering kon de kabinetschef van de minister-president de functie opnemen. De onrust en het wantrouwen over de hervorming die de socialistische partij opdeed tijdens de agenda-setting zou de aanleiding zijn voor de aanduiding van een tweede bijzondere commissaris. De socialistische coalitiepartner verkreeg dat Leo Victor ook bijzonder commissaris zou worden. Dit gaf hen rechtstreekse toegang tot het uitwerken van de hervorming.

De politieke partijen zouden tijdens de policy formulation fase echter veeleer werken via een delegatie. Deze delegatie werd gedaan naar de ministeriële kabinetsleden of andere personen die zowel de interesse als de kennis hebben om dit dossier in vertrouwen aan te sturen. Voor de socialistische partij vond de delegatie plaats naar de parlamentsvoorzitter en de kabinetschef van de vice-minister-president. De liberale partij delegeerde het opvolgen van de hervorming naar de kabinetschef van de minister-president. De groene partij delegeerde naar de kabinetschef van de vice-minister-president.³³

De bijzondere commissarissen werkten in hun rapport de grote lijnen van de structuurhervorming verder uit. Hun werkzaamheden zouden echter doorkruist worden door de afbakening van de

³³ Het onderzoek analyseerde dit niet voor de VU-ID coalitiepartner.

beleidsdomeinen. Deze beslissingen werden voorbereid tussen de verschillende ministeriële kabinetten en uiteindelijk genomen door de Vlaamse regering vooraleer de bijzondere commissarissen hun rapport hadden neergelegd bij de Vlaamse regering.

In de fase van de agenda-setting concludeerden we reeds dat het Vlaamse parlement, ondanks de resoluties, niet betrokken was. Tijdens de policy formulation werd het parlement veeleer op de hoogte gehouden via een gedachtewisseling. De taak van het parlement bestond er hoofdzakelijk in om de intenties van de regering te achterhalen. Het regeerakkoord en de beleidsbrief dateerden immers nog van voor het Leuven-akkoord en de conceptualisering van de hervorming.

De besluitvorming over de structuurhervorming toont aan dat de indeling over het rechtsstatuut een zaak was van een beperkt aantal topambtenaren en ministeriële kabinetsleden. Binnen de ministeriële kabinetten waren het opnieuw de vertegenwoordigers van de vice ministers-presidenten die op de besluitvorming wogen. Ambtenaren konden de beleidsdomeinen uittekenen via de sectorale commissies maar deden weinig voorstellen over het rechtsstatuut van de agentschappen.

Topambtenaren blijken zeer sterk gewogen te hebben op de figuur van de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid. Hoofdzakelijk het netwerk van de voormalige VOL's, MOVI, was verantwoordelijk voor het wijzigen van de verschillende types van rechtsstatuut nadat de Vlaamse regering het voorontwerp principieel had goedgekeurd. Topambtenaren van het MOVI netwerk lobbyden elk bij hun eigen minister voor het statuut van de IVA met rechtspersoonlijkheid. De lobby strategie ging dus voorbij de vertegenwoordigers van de ministeriële kabinetten én rechtstreeks naar de ministers. Bovendien vormde het statuut van de IVA met rechtspersoonlijkheid een welgekomen compromisfiguur gezien de onenigheid tussen de ambtenaren uit de VOL's die meer voelden om naar een EVA te evolueren en de Vlaamse regering (met de liberale coalitiepartner op kop) om zoveel mogelijk IVA's te creëren.

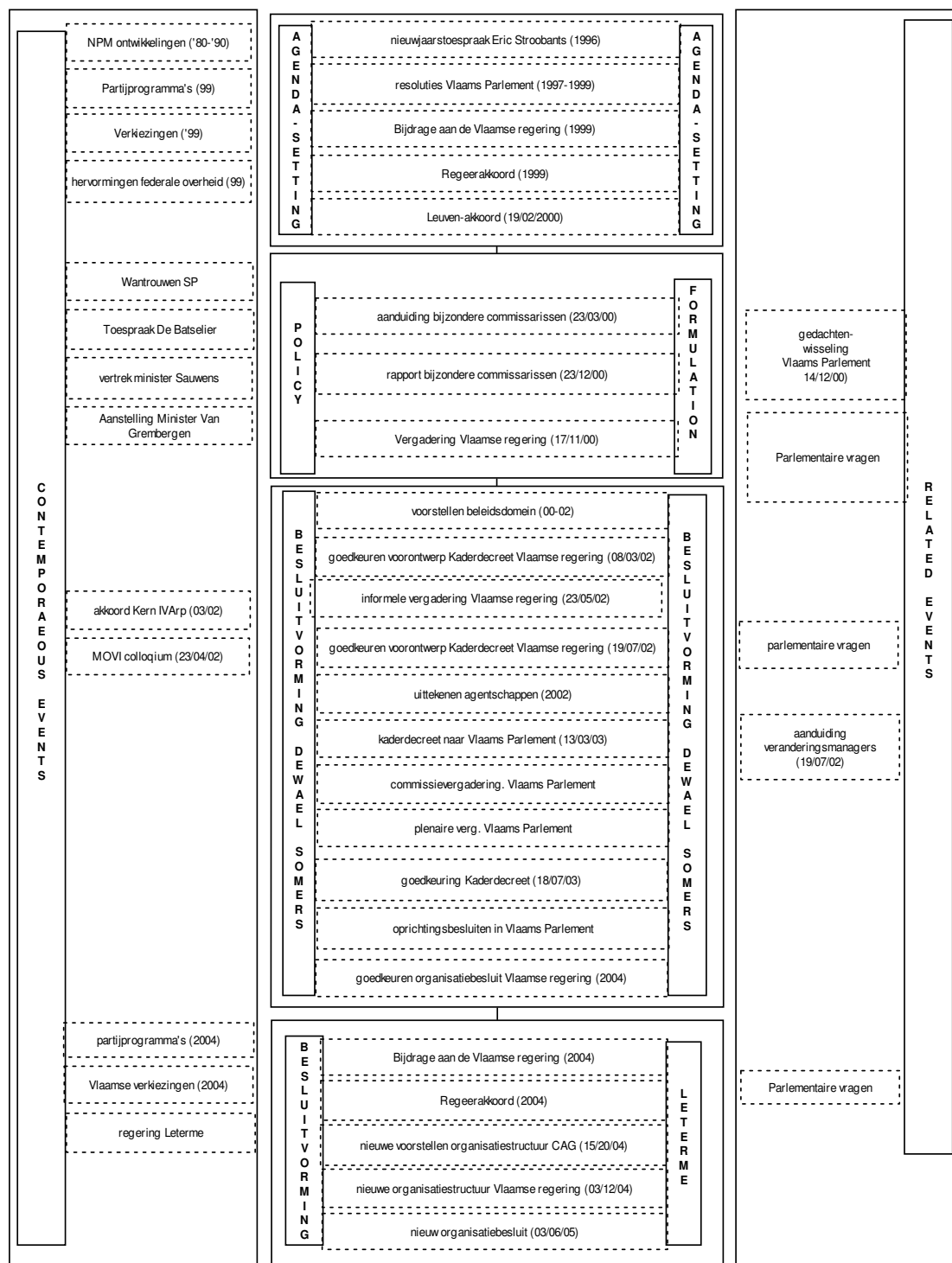
Doordat de verschillende beslissingen in decreten moest gegoten worden vervulde het parlement een functie in de besluitvorming. Het parlement probeerde via verschillende amendementen zijn aanwezig te zijn tijdens de besluitvorming over het kaderdecreet en de op te richten agentschappen. Op basis van het onderzoek kunnen we concluderen dat de impact van het parlement op de verschillende decreten minimaal was. Het parlement botste op de dominantie van de regering.

Doordat het organisatiebesluit niet meer tijdig kon gepubliceerd worden herbegon de nieuw aangetreden regering Leterme de besluitvorming over de organisatiestructuur. Deze discussie werd opnieuw gevoerd door de vertegenwoordigers van de ministeriële kabinetten. Hoewel de regering Leterme via het College van Ambtenaren-Generaal de betrokkenheid van de ambtenaren wilde verhogen werd zowel de discussie over de plaats van de bevoegdheden als over de op te richten agentschappen gedomineerd door de ministeriële kabinetten. De discussies binnen het beleidsdomein Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed illustreerden een getrappt systeem van conflictresolutie in de coalitie. Een dossier waarover geen akkoord kan gevonden

worden tussen kabinetsleden schoof door naar het ministerieel comité. Vervolgens werd het dossier achtereenvolgens doorgeschoven naar een werkgroep onder de functioneel bevoegde minister en nadien naar een werkgroep onder leiding van de minister-president. Tot slot lieten de onderhandelingen over het nieuwe organisatiebesluit duidelijk zien hoe ministers en hun kabinetsleden ijverden om beleidsdomein maximaal in te vullen.

We zouden hier kunnen besluiten dat de belangrijkste stakeholders in de structuurhervorming gevormd werden door een beperkt aantal toppolitici en een beperkt aantal kabinetsleden. Voornamelijk de kabinetsleden van de minister-president en de vice-minister-presidenten aangevuld met de vertegenwoordigers van het kabinet van Ambtenarenzaken vormden de key stakeholders tijdens de structuurhervorming. Andere kabinetsleden waren niet betrokken bij het dossier. Het Vlaams parlement woog niet op de besluitvorming en politieke partijen waren door hun latente afwezigheid enkel betrokken in de agenda-setting. Zij waren veeleer een dormant stakeholder die geïnformeerd werden via de delegatie naar de kabinetten of naar andere machtige actoren.

Na iedere fase vatten we de voornaamste events uit de fase in het veranderingsproces samen. De onderstaande figuur integreert alle schema's uit de voorgaande bestudeerde fasen. Dit leidt tot een overzicht van de events tijdens de structuurverandering in de Vlaamse overheid.



Figuur 15: schematisch overzicht van de events tijdens de structuurhervormingen van de Vlaamse overheid

HOOFDSTUK 6

PROCESANALYSE BETER BESTUURLIJK BELEID DE INVOERING VAN EEN MANDAATSYSTEEM IN DE VLAAMSE OVERHEID

Het vorige hoofdstuk analyseerde het proces met betrekking tot de structuurhervorming onder de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen. Dit hoofdstuk focust op de tweede case uit de 'corporate transformation' Beter Bestuurlijk Beleid: de rekrutering en selectie van mandaathouders. Hierbij hanteren we eenzelfde opbouw als in de vorige case.

Doordat de twee cases embedded cases zijn in één corporate transformation, zijn er voor de agenda-setting en de policy formulation grote gelijkenissen tussen de twee cases. De agenda-setting vertoont de grootste parallellen met de vorige case study. Deze zal bijgevolg slechts beperkt worden behandeld. De policy formulation vertoont vooral initieel gelijkenissen met de vorige case. De eerste twee fasen van dit hoofdstuk worden dus idealiter samen gelezen met de eerste twee fasen uit het vorige hoofdstuk.

1 AGENDA-SETTING

In de eerste fase van het veranderingsproces zijn vooral intenties aanwezig om te evolueren naar een mandaatsysteem voor de Vlaamse topambtenaren. De bijdrage van de Vlaamse administratie aan de nieuw aan te treden regering stelt dat het lijnmanagement bereid is om verantwoordelijkheid op te nemen voor het realiseren van afgesproken doelstellingen. Aan deze doelgerichte aansturing koppelen de Vlaamse topambtenaren een reële valorisering. Tot slot vermeldt de bijdrage van de Vlaamse administratie de bereidheid van de Vlaamse topambtenaren om, gekoppeld aan een doelgerichte aansturing en een reële valorisering in een mandaatsysteem te werken. Uit een interview met een regeringslid uit de tweede regeerperiode van Van den Brande bleek dat er tijdens de legislatuur een principeakkoord was binnen politiek en administratie om een mandaatsysteem in te voeren in de Vlaamse overheid (Pelgrims, 2007a).

Het Vlaams regeerakkoord van 1999 sluit aan bij dit principeakkoord in de Vlaamse overheid. Het vermeldt dat er voor topambtenaren een mandaatstelsel moet worden ingevoerd. Volgens het regeerakkoord dient dit samen te gebeuren met een verhoogde responsabilisering van de topambtenaren om met de beschikbare middelen de afgesproken doelstellingen te halen. Bovendien stelt het regeerakkoord dat het mandaatsysteem concreet zou inhouden dat topambtenaren in principe maximaal twee mandaten van zes jaar in dezelfde functie kunnen uitoefenen. Daarna stappen ze in een andere functie om verstarring te voorkomen. Deze afspraken zullen nadien in het Leuven-akkoord van 19 februari 2000 worden herhaald.

Voor de agenda-setting fase kunnen we concluderen dat zowel ambtenaren als ministers de intentie tonen om te evolueren naar een mandaatsysteem voor topambtenaren. Hiermee zou de nieuwe regering aansluiting vinden bij een consensus die voordien bestond in de Vlaamse overheid.

2 POLICY FORMULATION

Tijdens de policy formulation fase bleek dat aanvankelijk voornamelijk het principeakkoord uit de agenda-setting herhaald werd. Voor de uitwerking van dit principeakkoord was het wachten op de krachtlijnen voor het raamstatuut.

2.1 Mandaathouders in de Vlaamse overheid: een principeakkoord

Tijdens de policy formulation fase krijgt de intentie om de aansturing van topambtenaren via mandaatsystemen te laten verlopen meer vorm. Het rapport van de bijzondere commissarissen schenkt weinig aandacht aan het mandaatsysteem voor topambtenaren. In hun rapport vinden

we bijgevolg geen voorstellen over het mandaatsysteem voor de topambtenaren of eventuele modaliteiten. Het rapport van de bijzondere commissarissen vertrekt veeleer vanuit het uitgangspunt dat de nieuwe entiteiten zullen worden aangestuurd door mandaathouders.

Het besluit voor de aanstelling van de bijzondere commissarissen voorzag nochtans ook in een HRM opdracht, nl. het voorbereiden van een eenheidsstatuut en kaderregeling voor een geïntegreerd personeelsbeleid. Uit interviews met de bijzondere commissarissen bleek dat ze een andere invulling gaven aan het uitwerken van dit aspect in hun rapport.

In het deel over de structuurhervorming viel de vergadering van de Vlaamse regering van 17 november 2000 op als een moment waarop belangrijke strategische beslissingen werden genomen voor Beter Bestuurlijk Beleid. Voor het mandaatsysteem gingen de beslissingen niet veel verder dan de eerder gemaakte afspraken. De vergadering herneemt veeleer de beslissing uit het regeerakkoord. Hoofden van departementen en agentschappen zullen functioneren in een mandaatstelsel. Ambtenaren zullen niet meer 'voor het leven' benoemd worden maar een mandaat krijgen van zes jaar. De eerder genomen beslissing kreeg tijdens deze vergadering niet veel verdere uitwerking. De klemtoon lag vooral op de structuurhervorming en niet zozeer op de aangekondigde introductie van mandaatsystemen.

Dat het mandaatsysteem voor de Vlaamse topambtenaren tot nu toe veeleer een principeakkoord was, bleek ook uit de gedachtewisseling in het Vlaamse Parlement. Tijdens de gedachtewisseling in het Vlaams Parlement gaf toenmalig minister van Ambtenarenzaken, Johan Sauwens, aan dat hoofden van departementen en agentschappen onder mandaat zouden functioneren (Vlaams Parlement, 2000b). Hij voegde er aan toe dat mandaathouders bij voorkeur worden geworven uit de Vlaamse overheid maar dat externe werving ook tot de mogelijkheid behoort. De uitgangspunten van eerder genomen beslissingen, nl. het niet gebonden zijn van mandaten aan de legislatuur, een mandaatduur van zes jaar en de eenmalige verlengbaarheid werden hier bevestigd.

De Vlaams parlementsleden Dirk Holemans, André Denys en Mark Vanderpoorten stelden tijdens de gedachtewisseling een aantal vragen over de introductie van het mandaatsysteem. Voor Dirk Holemans was het nog niet geheel duidelijk voor welke functies het mandaatsysteem zou worden geïntroduceerd. Verder bleek parlements lid Denys een aantal vragen te hebben over het sociale zekerheidsstelsel voor mandaathouders. Hij verwees hierbij naar de federale hervormingen waar mandaathouders niet langer onder het ambtenarenstatuut zouden vallen maar onder het privé statuut. André Denys vroeg zich tijdens de gedachtewisseling af of dit onderzocht was geweest en hoe men hier rekening mee ging houden. De rechtspositie van mandaathouders was ook voorwerp van een vraag van Mark Vanderpoorten. Hij vroeg zich daarnaast ook af of het telkens opnieuw aanstellen van topambtenaren niet zou leiden tot een verlies aan continuïteit in het beleid.

Tijdens deze gedachtewisseling was minister Sauwens vergezeld door de twee bijzondere commissarissen. Secretaris-generaal Leo Victor beantwoordde de vragen van de bovenstaande

parlementsleden. Hij begon zijn antwoord met: “*Met betrekking tot het mandaatsysteem moeten er nog veel zaken worden ingevuld*” (Vlaams Parlement, 2000b). Daarnaast stelde hij dat er inderdaad in de rechtspositie rekening moest gehouden worden met het pensioen van de mandaathouders en dat dit nog verder diende uitgewerkt te worden. Uit het verslag van de gedachtewisseling in het Vlaams Parlement kunnen we concluderen dat de beslissing over de mandaathouders nog niet sterk was uitgewerkt. Dit bevestigt dat de introductie van een mandaatsysteem in de Vlaamse overheid tot hiertoe voornamelijk een principebeslissing was. In de aanloop naar de concrete invulling van het mandaatsysteem werd door het Instituut voor de Overheid (KULeuven) een comparatief onderzoek verricht naar de modaliteiten van het mandaatsysteem (Putseys & Hondeghem, 2002). Dit verklaart mogelijks de stilte over het uitwerken van de modaliteiten.

2.2 Krachtlijnen voor een raamstatuut: naar een Copernicaanse omwenteling

Op 15 juli 2002 keurde de Vlaamse regering het document ‘krachtlijnen voor het raamstatuut’ goed (X, 2002k). Ongeveer anderhalf jaar na de agenda setting om topambtenaren onder mandaat te stellen bleek er consensus gevonden over de ‘krachtlijnen van een raamstatuut’ voor de Vlaamse overheid. Op basis van deze krachtlijnen zal een ontwerp-raamstatuut worden uitgewerkt voor het personeel van de Vlaamse overheid dat binnen de scope van de reorganisatie valt. Deze krachtlijnen werkten eerder genomen beslissingen verder uit. Onder punt 2.5 voorzien de krachtlijnen van het raamstatuut in een verdere uitwerking van het mandaatstelsel voor de topambtenaren. De krachtlijnen preciseren dat voor het topkader de leidinggevende functies zullen worden ingevuld door middel van een mandaatstelsel. Hierbij worden leidinggevende functies verder geconcretiseerd als N-functies of hoofden van departementen, IVA's en EVA's.

Volgens de krachtlijnen vertegenwoordigt een N-functie een permanente personeelsbehoefte maar wordt deze functie uitgeoefend door een tijdelijke titularis. Verder herhalen de krachtlijnen dat mandaathouders voor een termijn van zes jaar zouden worden aangesteld. Deze termijn zou eventueel kunnen worden verlengd met maximum nog eens zes jaar. Op dit vlak liggen de krachtlijnen dus in de lijn van eerdere beslissingen.

Wat rekrutering en selectie van mandaathouders betreft, merken we echter dat de krachtlijnen van het raamstatuut een meer drastische positie innemen. Aanvankelijk waren de bijzondere commissarissen voorstander om naar Nederlands voorbeeld te evolueren in de richting van een Algemene Bestuursdienst (ABD) (Mareels, 2006). Deze Algemene Bestuursdienst zou zijn samengesteld uit alle toenmalige leidende ambtenaren die als primaire werfreserve diende te fungeren voor het aanstellen van de nieuwe mandaten. Volgens Mareels werd deze piste om onduidelijke redenen verlaten. Uit een interne nota bleek echter dat deze vorm vooral onder druk stond van MOVI. Ze vreesden een dominantie van de leidend ambtenaar van de ABD op de aanstelling van de topambtenaren. Daarnaast dreigde de ABD een aantal taken van Jobpunt Vlaanderen te overlappen (Pelgrims, 2006d). Hierdoor werd de strijd vanwege MOVI tegen de ABD meteen een strijd voor het behoud van de taken van Jobpunt Vlaanderen.

Door het afwijzen van de Algemene Bestuursdienst stond het vervolgens in de sterren geschreven dat men naar een 'Copernicaanse' manier van selectie zou gaan (Mareels, 2006). Hiermee wees Mareels op de aanstelling van mandaathouders in de federale overheid (cfr. infra). Tijdens de Copernicushervorming werd besloten om alle posities van de 'zittende topambtenaren' vacant te verklaren. Topambtenaren kregen het signaal dat ze opnieuw konden kandideren in competitie met externen voor hun huidige functie. Deze wijze van werving en selectie zien we terugkomen in de krachtlijnen voor het raamstatuut. De krachtlijnen vermelden dat elke N-functie als mandaatfunctie vacant verklaard wordt. Bovendien merken we verder dat de aanstelling gebeurt via een open procedure waarvoor tezelfdertijd externe en interne kandidaten meedingen (Vlaamse regering, 2002b).

Uit een nota aan de Vlaamse regering kunnen we echter opmaken dat managementfuncties die reeds bij mandaat of bij contract van onbepaalde duur uitgeoefend worden en waarvan de oude en nieuwe entiteit samenvallen, niet zouden vacant verklaard worden (Dewael & Vangrembergen, 2002). Minister Sauwens gaf in het Vlaams parlement aan dat de mandaathouders bij voorkeur uit de Vlaamse overheid komen, maar dat externen ook tot de mogelijkheid behoren. In de krachtlijnen van het raamstatuut vinden we deze voorkeur niet meer terug. Internen en externen worden op hetzelfde niveau geplaatst.

Tijdens het onderzoek bleek dat het voorstel tot vacant verklaren van de topfuncties voornamelijk afkomstig was van de liberale regeringspartner (Pelgrims, 2007b). De geïnterviewde wees op de sfeer die er in de beginjaren van de regering heerste. In de regering heerste de opinie dat men komaf wilde maken met een systeem waar ze eerder als oppositiepartij kritiek hadden op geuit. Omdat men de kritiek wilde vermijden dat het een benoemingsoperatie ging worden, dienden de aanstellingen te gebeuren door middel van een assessment.

De krachtlijnen voor het raamstatuut voorzien ook in selectiecriteria en selectie-instrumenten voor de mandaathouders. Voor iedere functie wordt een generiek en functiespecifiek profiel vastgesteld. Vervolgens maakt een extern bureau een preselectie van de kandidaturen op basis van het curriculum vitae van de kandidaten. Het extern bureau test vervolgens de generieke competenties van de kandidaten aan de hand van een instrument. Dit kon, volgens de krachtlijnen, zowel een assessment als een interview zijn. De krachtlijnen gaven aan dat de testen door het extern bureau niet uitsluitend zijn.

Parallel aan de testen op de generieke competenties door het extern bureau interviewt een externe jury de kandidaten over functiespecifieke competenties. Op basis van de interviews over de functiespecifieke competenties stelt de externe jury een lijst op van geschikte kandidaten. Dit vormt de zogenaamde long list.

Vervolgens leggen de externe jury en het externe bureau de gegevens betreffende functiespecifieke en generieke testen samen en volgt een beraadslaging.

Op basis van deze beraadslaging wordt aan de functioneel bevoegde minister een short list voorgelegd met geschikte kandidaten. Vervolgens selecteert de minister een kandidaat uit deze short list waarna de minister een voorstel doet aan de Vlaamse regering.

Tot slot is het ook nog interessant te vermelden dat de krachtlijnen voorzien dat mandaten effectief uitgeoefend moeten worden. Mandaathouders kunnen dus geen verlof nemen voor bepaalde afwezigheden (zoals bijvoorbeeld detachering naar een ministerieel kabinet). Dit zal tijdens de besluitvorming over de N-functies nog een boeiende discussie worden.

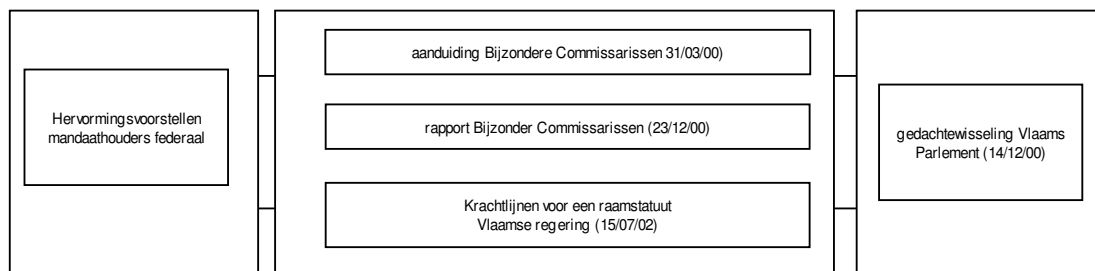
2.3 Terugkoppeling policy formulation

De policy formulation is een fase die gekenmerkt wordt door een afwezigheid van initiatieven met betrekking tot het mandaatsysteem voor topambtenaren. Het rapport van de bijzondere commissarissen en de Vlaamse regering (op de vergadering van 17 november 2000) sluiten zich veeleer aan bij het principeakkoord om mandaten in te voeren voor de leidende ambtenaren. Hiermee vonden ze aansluiting bij de consensus die reeds bestond onder de vorige Vlaamse regering.

De eerste voorstellen voor het mandaatsysteem zouden pas neergelegd worden in de krachtlijnen voor een raamstatuut. In de krachtlijnen voor het raamstatuut schuift de Vlaamse regering de principes naar voren om mandaathouders aan te stellen. Hierin merken we dat de intentie bestond om te evolueren naar een Copernicaanse omwenteling. Deze radicale verandering liep parallel met de voorstellen die werden gelanceerd in de federale overheid tijdens de Copernicushervorming. Uit het onderzoek bleek dat de liberale regeringspartner het initiatief nam in deze veranderingen. Hierin werd geen overgangsmaatregel voorzien voor de zittende topambtenaren.

De krachtlijnen van het raamstatuut voorzien in het topkader en het middenkader. Het topkader wordt vertegenwoordigd door de leidinggevende functie van N-niveau. Daarnaast voorzien de krachtlijnen van het raamstatuut ook in een middenkader, vertegenwoordigd door het N-1 niveau. Uit de krachtlijnen kunnen we dus besluiten dat de intentie aanwezig was om te evolueren naar twee niveaus bij het aansturen van de organisatie.

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de policy formulation samen.



Figuur 16: schematisch overzicht van de events tijdens de policy formulation

3 BESLUITVORMING OVER DE MANDAATSYSTEMEN TIJDENS DE REGERING DEWAEEL-SOMERS

Op basis van de agenda-setting en de policy formulation kunnen we besluiten dat er aanvankelijk een consensus bestond om de mandaathouders te selecteren voor vacante posities waarbij zowel internen als externen konden kandideren voor de opengestelde topfuncties. Na de krachtlijnen voor een raamstatuut is de volgende belangrijke gebeurtenis het kaderdecreet in het Vlaams Parlement. De bespreking en goedkeuring van het kaderdecreet in het parlement zal een cruciale wending betekenen voor de introductie van mandaatsystemen, vooral voor de aanstelling van topambtenaren. Meer specifiek voor de zogenaamde ‘zittende topambtenaren’ zou er een gunstige regeling worden vastgelegd in het kaderdecreet.

Zoals we hoger stelden werd het ontwerp van decreet op 13 maart 2003 ingediend in het Vlaams parlement. Tussen de indiening en de goedkeuring van het kaderdecreet vielen de federale verkiezingen. Minister-president Dewael verliet de Vlaamse regering om de portefeuille van Binnenlandse zaken op te nemen. Bart Somers volgde Patrick Dewael op als minister-president. Hij legde op 10 juni 2003 de eed af in het Vlaams Parlement.

3.1 Een uitgestoken hand naar de oppositie

De opvolging van minister-president Dewael door minister-president Somers leidde tot een belangrijke wijziging in de relaties tussen meerderheid en oppositie. Tijdens het debat over de verklaring van de Vlaamse regering op 11 juni 2003 stak minister-president Somers de hand uit naar de oppositie. De CD&V fractie greep deze hand en stelde in een brief aan minister-president Somers dat de fractie bereid was om de Beter Bestuurlijk Beleid hervorming te ondersteunen (Van den Brande et al., 2003). Deze ondersteuning zou echter slechts gebeuren indien een aantal elementen uitgeklaard zouden worden. Een van deze elementen betrof “*de garanties voor een geobjectiveerd personeelsbeleid waarbij de nodige overgangsregeling voor de huidige leidinggevende ambtenaren worden voorzien*” (Van den Brande et al., 2003).

Een week later beantwoordde de minister-president deze vraag als volgt: *“Met het oog op continuïteit en op het respecteren van de huidige posities van het topmanagement gebeurt de eerste bezetting van de N-functies zonder vacantverklaring. In het kaderdecreet bestuurlijk beleid zal daartoe een sluitende herallocatieregeling voorzien worden. Dit moet gebeuren met een minimum aan procedures. Centraal gegeven bij de herallocatie zijn de evaluaties die de leidend ambtenaren tot op heden hebben gekregen. Het is bijgevolg niet de bedoeling om andere proeven te organiseren om de herallocatie verder te onderbouwen. Aan de leidend ambtenaren die niet aangewezen worden in een mandaat, wordt naast het aanbieden van een passende functie ook het instrument ‘uitstapregeling’ voorzien. Alleszins behouden zij ook de rechten die zij op heden genieten. Dit alles wordt geregeld in de amendementen die aangekondigd zijn en op 26 juni a.s. zullen ingediend worden”* (Somers, 2003).

Uit dit antwoord van de minister-president blijkt dat de regering tegemoet kwam aan de vraag om te voorzien in een overgangsmaatregel voor de huidige topambtenaren. Minister-president Somers stelt in zijn antwoord dat de eerste bezetting van de N-functies zou worden ingevuld zonder dat de functies vacant verklaard zouden worden. Hiermee was de initiële Copernicaanse omwenteling afgewend en verkregen de ‘zittende topambtenaren’ een overgangsmaatregel bij de eerste aanduiding van de topambtenaren. De minister-president stelt in zijn brief aan de CD&V fractie bovendien dat deze overgangsregeling zal ingeschreven worden in het kaderdecreet via amendementen die zullen ingediend worden.

3.2 Lobby vanuit de Vlaamse administratie

Uit deze briefwisseling zouden we in eerste instantie kunnen afleiden dat het voornamelijk de CD&V fractie in het parlement was die aanstuurde op een overgangsregeling voor de topambtenaren. Onderzoek toont echter aan dat het initiatief om een overgangsmaatregel te voorzien voor de zittende topambtenaren afkomstig was uit de administratie zelf. *“Wij hebben daar vanuit MOVI tegen gereageerd. Hier hebben we medewerking gekregen van het college van SG’s”* (Pelgrims, 2006d). Daar waar topambtenaren vanuit het ministerie en de VOI's grondig van mening verschilden over de principes van de organisatiestructuur vonden ze elkaar in hun strijd voor een herplaatsingsregeling voor de zittende topambtenaren. Topambtenaren en vertegenwoordigers van MOVI hebben gelobbyd bij alle actoren die van invloed konden zijn: de Vlaamse regering, parlementsleden,... *“De administratie heeft dit vakkundig dichtgetimmerd”* (Van Nieuwenhove et al., 2006c). De CD&V fractie in het Vlaams parlement fungeerde veeleer als spreekbuis voor de bekommernissen die bij vele Vlaamse topambtenaren leefden over de invulling van de mandaatfuncties.

Ondertussen was men binnen de liberale regeringspartner ook van mening dat een vacant verklaring van alle topfuncties niet de optimale strategie was. *“In de eerste maanden wou de VLD dat niet”* (De Becker et al., 2006b). De praktische uitwerking van het vacant stellen bleek overigens niet eenvoudig. Ondertussen begon de invulling van de mandaathouders binnen de Copernicushervorming zijn eerste tekenen van procedurele moeilijkheden te vertonen. Dit zorgde

er mede voor dat de herplaatsingsregeling doorgang kreeg. *“We wilden dat toen smoothly doen zonder veel ambras met de Raad van State enz...”* (Pelgrims, 2007b).

Uit een interview met een kabinetslid uit de regering Dewael-Somers bleek dat in de schoot van de regering geen overeenstemming werd gevonden over de modaliteiten van de herplaatsingsregeling (Pelgrims, 2007b). Aangezien de timing in het gedrang begon te komen werd beslist om de herplaatsingsregeling door het parlement te laten behandelen (Pelgrims, 2007b). Uit interviews bleek dat de parlamentsvoorzitter dit dossier volledig naar zich toe heeft getrokken (Pelgrims, 2007b; Pelgrims, 2006d).

De lobby vanuit de administratie en het politieke gewicht van de parlamentsvoorzitter hebben geleid tot het doordrukken van de herplaatsingsregeling in het kaderdecreet. Opvallend is dat de ministeriële kabinetten hierin slechts beperkt aanwezig waren. De lobby vanuit de administratie richtte zich rechtstreeks tot ministers, fractievoorzitters en de parlamentsvoorzitter. De kabinetsleden speelden slechts een secundaire rol in de herplaatsingsregeling. Een respondent illustreert hoe de beslissing tot stand kwam over de herplaatsingsregeling: *“In de eerste bespreking zat ik daar met Van Grembergen en daar is het gebeurd. De kabinetschef van de minister-president zat boven in de tribune en dan is de parlamentsvoorzitter vanuit zijn voorzitterstoel naar boven gegaan en daar hebben ze samen met twee kabinetschefs van de vice-minister-presidenten een tijd staan praten en daar is artikel 39-41 er door geduwd. Dat heeft de kabinetschef van de minister-president mij nadien gezegd. Ik heb het aangeschouwd dat ze het door de strot van de kabinetschef van de minister-president hebben geduwd. Toen heb ik gedacht: oh nu komt er iets. Dat is dan terzitting voorgelegd en zonder problemen erdoor geraakt”* (Pelgrims, 2007c).

3.3 Amendementen op het kaderdecreet

Eerder verwezen we al naar de vrees die aanwezig was bij de socialistische regeringspartner dat de geïnitieerde veranderingen zouden aangegrepen worden door de liberale regeringspartner om ambtenaren te benoemen. Uit interviews bleek dat het grote wantrouwen niet enkel tussen de verschillende regeringspartners aanwezig was, maar bovendien ook tussen ministers van dezelfde partij (Ruyters & Pelgrims, 2006a). Dit ligt aan de grondslag van het inschrijven van de herplaatsingsregeling in het decreet. *“We waren niet van plan om personeelszaken bij decreet te regelen. X is dit wel beginnen eisen. Hij wou hier zelfs heel veel verder in gaan. Ik heb daar toen nog nota's over geschreven dat hij goed moest beseffen waar hij aan begon. Zelfs het APKB is geen wet”* (Pelgrims, 2006b).

Het kaderdecreet diende bijgevolg geamendeerd te worden. Hoewel de minister-president aankondigde in zijn brief aan de CD&V fractie dat er amendementen zouden worden ingediend om de herplaatsingsregeling te waarborgen, bleken de amendementen geen regeringsamendementen te zijn. De amendementen nr. 39, 40, en 42 werden ingediend door een zogenaamde alternatieve groep, nl. Paul Wille, Leo Peeters, Herman Lauwers en Dirk Holemans (Vlaams Parlement, 2003a).

Opvallend aan deze alternatieve groep was dat elke fractie van de meerderheid één vertegenwoordiger had. Over de herplaatsing was dus politieke consensus over alle regeringspartijen heen. Een parlamentslid deelde tijdens een interview mee dat hiervoor contact opgenomen werd met de ministeriële kabinetten van de Vlaamse regering om af te toetsen. *“Indien er vanuit de regering zaken naar voren werden geschoven naar parlementsleden dan kwam dit voornamelijk vanuit de kabinetschef”* (Pelgrims, 2006c). Deze gang van zaken werd bevestigd door een kabinetschef uit de Vlaamse regering: *“Om snel te gaan vraagt men een parlamentslid en die zoekt dan in de wandelgangen iemand om mee te tekenen. Bij zulke vragen wordt dan aan de kabinetten gevraagd vanuit de fractie of dit ok is. Men vraagt dit aan de kabinetten en niet aan de politieke partij”* (Pelgrims, 2006b).

Amendement nr. 39 had tot doel om een nieuw artikel 39 toe te voegen aan het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Dit amendement bestond uit vier paragrafen.³⁴ Artikel 39 §2 bepaalt dat bij een eerste bezetting de ambtenaren met rang A4 en A3 worden herplaatst in een N-functie. Artikel 39 §3 voorziet dat de functies van algemeen directeur bij de eerste herplaatsing worden ingevuld door ambtenaren van rang A2L.

Amendement nr. 40 was erop gericht om een nieuw artikel 40 toe te voegen aan het kaderdecreet. Dit nieuwe artikel zou bestaan uit 2 paragrafen en tot doel hebben om leidend ambtenaren van rang A4, A3 of A2L die niet herplaatst zouden worden een passende functie aan te bieden met behoud van graad ten persoonlijke titel en salarisschaal. In een tweede paragraaf werd gesteld dat er een mogelijkheid was om niet herplaatste topambtenaren een billijk onderhandelde regeling aan te bieden om hun arbeidsrelatie te beëindigen.³⁵ Op dit amendement

³⁴ § 1. In de departementen, de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen wordt de dagelijkse leiding uitgeoefend door de houders van een managementfunctie van N-niveau, onverminderd artikel 6, § 3.

In voorkomend geval oefenen de houders van een projectleiderfunctie van N-niveau de dagelijkse leiding uit over het project waarmee zij zijn belast. De houders van een management- of projectleiderfunctie en de algemeen directeur worden aangeduid overeenkomstig de reglementaire bepalingen betreffende de aanduiding en uitoefening van de management- en projectleiderfunctie van N-niveau en de functie van algemeen directeur binnen de Vlaamse overheid.

§ 2. In afwijking van § 1 worden de management- en projectleiderfuncties van N-niveau, bij de eerste bezetting, ingevuld via herplaatsing van de leidinggevendenden die benoemd zijn of benoemd zijn geweest in een graad van rang A4 of A3 of een contractuele betrekking bekleden waaraan tenminste een salarisschaal van rang A4 of A3 gekoppeld is, in één van de in § 1 vermelde entiteiten of hun rechtsvoorganger.

§ 3. In afwijking van § 1 wordt in voorkomend geval de functie van algemeen directeur bij de eerste bezetting ingevuld via herplaatsing van de leidinggevendenden die een graad bekleden van rang A2L.

§ 4. De Vlaamse regering of de raad van bestuur, voor de EVA die krachtens hun oprichtingsdecreet zelf het hoofd van het agentschap aanstellen, voert de herplaatsing uit en stelt de in § 2 vermelde leidinggevendenden aan in een mandaatfunctie en de in § 3 vermelde leidinggevendenden in de functie van algemeen directeur.

³⁵ De leidinggevendenden die benoemd zijn of benoemd zijn geweest in een graad van rang A4 of A3 of een graad bekleden van rang A2L, en die naar aanleiding van de eerste bezetting van de management- en

werd een subamendement (amendement nr. 41) ingediend door Mieke Van Hecke en Leo Peeters, Jo Vermeulen, Herman Lauwers en Guy Sols om 'passend' te vervangen door 'gelijkwaardig en passend'.

Tot slot had amendement nr. 42 tot doel om een nieuw artikel 41 toe te voegen aan het kaderdecreet. Dit nieuwe artikel stelde dat de adjunct-administrateur-generaals (A2L) voorrang zouden krijgen bij de invulling van de resterende N-functies. De A2L's zouden hiervoor een screening ondergaan.³⁶ Vervolgens geven de indieners van de amendementen een verantwoording waarom deze regeling enkel geldt voor adjunct-administrateur-generaals en niet voor andere leidinggevende ambtenaren van de Vlaamse overheid. Hiervoor baseerde de verantwoording zich op vier elementen:

1. de aanwerving gebeurt door de Vlaamse regering of de raad van bestuur
2. de planningsafspraken worden vastgesteld door de Vlaamse regering of door de raad van bestuur. Volgens de indieners impliceert dit een breder en zwaarder spectrum van leidinggeven en eindverantwoordelijkheid van het algemeen management
3. de functiebeschrijving en competenties van de A2L zijn nagenoeg analoog aan deze van ambtenaren van rang A3.
4. de evaluatie gebeurt door de Vlaamse regering of door de raad van bestuur op basis van een evaluatieverslag van een externe instantie.

Deze amendementen werden in de commissie goedgekeurd met 12 stemmen voor en 2 onthoudingen.

Uit het kaderdecreet blijkt de intentie om een onderscheid te maken tussen enerzijds managementfuncties en projectleiderfuncties van N-niveau en anderzijds algemeen directeurs. In vergelijking met de krachtlijnen voor het raamstatuut merken we dat de topstructuur niet langer bestaat uit N-functies. Het kaderdecreet voorziet naast een N-functie ook in een functie van algemeen directeur om de overgang met de adjunct-administrateur-generaals uit de

projectleiderfuncties van N-niveau of van de functie van algemeen directeur in de in artikel 39, § 1, bedoelde entiteiten niet worden aangewezen in respectievelijk in een mandaat of in de functie van algemeen directeur, genieten een van volgende regelingen :

1° zij krijgen door de Vlaamse regering, na overleg, een passende functie aangeboden binnen de diensten van de Vlaamse overheid ; zij behouden hun graad ten persoonlijke titel en behouden het voordeel van de salarisschaal verbonden aan hun graad ;

2° zij krijgen door de Vlaamse regering, na overleg, een billijke bilateraal onderhandelde regeling aangeboden tot beëindiging van hun arbeidsrelatie. De leidinggevendenden die een contractuele betrekking bekleden waaraan tenminste een salarisschaal van rang A4 of A3 is gekoppeld, genieten enkel de sub 2° vermelde regeling.

³⁶ Na toepassing van de herplaatsingen vermeld in artikel 39, §§ 2 en 3, worden de resterende vacante management- en projectleidersfuncties van N-niveau bij voorrang ingevuld via herplaatsing van de leidinggevendenden die een graad bekleden van rang A2L, nadat zij hiervoor werden gescreend.

agentschappen te voorzien. Het kaderdecreet voorziet echter dat de algemeen directeurs niet zouden functioneren onder een mandaatsysteem. De verantwoording bij amendement nr. 39 stelt immers: *“de functie van algemeen directeur is geen mandaatfunctie”* (Vlaams Parlement, 2003b).

Door de amendementen in het kaderdecreet merken we dus een toename van het aantal managementniveaus in de Vlaamse overheid in vergelijking met het oorspronkelijk opzet. Eerder verwezen we in de krachtlijnen voor het raamstatuut naar de tweeledige structuur in de Vlaamse overheid bestaande uit een topkader van N-functies en een middenkader van N-1 functies. In de amendementen die werden ingediend bij de bespreking van het kaderdecreet merken we dat de twee niveaus van aansturing verlaten worden voor een drieledige structuur van aansturing. Tussen de N-functies en de N-1 functies wordt een nieuwe laag ingebouwd, nl. de algemeen directeurs. Deze functies geven de mogelijkheid aan de adjunct-leidend-ambtenaren om opgenomen te worden in de herplaatsingsregeling. Daarenboven krijgen de adjunct-leidend-ambtenaren -mits een screening te ondergaan- de mogelijkheid om te promoveren tot een N-functie. In het antwoord van de minister-president op de vraag vanuit de CD&V fractie gaf Bart Somers aan dat de eerste bezetting van de N-functies zal gebeuren zonder vacantverklaring. Tussen het antwoord van de minister-president en het indienen van de amendementen in het Vlaams parlement blijkt dat de herallocatieregeling niet enkel geldt voor de N-functies maar werd uitgebreid naar een functie van algemeen directeur. Een functie die tot voordien niet te bespeuren was. We kunnen hieruit besluiten dat deze functie in het leven werd geroepen om de A2L ook in de herplaatsing te betrekken. Deze functie van algemeen directeur diende bijgevolg de bestaande adjunct-leidend-ambtenaren in de VOL's te vervangen.

Uit interviews bleek dat voornamelijk ambtenaren uit MOVI gewogen hebben op de beslissing om adjunct-administrateur-generaals uit de VOL's op te nemen in de herplaatsingsregeling (Pelgrims, 2006d). Opnieuw vertrok de lobby vanuit MOVI naar verschillende politici zowel binnen de uitvoerende als de wetgevende macht. De figuur van de algemeen directeur werd geconstrueerd naar het voorbeeld van de A2L's in de VOL's. In grote organisaties zou er naast een meer strategisch leidend ambtenaar een algemeen directeur worden aangesteld voor meer operationele taken. *“Wij hebben de AD's ingevoerd voor de EVA's publiek recht”* (Pelgrims, 2007b). Daarnaast bleek de rol van de parlementsvoorzitter van groot belang om de beslissing uiteindelijk in te schrijven in het kaderdecreet. *“Als men zegt nu moet het amendement geschreven worden om die A2L in die positie te laten komen. Als het dan is het is stemmen of het is niet stemmen maar dat moet er in. Het is iemand die het moet schrijven”* (Pelgrims, 2007c).

Tijdens interviews kwam ook naar voren dat er een verschil in mening bestond tussen de minister en kabinetschefs onderling. De lobby vanwege MOVI verliep rechtstreeks via de minister en niet langs de ministeriële kabinetten (Pelgrims, 2006d).

3.4 Afdelingshoofden in het defensief

De herplaatsingsronde garandeerde dat de huidige top kon blijven zitten. De goedkeuring van deze amendementen zette kwaad bloed bij een aantal afdelingshoofden van het ministerie van

de Vlaamse Gemeenschap. Zij stelden een beroep tot vernietiging in van artikel 39 §§3 en 4, artikel 40 en artikel 41 bij het Arbitragehof. Door de goedkeuring van de amendementen zouden immers enkel ambtenaren van niveau A4, A3 en A2L recht krijgen op een herplaatsingsregeling. Afdelingshoofden (A2A) voerden voor het Arbitragehof aan dat afdelingshoofden (A2A) en adjunct-leidend ambtenaren (A2L) tot hetzelfde niveau A2 behoren en met gelijksoortige leidinggevende taken zijn belast en dat de functiebeschrijvingen van beide dezelfde kenmerken vertonen. Bovendien voerden zij aan dat de Raad van State reeds eerder de functionele gelijkheid had beklemtoond (Arbitragehof, 2005). De betreffende artikels schenden volgens de afdelingshoofden bijgevolg artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het hierin vervatte beginsel van gelijke toegang tot het uitoefenen van een openbaar ambt, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Het Arbitragehof oordeelde echter dat het niet in aanmerking nemen van afdelingshoofden berust op een objectief criterium, namelijk het behoren van hun respectievelijke graad tot een verschillende rang, zij het binnen hetzelfde niveau. Daarnaast argumenteerde het Arbitragehof dat uit parlementaire documenten blijkt dat A2L en A2A zich van elkaar onderscheiden doordat hun functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheid in meerdere opzichten van elkaar verschillen (cfr. supra). Het hof verwierp bijgevolg het beroep.

4 BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING BETREFFENDE DE MANAGEMENT- EN PROJECTLEIDERFUNCTIES

In de krachtlijnen voor het raamstatuut konden we een eerste aanzet van procedure vinden om de nieuwe mandaathouders te selecteren. Deze goedgekeurde tekst verwijst naar een afzonderlijk besluit voor de artikelen V1 tot en met V17 met betrekking tot de management- en projectleiderfuncties en de functies van algemeen directeur (X, 2004b). Een besluit van de Vlaamse regering zou de vacature-invulling en de arbeidsvoorwaarden voor de mandaathouders verder invulling geven. De Vlaamse regering keurde dit ontwerpbesluit goed op 4 juni 2004 (X, 2004f; Vlaamse regering, 2004). Daarnaast voorzag het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid in artikel 39 tot en met 41 in een overgangsregeling voor de zittende topambtenaren.

In het tweede artikel bakent het ontwerpbesluit zijn toepassingsgebied af. Hierin zien we de beslissing om de algemeen directeurs niet bij mandaat te benoemen, terugkeren. Het artikel maakt immers een onderscheid tussen enerzijds de managementfuncties van N-niveau die aan het hoofd van departement, IVA of EVA staan en anderzijds de functies van algemeen directeur. Verderop vermeldt het ontwerpbesluit in artikel 5 dat de functie van algemeen directeur een functie is die zich organiek en functioneel tussen het N-niveau en het niveau N-1 bevindt. Daarnaast stelt artikel 5 verder dat de algemeen directeur samen met het hoofd van het agentschap het dagelijks bestuur vormt en het hoofd van het agentschap vervangt bij afwezigheid.

In artikel 3 wordt gepreciseerd wat verderop in het ontwerpbesluit met de term 'opdrachtgever' wordt bedoeld. Met deze term duidt het artikel op de functioneel bevoegde minister(s) voor departementen, IVA's en sommige EVA's. Voor de EVA's die door middel van hun

oprichtingdecreet zelf het hoofd van het agentschap aanstellen wordt met 'opdrachtgever' de raad van bestuur bedoeld. Tijdens de implementatiefase zal de term 'opdrachtgever' ruimer geïnterpreteerd worden (cfr. Infra).

Volgens artikel 4 van het besluit zijn management- en projectleiderfuncties van N-niveau mandaatfuncties met een duur van maximum zes jaar. Deze mandaatfuncties worden hernieuwd zonder opnieuw een beroep te doen op de mededinging indien de eindevaluatie niet resulteert in 'onvoldoende' (art. 17). De mandaatfunctie eindigt indien de evaluatie de vermelding 'onvoldoende' krijgt, in beginsel na twaalf jaar in dezelfde functie (onverminderd artikel 17), in onderling overleg met de opdrachtgever, op vraag van de betrokkene of na de duurtijd van het project.

Artikel 6 en 7 van het ontwerpbesluit regelt de in aanmerking komende kandidaten voor een managementfunctie van N-niveau of een functie van algemeen directeur. Net als in de krachtlijnen van het raamstatuut stelt het ontwerpbesluit dat de functies van N-niveau vacant worden verklaard via een open procedure. Eenzelfde procedure wordt gehanteerd voor de algemeen directeurs. Bij deze open procedure kunnen dus, net als in de krachtlijnen van het raamstatuut, terzelfdertijd interne en externe kandidaten meedingen (artikel 6). In artikel 7 van het ontwerpbesluit lezen we dat kandidaten een leidinggevende ervaring van minstens vijf jaar dienen te bezitten om in aanmerking te komen voor een N-functie. Deze ervaring dient verworven te zijn in de laatste tien jaar. Daarnaast komen kandidaten ook in aanmerking indien zij in het bezit zijn van tien jaar nuttige professionele ervaring. Voor de functies van algemeen directeur geldt een leidinggevende ervaring van drie jaar verworven in de laatste tien jaar of acht jaar nuttige professionele ervaring.

Vervolgens voorziet het ontwerpbesluit in de selectiecriteria en –procedure. Deze kunnen beschouwd worden als een verdere precisering van de krachtlijnen voor het raamstatuut. Artikel 8 van het ontwerpbesluit voorziet dat het vereiste competentieprofiel bestaat uit waardengebonden en generieke gedrags- en vaktechnische competenties eventueel aangevuld met functiespecifieke competenties. Vervolgens stelt artikel 9 dat Jobpunt Vlaanderen of zijn rechtsopvolger de kandidaten selecteert die voldoen aan het voorgestelde profiel. Daarna wordt een lijst met geschikte kandidaten afgeleverd aan de opdrachtgever.

Nadat de lijst met geschikte kandidaten wordt afgeleverd aan de opdrachtgever stelt artikel 10 dat de opdrachtgever een interview heeft met de kandidaten van de lijst. Tijdens het interview worden wederzijdse verwachtingen gepreciseerd. Artikel 10§2 stelt dat de opdrachtgever een kandidaat uit de voorgestelde lijst kiest. Indien hij geen kandidaat kiest wordt de procedure heropgestart.

De krachtlijnen voor een raamstatuut vermeldde dat mandaathouders hun functie effectief dienen uit te oefenen (cfr. supra). Bijgevolg konden mandaathouders geen verlof nemen voor bepaalde afwezigheden, zoals bijvoorbeeld een functie op een ministerieel kabinet. Het besluit op de management- en projectleiderfuncties zal dit niet langer inschrijven. Het ontwerpbesluit voorzag in de arbeidsvoorwaarden voor mandaathouders. Hierover stelt artikel 13§1 dat

mandaathouders geen langdurig verlof kunnen krijgen, behalve bij ziekte, ongeval of verlof om een ambt uit te oefenen bij een kabinet. Het principe dat mandaathouders hun mandaat effectief dienen uit te oefenen blijft dus overeind. Het is mandaathouders immers verboden om langdurig verlof te nemen. De uitoefening van een kabinetsfunctie wordt hierbij echter als uitzondering beschouwd waardoor het voor mandaathouders wel mogelijk wordt om een kabinetsfunctie op te nemen tijdens hun mandaat. Binnen de regering Letermé zullen we hierover opnieuw een discussie krijgen. Hieruit zal blijken dat het de ministeriële kabinetten waren die voorstander waren om mandaathouders toegang te verlenen tot kabinetsfuncties (cfr. infra). Zonder echter over aantoonbare bewijzen te beschikken, kunnen we concluderen dat ook binnen de regeringen Dewael en Somers de ministeriële kabinetten hierop gewogen hebben.

De regering Somers slaagde er niet meer in om dit besluit te finaliseren voor de verkiezingen van juni 2004. Het zou dus opnieuw aan de volgende regering zijn om dit besluit tot een goed einde te brengen.

5 TERUGKOPPELING BESLUITVORMING

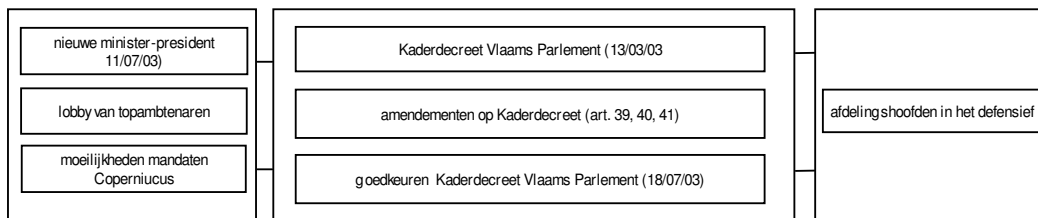
De besluitvorming over het mandaatsysteem toont een belangrijke wending in het selectieproces van de topambtenaren. In eerste instantie zouden we kunnen besluiten dat de verandering in het minister-presidentschap een impact had op het verdere verloop van de veranderingen (Pelgrims, 2007a). Samen met de verandering van het minister-presidentschap werd een opening gemaakt naar de oppositie om mee te werken aan de veranderingen. Een van de eisen vanuit de oppositie was om een overgangsmaatregel te voorzien voor de zittende topambtenaren.

Het onderzoek toont aan dat de overgangsmaatregel niet enkel het gevolg was van een interactie tussen meerderheid en oppositie. Het bleken vooral de topambtenaren zelf te zijn die via lobby naar de politici gepleit hebben voor een overgangsmaatregel voor de zittende topambtenaren. Topambtenaren van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap en de Vlaams Openbare Instellingen vonden elkaar in hun strijd om de overgangsmaatregel voor de topambtenaren. Dit werd niet partijpolitiek gespeeld maar ging veeleer uit naar ministers en parlementsleden betrokken bij het dossier. *“Het was eerder een samenloop van belangenbehartiging zonder dat men met elkaar had afgesproken”* (Pelgrims, 2007d). Aangezien er in de regering consensus aanwezig was om de herplaatsingsregeling te laten uitwerken door het parlement verlegde het lobbywerk van topambtenaren zich naar de parlementsleden. Vooral de parlementsvoorzitter nam dit dossier op. Eerder stelden we dat hij hiervoor immers een persoonlijke interesse had ontwikkeld. Bovendien had hij ook een vorm van delegatie vanuit de socialistische partij om dit dossier op te volgen.

Een oppervlakkige benadering van de hervorming zou misschien leiden tot de conclusie dat het parlement een belangrijke actor vormde bij de herplaatsingsregeling. Veeleer kunnen we hier stellen dat de parlementaire behandeling eerder een opportuniteit vormde om de overgangsmaatregel in te schrijven. Het lobbywerk vanuit de administratie woog veel sterker op

de overgangsmaatregelen in het kaderdecreet dan het parlement. Dit gaf daarnaast ook de mogelijkheid om de functie van A2L's op te nemen in de herplaatsingsregeling.

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de besluitvorming van de regering Dewael-Somers samen.



Figuur 17: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming van de regering Dewael-Somers

6 BESLUITVORMING OVER HET MANDAATSYSTEEM TIJDENS DE REGERING LETERME

De regering Leterme nam het besluit met betrekking tot de managementfuncties opnieuw op. Uit een nota aan het ministerieel comité van de minister van Bestuurszaken kunnen we afleiden dat de minister van Bestuurszaken een nieuw ontwerp voorlegt na onderzoek van de Raad van State, na opmerkingen van de vakbonden en na bespreking van de teksten in het CAG (Bourgeois, 2005b).

6.1 De bestaande consensus niet verstoren

De nota stelt dat er aanpassingen werden gedaan aan het besluit, maar dat niet te veel van de oorspronkelijke tekst werd afgeweken om de voorheen bestaande consensus niet te verstoren. Omwille van deze reden werden de voorwaarden inzake professionele ervaring van kandidaat-topambtenaren niet gewijzigd. Volgens de nota had het CAG hier nochtans om gevraagd. Daarnaast vermeldt de nota tevens dat de regels met betrekking tot de algemeen directeur niet sterk werden aangepast. Ook hier had volgens de nota van de minister van Bestuurszaken het CAG op aangedrongen. De vervanging van een mandaathouder bij afwezigheid zou echter wel stringenter worden geregeld. Na een periode van zes maanden afwezigheid dient er een beslissing genomen te worden over de invulling van een mandaat of een algemeen directeur. De invulling kan zowel tijdelijk of definitief voor de rest van het mandaat zijn.

6.1.1 Het College van ambtenaren-generaal formuleert zijn advies

Het CAG boog zich tijdens vergaderingen op 13 en 21 januari 2005 over het voorliggende ontwerpbesluit (College van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming, 2005c). Het College van ambtenaren-generaal had de opdracht om adviezen te verlenen over voorstellen die vanuit de regering werden voorgelegd. Hoewel we geen evidence-based uitspraken kunnen doen, mogen we uit het advies van het CAG afleiden dat er vanuit de Vlaamse regering voorstellen werden gedaan om het statuut van de algemeen directeurs aan te passen. Deze aanpassingen handelden over de introductie van het mandaatsysteem voor algemeen directeurs en de aanstelling van algemeen directeurs in de departementen. Uit het verslag van de vergadering van 21 januari 2005 blijkt immers dat het CAG aanraadde om de functie van algemeen directeur evenwichtiger en consistentier uit te werken doorheen heel het ontwerpbesluit. Bij de artikelsgewijze bespreking vroeg het CAG om verder te onderzoeken of het mandaatkarakter voor de functies van algemeen directeur (AD) in overeenstemming is met het kaderdecreet (artikel 4). Vervolgens vroeg het CAG om expliciet aan te geven dat een functie van algemeen directeur mogelijk is bij de departementen (artikel 5). Hiermee samenhangend stelde het CAG voor om de zin te schrappen dat de algemeen directeur samen met het hoofd van het agentschap het dagelijks bestuur vormt en het hoofd vervangt bij afwezigheid (artikel 5).

Het CAG wees er bovendien op dat het niet logisch en doelmatig is om een kabinetsdetachering te combineren met het behoud van de mandaatfunctie. Het CAG drong er bijgevolg op aan om deze combinatie te verduidelijken en te concretiseren. In navolging van het CAG werd de beslissing om kabinetsverlof voor mandaathouders of algemeen directeurs herzien. De nota van minister Bourgeois stelt dat een titularis van een mandaat of een algemeen directeur geen verlof kan bekomen om een ambt uit te oefenen bij een kabinet. Eerder stelden we reeds dat het raamstatuut voorzag dat kabinetsverlof niet mogelijk was voor mandaathouders. In de regering Somers werd deze mogelijkheid opnieuw voorzien tijdens de besluitvorming over de management- en projectleiderfuncties. Bij de start van de regering Letermé wordt dit opnieuw teruggedraaid.

Uit het verslag van de vergadering van het CAG leidden we tevens af dat er een voorstel circuleerde om algemeen directeurs aan te stellen bij departementen. Het CAG vroeg immers om expliciet te vermelden dat de aanstelling van algemeen directeurs bij de departementen mogelijk was.

6.1.2 De kabinetten buigen zich over de voorstellen

Tijdens de IKW vergadering van 6 april 2005 werd beslist om geen algemeen directeurs aan te duiden bij de departementen omdat dit zou indruisen tegen artikel 6 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. De kabinetsleden beslisten uiteindelijk dat er geen algemeen directeurs aangesteld konden worden bij departementen. De IKW vergadering volgde wel het CAG om de zin te schrappen dat de algemene directeur samen met het hoofd van het agentschap het

dagelijks bestuur vormt en dat bij afwezigheid van het hoofd van het agentschap deze vervangen wordt door de algemeen directeur.

Opvallend is dat ministeriële kabinetsleden tijdens de IKW vergadering van 6 april 2005 voorstellen om artikel 13 §1 te herformuleren. De kabinetsleden vroegen met andere woorden om opnieuw in te schrijven in het ontwerpbesluit dat mandaathouders gedetacheerd kunnen worden naar een ministerieel kabinet. De oorspronkelijke tekst m.b.t. langdurig verlof zou opnieuw ingeschreven worden in het ontwerpbesluit. Volgens het verslag van de IKW vergadering diende de Vlaamse regering hierover een beslissing te nemen. Deze beslissing zal worden bevestigd op een latere (9 mei 2005) IKW vergadering (X, 2005p).

Uit een interne nota van het ministerieel comité van 27 mei 2005 blijkt dat het kabinetsverlof niet werd uitgeklaard in het ministerieel comité. Het ministerieel comité kaatste de bal vervolgens terug naar de ministeriële kabinetten. Het kabinet van de minister van Bestuurszaken stelde bijgevolg voor om dit tijdens de IKW van 31 mei 2005 uit te klaren. Het kabinet Bourgeois stelde voor om te voorzien dat mandaathouders gedetacheerd kunnen worden naar een ministerieel kabinet. Het kabinet Bourgeois stelt dat *“gelet op één en ander”* best deze mogelijkheid voorzien wordt zonder dat er bijvoorbeeld gesteld wordt dat er nog afzonderlijke regeringsbeslissingen vereist zijn om toestemming te geven. Tijdens de IKW vergadering van 31 mei 2005 werd beslist om het verlof voor detachering naar het ministerieel kabinet toe te staan mits goedkeuring, dus met uitdrukkelijk besluit van de Vlaamse regering. Hierdoor was het niet nodig om vooraf vereiste criteria te bepalen. De praktijk zal uitwijzen voor welke gevallen verlof kan worden toegekend (X, 2005n).

6.2 Algemeen directeurs onder mandaat of niet?

Op basis van het voorgaande konden we vaststellen dat er voorstellen sluimerden om de algemeen directeurs aan te stellen bij mandaat. Dit konden we afleiden uit het advies van het CAG. Dit adviesorgaan had zich immers de vraag gesteld of een mandaatsysteem conform het kaderdecreet was. Uit de notulen van de vergadering van het CAG van 26 mei 2005 kunnen we tevens opmaken dat het CAG zelf voorstander was van een mandaatsysteem voor algemeen directeurs. Het CAG vraagt immers om aan de notulen van de vorige vergadering het volgende toe te voegen: *“het mandaatkarakter wordt ingevoerd voor alle managementfuncties (N-, AD- en N-1 functies)”* (College van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming, 2005b).

Een nota van de minister van Bestuurszaken onderzocht de mogelijkheid om de rechtspositie van algemeen directeurs te wijzigen (Bourgeois, 2005a). Op basis van een analyse van het kaderdecreet besloot de nota dat het juridisch niet mogelijk zou zijn om algemeen directeurs als mandaathouder aan te stellen, tenzij de decreetgever in de toekomst anders zou oordelen (Bourgeois, 2005a). Het aanstellen van algemeen directeurs in een mandaatstelsel vereiste dus een wijziging van het kaderdecreet in het parlement. In zijn vergadering van 26 mei 2005 onderschreef het CAG deze piste (College van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming, 2005b).

Bovendien bleken sommige leden van het CAG voorstander om in de decreettekst aan te geven dat N-functies en AD-functies mandaatfuncties zijn. Tijdens de IKW vergadering van 24 mei 2005 werd geopperd om in het ontwerpbesluit te bepalen waar algemeen directeurs zouden worden ingezet (X, 2005m). De kabinetsleden bleken hiervan geen voorstander te zijn. Verschillende decreten en besluiten voorzagen reeds in algemeen directeurs. De IKW vergadering besloot om aan de transitiecoördinatoren mee te geven dat de grens voor het bepalen van algemeen directeurs zou komen te liggen op minimum 400 VTE. De transitiecoördinatoren zouden verantwoordelijk worden voor het opstellen van de functieprofielen.

Tijdens de IKW vergadering van 2 mei 2005 werd een verfijning van de procedure afgesproken. Het kabinet van de minister van Bestuurszaken zou de transitiecoördinatoren uitnodigen om toelichting te geven bij hun opdracht. Nadat de transitiecoördinatoren de functioneringsprofielen hadden opgesteld zouden deze gevalideerd worden op kabinetsniveau. Vervolgens zouden de kabinetten de functiebeschrijvingen toezenden aan de ambtelijke cel beloningsbeleid voor de kwaliteitsborging (X, 2005l). Hieruit kunnen we besluiten dat de ministeriële kabinetten een belangrijke controle houden op de functieprofielen van de algemeen directeurs.

6.3 De vraag om uitstel vanuit het kabinet van de minister-president

Tijdens de IKW vergadering van 15 juni 2005 lanceerde het kabinet van de minister-president een opmerkelijk voorstel (X, 2005c). Omwille van het feit dat er op 1 januari 2006 nog geen beheersovereenkomsten zullen zijn en het comptabiliteitsdecreet nog niet zal zijn goedgekeurd, de budgettaire ruimte voor een verhoging van de lonen beperkt is en de functiewegingen nog niet op punt staan, stelt het kabinet voor om een rustpauze in te lassen vooraleer over te gaan tot een mandaatstelsel voor topambtenaren. Het mandaatstelsel zou als principe behouden blijven maar pas in 2009 worden ingevoerd. Tijdens de overgangperiode zouden de topambtenaren hun vaste benoeming behouden. Uit het IKW verslag kan opgemaakt worden dat dit idee niet zozeer vanuit het kabinet van de minister-president afkomstig is maar veeleer vanuit de topambtenaren. *“Dit voorstel komt tegemoet aan de verzuchtingen van de topambtenaren die een rustpauze wensen en eerst een totaalbeeld vragen van niet enkel de top, maar ook van het middenkader”* (X, 2005c).

De vertegenwoordigers van de liberale kabinetten Moerman en Keulen uitten hun verontwaardiging over het voorstel. De vertegenwoordiger van het kabinet Vandenbroucke toont begrip voor de aangehaalde argumenten en wijst erop dat de vertraging van dit besluit te wijten is aan de weerstand van de topambtenaren die uiteindelijk BBB zullen moeten implementeren. Tijdens de IKW werd geen consensus gevonden voor dit voorstel. De Vlaamse regering diende zich hier bijgevolg over uit te spreken. Twee dagen later op 17 juni 2005 keurde de Vlaamse regering het ontwerpbesluit goed (Vlaamse regering, 2005a). De hele operatie zou dus verdergezet worden, zonder uitstel.

6.4 De Vlaamse regering keurt het besluit betreffende de management- en projectleiderfuncties goed

De voorstellen om algemeen directeurs aan te stellen in een mandaatsysteem zou uiteindelijk niet worden behouden. De Vlaamse regering keurde op 17 juni 2005 het ontwerp van besluit van de vorige regering zonder fundamentele wijzigingen goed (Vlaamse regering, 2005a). Dit wordt ook wel het N-besluit genoemd. De rechtspositie van de algemeen directeurs werd bijgevolg niet aangepast.

Deze goedkeuring van het N-besluit kan toch enige verbazing opwekken. In een nota van de minister van Bestuurszaken aan de Vlaamse regering valt te lezen dat de Vlaamse regering in de zitting van 3 juni het N-besluit goedkeurde (Vlaamse regering, 2005b). De nota stelt echter dat dit besluit nog voorziet in de vaste benoeming van de algemeen directeurs. De nota verwijst vervolgens naar het voorstel van decreet waarbij het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid zou worden aangepast (cfr. infra). De nota van de minister van Bestuurszaken stelt bijgevolg dat de Vlaamse regering beslist dat er geen enkele redelijke verantwoording is waarom de management- en projectleiderfuncties van N-niveau mandaatfuncties zouden zijn en de functie van algemeen directeur een vaste benoeming. De nota stelt *“gelet op deze beslissing dient het besluit dat heden definitief goedgekeurd wordt dan ook aangepast aan en gealigneerd te worden op het mandaatkarakter van de functie van algemeen directeur”* (Vlaamse regering, 2005b).

Hieruit kunnen we afleiden dat ondanks het feit dat de Vlaamse regering voorstander was om de algemeen directeur aan te stellen in een mandaatsysteem én het feit dat ze op de hoogte was van het voorstel van decreet dat zou worden ingediend³⁷, ze toch het N-besluit goedkeurde met de algemeen directeurs in een vaste benoeming. Een respondent stelde dat dit niet zozeer kan toegeschreven worden aan strategische calculaties of politiek getouwtrek, dan wel aan mismanagement in de Vlaamse regering (Pelgrims, 2007d).

6.5 Het parlement wordt ingeschakeld

Eerder verwezen we naar de nota van de minister van Bestuurszaken aan de Vlaamse regering waarin werd gesteld dat de algemeen directeurs niet konden worden aangesteld in een mandaatstelsel tenzij de decreetgever anders beslist (Bourgeois, 2005a). Enkel een aanpassing aan het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid zou het mogelijk maken om algemeen directeurs aan te stellen in een mandaatstelsel. Het parlement diende met andere woorden ingeschakeld te worden om het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid te wijzigen opdat de algemeen directeur konden worden aangesteld in een mandaatstelsel. Uit de nota aan de Vlaamse regering van 3 juni 2005 konden we bovendien afleiden dat de Vlaamse regering op de hoogte was dat deze amendementen zouden worden ingediend.

³⁷ Het voorstel van decreet zou pas op 9 juni 2005 ingediend worden

Op 9 juni 2005 dienden Johan Sauwens, Marnic De Meulemeester, Dany Vandenbossche, Herman Lauwers en Jan Peumans een voorstel van decreet in om het kaderdecreet te wijzigen. De parlementsleden behoorden allen tot een meerderheidspartij. Iedere meerderheidspartij was vertegenwoordigd door één parlements lid.³⁸ Uit de hoger beschreven nota aan de Vlaamse regering en uit het feit dat alle meerderheidspartijen vertegenwoordigd waren bij het indienen van voorstel tot wijzigen van het kaderdecreet kunnen we besluiten dat er een consensus bestond om de algemeen directeurs aan te stellen in een mandaatsysteem. Bovendien vertoont de wijziging van het kaderdecreet veel gelijkenissen met de amendementen met betrekking tot de herplaatsingsregeling voor topambtenaren (cfr. supra). Een respondent stelde dat ook voor deze wijziging met betrekking tot de algemeen directeurs de communicatie verliep met de ministeriële kabinetten en meer bepaald met de kabinetschef (Pelgrims, 2006c).

In de toelichting bij het voorstel van wijziging aan het decreet stellen de indieners dat het de bedoeling was om de functie van algemeen directeur niet aan te stellen bij mandaat. De indieners stellen bovendien dat de discussie over de aard van de rechtspositie van de topfuncties binnen de Vlaamse overheid een bevoegdheid van de Vlaamse regering is. *“Om niet te interfereren in dit lopende debat is het wenselijk om te kiezen voor een neutrale formulering van de herplaatsingsmogelijkheden in topfuncties van N-niveau en niveau algemeen directeur, zonder uitspraken te doen over de aard van de rechtspositie”* (Sauwens et al., 2005a).

De indieners deden het voorstel om in artikel 39 §4 van het kaderdecreet de woorden *“en stelt de in §2 vermelde leidinggevend en aan in een mandaatfunctie en de in §3 vermelde leidinggevend en in de functie van algemeen directeur”* te schrappen. In artikel 40, eerste lid werd voorgesteld om de woorden *“niet worden aangewezen respectievelijk in een mandaat of in de functie van algemeen directeur”* te vervangen door de woorden *‘niet worden herplaatst’*.

Jan Peumans licht het voorstel van decreet toe en bouwt verder op het feit dat het vaststellen van de rechtspositie een bevoegdheid van de Vlaamse regering is. Hij voegt er bovendien aan toe: *“In die zin is het Vlaams Parlement dus eigenlijk in 2003 een stapje te ver gegaan door zelf via decreet een regeling op te leggen aan de regering”* (Sauwens et al., 2005b). Het voorstel kende een zeer groot draagvlak in de commissie. Geen enkel commissielid formuleerde zelfs een opmerking en het voorstel werd unaniem aanvaard. Op 15 juli werd de wijziging bekrachtigd en afgekondigd. Op 25 augustus 2005 verscheen de wijziging in het Belgisch Staatsblad.

Door de wijziging van het kaderdecreet was de voorwaarde ‘tenzij de decreetgever anders oordeelt’ voldaan. De weg lag dus open om algemeen directeurs aan te stellen in een mandaatsstelsel.

³⁸ Johan Sauwens (CD&V), Marnic De Meulemeester (VLD), Dany Vandenbossche (SP.A), Herman Lauwers (SPIRIT) en Jan Peumans (N-VA)

6.6 Het besluit wordt aangepast

Door de wijzigingen aan het kaderdecreet was het mogelijk om algemeen directeurs aan te stellen in een mandaatfunctie. Het goedgekeurde N-besluit was reeds eerder gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en diende bijgevolg aangepast te worden. Op 15 juli 2005, dezelfde dag dat de wijziging van het kaderdecreet werd bekrachtigd en afgekondigd door het Vlaams Parlement kondigde de Vlaamse regering via de snelinfo BBB het volgende aan: *“Het besluit van 17 juni moet derhalve aan deze nieuwe realiteit worden aangepast en die bepalingen invoegen die de algemeen directeur in de toekomst als mandaathouders definiëren, net zoals voor de andere topambtenaren”* (X, 2005f). Hiermee was de situatie rechtgezet zoals die al lang gewenst was zowel op politiek als op ambtelijk niveau.

6.7 Het aantal algemeen directeurs stijgt om de taart te vergroten

Bij de analyse van het kaderdecreet stelden we dat de figuur van algemeen directeur toegevoegd werd op vraag van MOVI en ambtelijk lobbywerk vanuit de adjunct-administrateur-generaals uit de VOI's. De algemeen directeurs werden geconstrueerd naar het voorbeeld van de A2L's in de VOI's. Tijdens het proces van de besluitvorming zal het aantal algemeen directeurs toenemen. Twee beslissingen zullen hiervoor verantwoordelijk zijn.

In eerste instantie kondigde de Vlaamse regering aan dat algemeen directeurs niet enkel in agentschappen konden worden aangesteld maar ook in departementen. Deze beslissing werd genomen op 9 september 2005 en vormde de tweede wijziging van het N-besluit in een periode van drie maanden (X, 2005g). Op basis van onze eerdere analyses bleek dat er over dit voorstel al geruime tijd werd gediscussieerd binnen politiek en administratie. Het CAG had op 21 januari 2005 in zijn advies voorgesteld om expliciet aan te geven dat algemeen directeurs mogelijk zijn in departementen. Tijdens een IKW vergadering (6 april 2005) werd echter besloten dat algemeen directeurs in departementen in strijd waren met het kaderdecreet.³⁹ Door de wijziging van het kaderdecreet werd het echter wel mogelijk om algemeen directeurs in departementen aan te stellen. Deze beslissing zorgde ervoor dat het aantal aan te stellen algemeen directeurs toenam met dertien.

In tweede instantie werd de ondergrens voor het aanstellen van algemeen directeurs verlaagd. Hoger stelden we al dat er tijdens de IKW vergadering van 24 mei 2005 werd geopperd om in het ontwerpbesluit te bepalen waar algemeen directeurs zouden worden ingezet (X, 2005m). De kabinetsleden bleken hiervan geen voorstander te zijn. De IKW vergadering besloot om aan de transitiecoördinatoren mee te geven dat de grens voor het bepalen van algemeen directeurs zou komen te liggen op 400 VTE. Eind mei 2005 bleek er dus in de ministeriële kabinetten een consensus te bestaan om de ondergrens voor de algemeen directeurs te leggen op 400 VTE.

³⁹ Tijdens de vergadering werd wel besloten om in departementen functies te voorzien die gelijk werden gesteld met N-functies. Deze konden echter niet de naam dragen van algemeen directeur omdat dit voor begripsverwarring zou kunnen zorgen.

Een half jaar nadat in een IKW vergadering werd besloten om de ondergrens voor de algemeen directeurs op 400 VTE te leggen werd deze verschoven. Het IKW verslag van 17 oktober 2005 voorziet dat de norm van minimaal 350 VTE wordt vooropgesteld als criterium om te bepalen of algemeen directeurs zullen worden voorzien (X, 2005k).⁴⁰ Uit een nota van de minister van Bestuurszaken aan de Vlaamse regering van 21 oktober 2005 blijkt dat hierdoor 3 agentschappen extra voorzien worden van een algemeen directeur nl. het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (386 VTE), het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (380 VTE) en het Agentschap RO-Vlaanderen (355 VTE).

Beide beslissingen zorgden voor een toename van het aantal algemene directeurs. Uit een interne nota blijkt dat het aantal functies van algemeen directeur geraamd werd op 35. Volgens de nota is dit *“vanzelfsprekend een maximumaantal”*. Ook het CAG stelde volgens de nota dit aantal in vraag tijdens haar vergadering van 9 juni 2005. Uiteindelijk zullen er 27 posities van algemeen directeur gecreëerd worden in de Vlaamse overheid.

Een interne nota stelt dat de herplaatsing uitstekend was voor de huidige leidende ambtenaren, maar weinig ruimte laat voor nieuwe benoemingen. Bovendien vermeldt dezelfde nota dat de huidige leidende ambtenaren zo goed als exclusief een CD&V en SP.A signatuur hebben. Door de eerder goedgekeurde herplaatsingsregeling was er eerder weinig marge om nieuwe ambtenaren te benoemen. Uit interviews bleek echter dat er bij de start van de regering Letermee een consensus bestond over het feit dat de administratie een afspiegeling diende te worden van de maatschappij (Pelgrims, 2007d; Pelgrims, 2007b). Iedere politieke strekking diende bijgevolg representatief vertegenwoordigd te worden. Door de voorziene herplaatsingsregeling was er echter weinig marge. De toename van het aantal algemeen directeurs vormde bijgevolg een welkom instrument. Hierdoor was het mogelijk om een compromis te vinden over de verdeling van topfuncties in de Vlaamse administratie.

“De AD’s nemen toe in aantal om er in de verdeling uit te geraken, om meer mensen aan de bak te laten komen. Hierdoor kon men makkelijker een operatie doorvoeren van herverdeling. Men maakte de taart groter” (Pelgrims, 2007b).

Hoewel eerder onderzoek (Leuci et al., 2006) stelde dat men vooral vanuit de liberale ministers aanstuurde op een toename van het aantal topfuncties leefde de wens om van de administratie een afspiegeling te maken van de samenleving ook binnen andere partijen. Door de toename van het aantal algemeen directeurs was het immers niet enkel mogelijk om in de administratie een afspiegeling van de samenleving te creëren maar bijvoorbeeld ook tegemoet te komen aan de wensen van de afdelingshoofden (cfr. supra- de afdelingshoofden in het defensief). *“Het was een mooie opportuniteit. Voor een stuk kwam het de liberalen goed uit, maar het kwam ook de anderen goed uit”* (Pelgrims, 2007b).

⁴⁰ Buiten de algemeen directeurs die decretaal voorzien zijn.

7 TERUGKOPPELING BESLUITVORMING MANDAATSYTEEM TIJDENS DE REGERING LETERME

De besluitvorming tijdens de regering Letermé focuste zich op het afwerken van het N-besluit dat tijdens de vorige legislatuur niet gefinaliseerd kon worden. Aanvankelijk bleek het uitgangspunt van de regering Letermé te zijn om het N-besluit van de vorige regering niet aan te passen en integraal te publiceren. Hierdoor zou de bestaande consensus niet verstoord worden en kon de herplaatsing van de topambtenaren van start gaan. In dit N-besluit zouden algemeen directeurs echter aangesteld worden via een vaste benoeming en niet in een mandaatsysteem. In de Vlaamse regering en bij de topambtenaren bleek evenwel een voorkeur te bestaan om algemeen directeurs aan te stellen in een mandaatfunctie. Uit de procesanalyse blijkt dat reeds voor de publicatie van het N-besluit binnen de ministeriële kabinetten en de Vlaamse regering werd nagegaan of algemeen directeurs konden worden aangesteld in een mandaatsysteem. Deze verandering zou echter een aanpassing van het kaderdecreet vereisen.

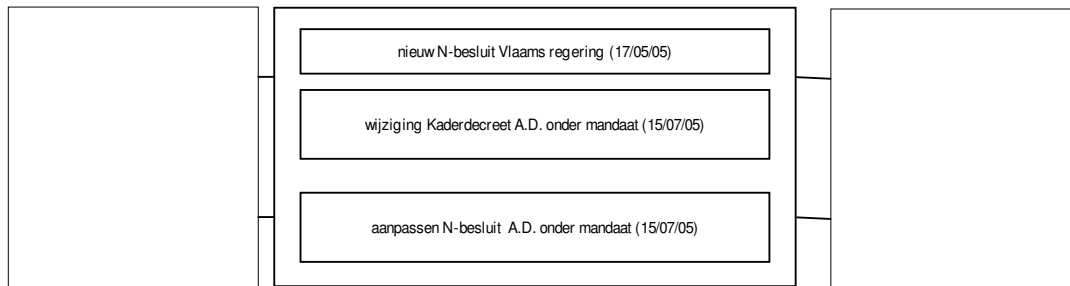
Even later zou in het parlement een wijziging van het kaderdecreet worden ingediend om de Vlaamse regering de volledige bevoegdheid te geven op het vlak van personeel. Uit de indieners kunnen we afleiden dat dit gedragen werd door de hele regering. Iedere coalitiepartner was immers vertegenwoordigd door één parlements lid. Opnieuw vormden de kabinetschefs een belangrijke actor bij de veranderingen aan het kaderdecreet. De aanpassing aan het kaderdecreet werd zonder enig probleem aanvaard. Sterker nog het verslag stelt dat geen enkel parlements lid een opmerking formuleerde bij het voorstel. De commissie aanvaardde de wijziging unaniem.

Dat het geen toeval was dat het Vlaams parlement de wijziging aan het kaderdecreet doorvoerde, blijkt uit het moment dat de mogelijkheid wordt voorzien om algemeen directeurs in mandaat aan te stellen. Net nadat het Vlaams parlement de wijziging aan het kaderdecreet had goedgekeurd en bekrachtigd werd het N-besluit aangepast door de Vlaamse regering.

Daarnaast valt tijdens de besluitvorming op dat het aantal algemeen directeurs toeneemt in aantal. Dit werd mogelijk door de aanpassing van het kaderdecreet om algemeen directeurs aan te stellen in departementen. Daarnaast merken we ook dat de ondergrens om een algemeen directeur aan te stellen in een agentschap gaandeweg wordt verlaagd van 400 naar 350 VTE. Hierdoor nam het aantal nieuw te benoemen ambtenaren toe. Dit opende de mogelijkheid om alle maatschappelijke geledingen in de administratie te vertegenwoordigen en tevens tegemoet te komen aan de wensen van de afdelingshoofden.

De besluitvorming over het mandaatsysteem tijdens de regering Letermé toont aan dat de veranderingen voornamelijk plaatsvonden binnen de Vlaamse regering. Ministeriële kabinetleden bleken key players te zijn in de hervormingen. Ministers volgden de zaken eerder op een afstand in het ministerieel comité.

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de besluitvorming van de regering Letorme samen. Uit de figuur blijkt dat we tijdens de fase van de besluitvorming noch contemporaneous events noch related events konden vaststellen.



Figuur 18: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming van de regering Letorme

8 IMPLEMENTATIEFASE: DE AANDUIDING VAN TOPAMBTENAREN

Op basis van de krachtlijnen voor het raamstatuut in de policy formulation fase besloten we dat de rekrutering en selectie van topambtenaren zou gebeuren volgens een Copernicaanse omwenteling naar voorbeeld van de federale Copernicushervorming. Door de ingediende amendementen op het kaderdecreet en hiermee het inschrijven van de artikels 39 en 41 werd echter een overgangsregeling voor de zittende topambtenaren goedgekeurd. De Copernicaanse revolutie was hiermee van de baan voor de zittende topambtenaren. De aanduiding van topambtenaren zou gebeuren in drie ronden. Tijdens de eerste ronde zouden ambtenaren van graad A4 en A3 worden aangesteld in een N-functie op basis van artikel 39 §2. De overblijvende N-functies zouden ingevuld worden door ambtenaren met de graad van A2L op basis van artikel 41. Daarnaast hadden de ambtenaren met rang A2L de mogelijkheid om herplaatst te worden in de functie van algemeen directeur op basis van artikel 39 §3. De overblijvende functies zouden worden opengesteld voor interne en externe kandidaten.

8.1 De eerste ronde of de herplaatsing van de ambtenaren met rang A4 of A3

Een nota van de minister van Bestuurszaken identificeert de personen die in aanmerking komen voor de toepassing van artikel 39 van het kaderdecreet (X, 2005b). Algemeen stelt de nota dat het doelpubliek voor de herplaatsing de vastbenoemde en contractuele ambtenaren zijn die een leidinggevende functie uitoefenen. Daarbovenop komt dat deze benoemd moeten zijn in een graad van rang A4 of A3 of die een functie moeten bekleden met tenminste een salarisschaal van A4 of A3.

Daarnaast vermeldt het kaderdecreet in het betreffende artikel een opmerkelijke passage. De herplaatsing is niet enkel van toepassing op ambtenaren die benoemd zijn maar ook benoemd zijn geweest. De toelichting voorziet dat *“ook leidinggevend en die benoemd werden, in de rang A4 of A3 maar van wie de benoeming vernietigd werd en die opnieuw tijdelijk aangesteld werden in dezelfde functie.”* De nota van de minister van Bestuurszaken stelt dat over deze betreffende passage juridische betwisting zou kunnen bestaan. Een vernietigingsarrest van de Raad van State werkt immers retroactief. Hierdoor wordt de benoeming geacht nooit bestaan te hebben waardoor er bijgevolg geen rechten uit kunnen geput worden (X, 2005b). De nota stelt verder dat doordat het artikel in het decreet werd opgenomen dit bijgevolg dient toegepast te worden. Bovendien bleek uit dezelfde nota dat hogere ambten in de rang A3 geen aanspraak maken voor de herplaatsing.

Aangezien het kaderdecreet en het besluit op de N-functies niet bepalen hoe de personen die in aanmerking komen, moeten worden aangeduid, bogen de ministeriële kabinetten zich over de procedure. Er werd een akkoord gevonden om de topambtenaren op de hoogte te brengen van de herplaatsingsprocedure. Volgens de nota van de minister van Bestuurszaken zou dit getuigen van goed bestuur (De Vlaamse minister van Bestuurszaken, 2005b).

8.1.1 Publicatie in het Belgisch Staatsblad

Tijdens de IKW vergadering van 5 juli 2005 bleek er een discussiepunt te ontstaan over het feit of de lijst van te herplaatsen topambtenaren diende gepubliceerd te worden in het Belgisch Staatsblad (X, 2005o). Volgens de vertegenwoordiger van het kabinet Moerman zou dit de procedure vertragen. Volgens deze vertegenwoordiger zijn er immers verschillende andere mogelijkheden om personen op de hoogte te brengen van de lijst. De voorzitter, tevens vertegenwoordiger van het kabinet Bourgeois, was het samen met de andere leden niet eens met dit standpunt. Een publicatie in het Belgisch Staatsblad was volgens de voorzitter noodzakelijk om een vaste datum in te stellen voor mogelijke verzoeken bij de Raad van State. Door de publicatie in het Belgisch Staatsblad start de termijn van 60 dagen vanaf de kennisname om de beslissing aan te vechten voor de Raad van State. De vertegenwoordiger van het kabinet Moerman behield echter voorbehoud over dit thema waardoor het op een latere IKW diende opgelost te worden.

Volgens een interne nota uit de administratie bleek echter dat de publicatie in het Belgisch Staatsblad het meest aangewezen instrument is. Bijgevolg werd er op 29 juli 2005 een mededeling in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd die de lijst bevatte met ambtenaren die in aanmerking komen voor de herplaatsing (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2005). Uiteindelijk bleek dat na publicatie van de lijst in het Belgisch Staatsblad twee topambtenaren met rang A2L ontbraken. Dit werd rechtgezet door de beslissing van de Vlaamse regering van 21 oktober 2005. In het Belgisch Staatsblad van 24 januari 2006 werden deze twee topambtenaren toegevoegd aan de lijst. Volgens deze lijst kwamen er 33 ambtenaren van rang A4 en A3 in aanmerking voor de herplaatsing in de eerste ronde. Deze werden vergezeld van 22 administrateur-generaals uit

de Vlaamse Openbare Instellingen.⁴¹ Daarnaast voorzag de lijst in veertien ambtenaren met de rang van adjunct-administrateur-generaals. Bij deze veertien dienen we de twee vergeten ambtenaren toe te voegen. Deze kwamen in aanmerking voor de tweede ronde.

8.1.2 Aantal managementfuncties van N-niveau

Op basis van een nota van de Vlaamse minister van Bestuurszaken kunnen we afleiden dat er aanvankelijk 64 managementfuncties van N-niveau voorzien waren (De Vlaamse minister van Bestuurszaken, 2005b).⁴² Daarnaast voorzag de nota in de aanstelling van vier projectleiderfuncties die door de Vlaamse regering werden aangeduid als N-functie: de projectleider Strategisch onderwijs en vormingsbeleid; de projectleider Internationale projecten Onderwijs en Vorming; de ICT manager en tot slot de managementfunctie in het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten in Antwerpen. We kunnen dus concluderen dat bij herplaatsing van de topambtenaren er in totaal 68 management- en projectleiderfuncties van N-niveau dienden te worden ingevuld. In het totaal van 68 functies zijn de twee psychiatrische ziekenhuizen begrepen. Deze functies zouden echter niet ingevuld worden door de herplaatsingsronde volgens het kaderdecreet aangezien de leidend ambtenaar door de raad van bestuur wordt aangesteld. In de eerste ronde werden er bijgevolg slechts 66 management- en projectleiderfuncties van N-niveau opengesteld.

8.1.3 Topambtenaren drukken hun voorkeur uit

Nadat de ambtenaren in kwestie kennis hadden genomen van het feit dat ze in aanmerking kwamen voor de herplaatsing dienden ze hun voorkeur kenbaar te maken. Hiervoor ontwikkelde Jobpunt Vlaanderen in samenwerking met de externe partner Accord Group een standaardformulier. Dit document voorzag in de mogelijkheid om een eerste, tweede en eventueel derde voorkeur uit te drukken. Volgens een afsprakennota van de Vlaamse regering van 22 juli 2005 zouden vervolgens drie lijsten worden opgemaakt (X, 2005a).

De eerste lijst zou bestaan uit topambtenaren die hun eerste voorkeur uitdrukten voor de rechtsoptvolgers van de entiteit waaraan ze momenteel leiding gaven. Indien slechts één leidend ambtenaar zijn voorkeur uitdrukte voor deze functie, zouden er geen gesprekken plaatsvinden en diende er enkel een korte motivering te worden opgesteld in functie van de functiebeschrijving en het competentieprofiel.

De tweede lijst zou bestaan uit topambtenaren die hun eerste voorkeur uitdrukten voor een entiteit waarvoor de functiebeschrijving en het competentieprofiel niet onmiddellijk in de lijn ligt van zijn/haar entiteit waarover hij/zij leiding geeft. Voor deze tweede lijst van kandidaten dient er

⁴¹ Hierin waren de leidende ambtenaren van de twee OPZ's inbegrepen. Deze zullen echter niet herplaatst worden omdat ze buiten de scope van de herplaatsingsronde vielen.

⁴² De leidende ambtenaren van de OPZ's vielen buiten de scope van de herplaatsing aangezien hun agentschap niet mee was opgenomen in de BBB hervorming.

een gesprek plaats te vinden zodat de motivering in functie van de functiebeschrijving en het competentieprofiel kan worden opgesteld.

De derde lijst zou bestaan uit verschillende leidend ambtenaren die hun eerste voorkeur hebben uitgedrukt voor eenzelfde entiteit. Voor de kandidaten van deze derde lijst moet er een gesprek plaatsvinden zodat de motivering in functie van de functiebeschrijving en het competentieprofiel kan worden opgesteld en de verschillende kandidaten ten aanzien van elkaar kunnen worden afgewogen.

Voor de 66 functies stelden zich in totaal 51 topambtenaren kandidaat. Op basis van de publicatie in het Belgisch Staatsblad tellen we in totaal 33 ambtenaren met rang A4 of A3 en 22 administrateur-generaals. Niet alle ambtenaren stelden zich dus kandidaat voor een N-functie. De Standaard wijdde dit aan het feit dat sommigen zich gewoon geen kandidaat hadden gesteld of niet in aanmerking kwamen omdat ze binnenkort met pensioen gaan (Tegenbos, 2005b). Uiteindelijk bleken van de 55 topambtenaren in het Belgisch Staatsblad er 6 geen kandidaat te zijn. Door benoemingen die werden gedaan tussen het opstellen van de lijst en de herplaatsing dienden er twee ambtenaren toegevoegd te worden. Dit brengt het resultaat op 51 topambtenaren die kandidaat waren tijdens de herplaatsing.

Onder de 51 topambtenaren stelden 34 ambtenaren zich slechts kandidaat voor 1 functie. Zij drukten met andere woorden slechts één enkele voorkeur uit. 15 topambtenaren drukten ook een tweede voorkeur uit. Eén ambtenaar verkoos een derde voorkeur uit te drukken. Eén enkele ambtenaar stelde zich kandidaat voor 4 functies.

Van de 66 vacante management en projectleiderfuncties van N-niveau telden we 44 functies met slechts één kandidaat, 9 functies met twee kandidaten en 2 functies met meer dan vier kandidaten die hun voorkeur uitdrukten. Voor 11 management- en projectleiderfuncties werden geen voorkeuren uitgedrukt.

De procedure stelde dat indien er slechts één kandidaat was en deze leiding gaf aan de rechtsopvolger van de entiteit waarnaar zijn voorkeur uitging, er geen gesprekken zouden plaatsvinden. Er diende enkel een korte motivering te worden opgesteld. Uit een interview blijkt dat ambtenaren binnen een bepaald beleidsdomein een overeenkomst hadden om geen voorkeur uit te drukken voor elkaars functies. Op deze manier vermeden de topambtenaren dat ze onderling in competitie kwamen. *“Daarna zijn we met de collega’s samen gaan zitten, en we hebben afgesproken van het elkaar niet moeilijk te maken. Ik heb slechts voor één functie mijn kandidatuur gesteld en ik was ook de enige kandidaat voor IVA X”* (Konings et al., 2006b).

8.1.4 De zoektocht naar evenwichten vertraagt de aanduiding van topambtenaren

Uit een document van minister Bourgeois aan de Vlaamse regering, blijkt dat de oorspronkelijke timing voorzag om in de eerste helft van november⁴³ verslag te kunnen uitbrengen over de benoemingen aan de Vlaamse regering (De Vlaamse minister van Bestuurszaken, 2005b). Vervolgens vermeldt de nota dat na de verslaggeving de knelpunten in IKW kunnen besproken worden en de verslaggeving naar de voogdijminister kan gebeuren. Hierin vinden we dus een aanduiding van overleg tussen ministeriële kabinetten om knelpunten in de benoemingen uit te klaren.

In de tweede helft van november⁴⁴ zou dan de beslissing van de regering kunnen plaatsvinden. Uiteindelijk zal de eerste ronde (volgens artikel 39 §2) beslist worden op 23 december 2005. De functies zouden met een maand vertraging worden ingevuld. Op 23 december 2005 werden er 46 management- en projectleiderfuncties van N-niveau ingevuld via herplaatsing van topambtenaren. 20 management- en projectleiderfuncties kregen geen invulling door de herplaatsing van topambtenaren met rang A4 en A3 in de eerste ronde.⁴⁵ Deze niet ingevulde functies zouden worden aangeboden aan de adjunct-leidend-ambtenaren in de tweede ronde.⁴⁶

Uit interviews blijkt dat de uiteindelijke benoemingen tot drie maal toe op de agenda van de regering hebben gestaan maar steeds verschoven werden (De Becker et al., 2006a). Een respondent gaf tijdens de interviews aan dat de vertraging werd opgelopen door de onderhandelingen over de verdeling van de functies tussen de meerderheidspartijen. *“Men heeft geprobeerd om de rechten van iedereen maximaal te erkennen”* (Pelgrims, 2007e). Eerder verwezen we al naar de consensus binnen de regering Leterme om in de ambtenarij een afspiegeling van de samenleving te vormen.

De onderhandelingen moesten een evenwicht vinden over beleidsdomeinen en in de verschillende beleidsdomeinen. *“De regeringspartijen hebben elkaar gevonden in hun politiek spel van die gaat naar daar en die naar daar”* (Pelgrims, 2007d). Een kabinetschef deelde tijdens een interview mee dat politieke criteria zeker hebben meegespeeld bij de aanstelling van de topambtenaren maar dat dit globaal over alle benoemingen wordt afgewogen en niet zozeer per

⁴³ en indien mogelijk vroeger

⁴⁴ en indien mogelijk vroeger

⁴⁵ Het informatiebericht van de Vlaamse overheid over de nieuwe benoemingen telde 22 vacante managementfuncties (X, 2005h). Deze lijst van vacante N- functies voorzag in een vacante N-functie in het OPZ Geel en een vacante N-functie van De Scheepvaart. De N-functie in het OPZ Geel werd uit deze telling gelaten aangezien deze niet in de scope paste van de herplaatsing. De N-functie van de De Scheepvaart werd hier uit de telling gelaten omdat deze oorspronkelijk niet voorzien was (cfr. infra).

⁴⁶ Volgens de snelinfo van 23 december 2005 werden er 51 topambtenaren benoemd. Voor het Agentschap voor Overheidspersoneel werden er twee leidend ambtenaren benoemd. Omwille hiervan zit er een verschil tussen het aantal functies en het aantal topambtenaren.

beleidsdomein (Aourage et al., 2006a). Zo dienden er in de schoot van de regering bij de verdeling van topfuncties een minimum aantal N-functies op het niveau van de departementen voor de liberale coalitiepartner voorzien worden (Pelgrims, 2007b). Daarnaast dienden er ook oplossingen gevonden te worden voor ambtenaren die aan de kant gezet moesten worden (Pelgrims, 2007b). *“De socialistische partij had beslist dat Y moest komen en dat X gedumpt moest worden. Waar moet hij dan wel terecht komen? Hij had zich voor een aantal functies kandidaat gesteld maar daar mocht X dan van de andere coalitiepartners niet komen”* (Pelgrims, 2006b).

Andere respondenten gaven aan dat er gestreefd werd tijdens de onderhandelingen om alle politieke partijen te vertegenwoordigen in alle beleidsraden (Pelgrims, 2007e). Tijdens de interviews werd aangegeven dat er binnen een specifiek beleidsdomein gestreefd werd naar een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende kleuren van de meerderheidspartijen (Boeckaert et al., 2006b). De keuze voor een bepaalde kandidaat werd ingegeven door het feit dat het agentschap een ‘socialistische oorsprong’ had. De achtergrond van de leidend ambtenaar had niets met het agentschap te maken. Het behoud van de socialistische oorsprong was echter wenselijk en de meest aangewezen optie volgens het kabinetslid. *“Over sommige benoemingen was er nominatim een politiek akkoord”* (Boeckaert et al., 2006a).

8.1.5 Het zoeken naar ‘oplossingen voor de benoeming van topambtenaren’

Indien we de uiteindelijke benoeming vergelijken met de initiële kandidaatstelling van de topambtenaren, kunnen we besluiten dat voor alle functies waarvoor slechts één kandidaat zijn voorkeur uitgedrukte, deze kandidaat ook benoemd werd. Voor de functies waarvoor er twee of meerdere kandidaten waren, diende een ‘oplossing’ gezocht te worden. Deze oplossingen kunnen we indelen in 4 groepen.

Een eerste mogelijkheid was dat ambtenaren zich (al dan niet vrijwillig - cfr. infra) terugtrokken uit de selecties. Een van de voorbeelden was de leidend ambtenaar voor het departement Onderwijs en Vorming. Secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs George Monard verliet zijn functie in de Vlaamse overheid tijdens de Copernicushervorming om de FOD P&O te gaan leiden. Hiervoor nam hij verlof uit zijn functie van secretaris-generaal. Bij de herplaatsing van de topambtenaren was hij kandidaat om zijn functie aan het hoofd van het departement Onderwijs en Vorming terug op te nemen. Uiteindelijk trok George Monard zich terug voor de N-functie van het departement (Tegenbos, 2005a). Hierdoor was er de facto nog slechts één kandidaat voor deze N-functie.

Een tweede manier leek te zijn om ambtenaren te benoemen in hun tweede voorkeur. Door ambtenaren te benoemen in hun tweede voorkeur kon een oplossing gevonden worden om functies waarvoor meerdere ambtenaren hun voorkeur hadden uitgedrukt te bestafferen.

Een derde manier om tot een oplossing te komen was het creëren van projecten voor topambtenaren. Hoger bleek dat er tijdens de herplaatsing 4 projectleiders van N-niveau werden

gezocht. Uiteindelijk bleken er na de herplaatsing nog 4 andere projecten uit de bus te vallen. Uit onderzoek bleek dat één van de ambtenaren vooraf had gevraagd om niet opgenomen te worden in de procedure (Aourage et al., 2006d). Deze ambtenaar werd bijgevolg niet teruggevonden in de analyse van de herplaatsingsronde. Drie andere topambtenaren waren echter wel kandidaat voor een managementfunctie van N-niveau maar werden uiteindelijk aangesteld in een projectleiderfunctie van N-niveau.

Een vierde manier om tot een oplossing te komen voor topambtenaren was hen aanstellen in een functie waarvoor ze niet gekandideerd hadden. Op basis van de resultaten kunnen we vaststellen dat de topambtenaar wiens eerste voorkeur uitging naar een N-functie van het departement X uiteindelijk werd aangesteld in een N-functie waarvoor de betreffende ambtenaar geen voorkeur had uitgedrukt. Hoewel de topambtenaar niet de voorkeur uitdrukte voor de uiteindelijke functie, zagen we de ambtenaar wel opduiken bij het gesprek voor deze functie.

8.2 De tweede ronde of de herplaatsing van de topambtenaren met rang A2L

Het kaderdecreet voorziet in artikel 41 dat nadat de topambtenaren van A4 en A3 niveau herplaatst zijn, de adjunct-administrateur-generaals (A2L) voorrang kregen bij de herplaatsing in de resterende N-functies (de besluitvorming hierover werd hoger beschreven). Hiervoor dienden zij wel een screening te ondergaan. Daarnaast kregen de A2L op basis van artikel 39 §3 voorrang bij de eerste invulling van de functies van algemeen directeur. De publicatie van de lijst van de in aanmerking komende A2L voor de herplaatsing telde veertien personen.⁴⁷

Na de eerste ronde bleven er, zoals hoger gesteld, 20 functies vacant. Uit de informatie die werd verspreid na de eerste ronde kunnen we opmaken dat er nog steeds een N-functie voor de EVA De Scheepvaart werd gezocht (X, 2005h). Hoewel in de eerste ronde een administrateur-generaal werd benoemd in de N-functie van De Scheepvaart bleef deze functie dus nog steeds vacant in de tweede ronde. We dienen hier te concluderen dat er tussen de eerste ronde en de tweede ronde een N-functie toegevoegd werd aan de lijst van vacante posities. Hierdoor komt het totaal op 21 vacante functies voor de tweede ronde (cfr. infra).

8.2.1 De functies van algemeen directeur

Het CAG had tijdens zijn vergadering op 7 juli 2005 het advies gegeven om per entiteit maximaal één algemeen directeur aan te stellen. Tijdens de IKW vergadering van 13 juli 2005 bleek dat de vertegenwoordiger van minister Vandenbroucke hier niet mee akkoord ging. Tijdens de IKW vergadering stelde de vertegenwoordiger dat het mogelijk is, bv. in de VDAB, dat er om functionele redenen van aansturing meerdere algemeen directeurs in één entiteit zouden

⁴⁷ Hiervan vielen twee ambtenaren af omwille van een tussentijdse benoeming. Aan deze lijst dienden de twee 'vergeten' ambtenaren toegevoegd te worden. Hierdoor kwam het uiteindelijke aantal opnieuw op veertien.

voorkomen (X, 2005j). Daarnaast werd tijdens de IKW vergadering beslist dat de bevoegde kabinetten voor de eigen beleidsdomeinen een voorstel formuleren tegen eind augustus en bezorgen aan het kabinet Bestuurszaken. De verschillende ministeriële kabinetten namen met andere woorden de leiding om te bepalen of er al dan niet algemeen directeurs in de departementen zouden worden aangesteld.

Voor de identificatie van algemeen directeurs dient er een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds functies die niet decretaal voorzien zijn en anderzijds functies die decretaal voorzien zijn.

Niet decretaal voorziene functies van algemeen directeur

Hoger stelden we al dat de ondergrens om algemeen directeurs aan te stellen uiteindelijk verschoof van 400 VTE naar 350 VTE. Uit een nota aan de Vlaamse regering van de minister van Bestuurszaken blijkt dat het hier in totaal om dertien functies gaat.⁴⁸ Onderstaande tabel biedt een overzicht.

Agentschap	Aantal
Agentschap voor Facilitair Management	1
Agentschap voor Binnenlands Bestuur	1
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen	1
Onderwijs en Vorming – Departement	1
Onderwijsdienstencentrum leerplichtonderwijs	1
Jongerenwelzijn	1
Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek	1
Leefmilieu, natuur en energie – Departement	1
Agentschap voor Natuur en Bos	1
Mobiliteit en Openbare Werken – Departement	1
Agentschap Infrastructuur	1
Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust	1
Agentschap RO-Vlaanderen	1
	13

Tabel 16: niet decretaal voorziene algemeen directeurs in entiteiten met meer dan 350 VTE

⁴⁸ OPZ Geel en OPZ Rekem worden hier buiten beschouwing gelaten aangezien de algemeen directeurs door de raden van bestuur worden aangesteld. Aangezien de raden van bestuur slechts worden aangesteld na inwerkingtreding van de entiteiten, werden deze niet mee opgenomen in de herplaatsing.

Decretaal voorziene functies van algemeen directeur

De decretaal voorziene functies verwijzen naar functies van adjunct-administrateur-generaals die in de oprichtingsdecreten van de agentschappen zijn ingeschreven. Eerder stelden we al dat de figuur van algemeen directeur geconstrueerd was naar het voorbeeld van de adjunct-leidend-ambtenaren (A2L). De algemeen directeurs zouden bijgevolg de ingeschreven A2L functies vervangen. Het kaderdecreet voorzag bovendien dat ambtenaren met graad A2L voorrang hadden bij de invulling van deze functies.

De decretaal verankerde functies van adjunct-administrateur-generaal werden vastgelegd op basis van de afgebakende ondergrens van 350 VTE. Daarom zijn er ook entiteiten met minder dan 350 VTE waarbij een algemeen directeur voorzien is.

In totaal voorzagen acht agentschappen met meer dan 350 VTE decretaal in negen functies van algemeen directeur. De onderstaande tabel geeft een overzicht van deze functies.

Entiteit	Aantal functies
VDAB	3
Vlaamse landmaatschappij	1
De Scheepvaart	1
Waterwegen en Zeekanaal	1
Kind en Gezin	1
Bloso	1
OVAM	1
Vlaamse Milieumaatschappij voor Water en Lucht	(1)
	9(10)

Tabel 17: decretale algemeen directeurs met meer dan 350 VTE

Binnen de lijst van agentschappen waren er vier entiteiten (Kind en Gezin, OVAM, Bloso en VMM) waarbij de functies van algemeen directeur uitdovend en voorbehouden waren voor de toenmalige titularis van rang A2L. Tijdens de IKW vergadering van 17 oktober 2005 werd deze problematiek ter discussie gesteld (X, 2005k).

De vraag werd opgeworpen om deze uitdovende functies van algemeen directeur permanent te maken aangezien het hier om entiteiten gaat met meer dan 350 VTE. Tijdens de vergadering werd beslist dat de Vlaamse regering zich hierover eerst politiek diende uit te spreken. Uit een nota aan de Vlaamse regering van de minister van Bestuurszaken kunnen we concluderen dat door het belang van deze functies de regering besliste een ontwerp van decreet in te dienen om het uitdovende karakter van deze functies teniet te doen. (De Vlaamse minister van Bestuurszaken, 2005a). Hierdoor zouden de functies permanent worden.

Daarnaast stelde zich het probleem binnen OVAM dat er in oktober 2005 geen adjunct-administrateur-generaal aanwezig was. De toenmalige A2L was net voor de herplaatsing

benoemd tot administrateur-generaal van OVAM. Voor de invulling van de functie van adjunct-administrateur-generaal diende er bijgevolg gewacht te worden totdat de functie als permanent gedefinieerd wordt. Deze functie zou tijdelijk worden ingevuld bij waarneming.

Voor de Vlaamse Milieumaatschappij was de functie decretaal voorbehouden voor de huidige adjunct-administrateur-generaal. Bovendien bleek deze functie uitdovend indien de A2L deze functie niet opnam of verliet. Aangezien de toenmalige A2L met pensioen ging op 31 december 2005 zou de facto de functie niet ingevuld zijn en niet meer voorzien worden. Een hangend ontwerp van decreet had de bedoeling om de functie organiek te verankeren op voorwaarde dat de titularis van A2L in functie was. Door de pensionering zou de organieke bepaling bijgevolg geen uitwerking krijgen. De oplossing bestond er in om deze functie opnieuw in te voeren door middel van een ontwerp van decreet. Aangezien deze aanpassing nog niet gebeurd was voor de tweede ronde, werd beslist om deze functie niet mee op te nemen in de tweede ronde maar in de derde ronde (De Vlaamse minister van Bestuurszaken, 2005a). Daarom werd deze functie tussen haakjes geplaatst in de tabel.

Naast de entiteiten met meer dan 350 VTE voorzagen vier entiteiten met minder dan 350 VTE in de decretale oprichting van algemeen directeurs. In totaal ging het hier om vijf functies van algemeen directeur. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de decretaal voorziene algemeen directeurs in entiteiten met minder dan 350 VTE.

Agentschap	aantal
Vlaams agentschap voor Ondernemen	1
Vlaams agentschap voor Personen met een handicap	2
Vlaams agentschap voor ondernemingsvorming – Syntra	1
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	1
	5

Tabel 18: decretale algemeen directeurs met minder dan 350 VTE

De functies binnen het Vlaams agentschap voor Ondernemen en het Vlaams agentschap voor ondernemingsvorming zijn functies die slechts ingevuld konden worden door de adjunct-administrateur-generaal van de rechtsvoorganger van deze entiteiten. Deze twee agentschappen hebben echter eenzelfde rechtsvoorganger, nl. het VIZO. Dit betekende dat minstens één van de twee functies open zou blijven, bij een keuze door de leidend ambtenaar voor één bepaalde functie. Indien de toenmalige A2L voor geen van beide functies zou kiezen zouden beide functies open blijven.

De 2 functies van algemeen directeur binnen het Vlaams agentschap voor Personen met een handicap waren ook uitdovende functies, enkel toegankelijk voor de toenmalige titularissen van de rechtsvoorganger van het agentschap. De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen werd mee opgenomen in de lijst van functies die decretaal voorzien waren. In de strikte zin was deze functie echter niet decretaal bepaald in oktober 2005. Echter tijdens de IKW vergadering van 7 september 2005 werd beslist om bij de decretale aanpassingen een overgangsbepaling te

voorzien (De Vlaamse minister van Bestuurszaken, 2005a). De functie kon echter enkel worden ingevuld door de toenmalige adjunct-administrateur-generaal van de rechtsvoorganger van de VMSW.

De resultaten in de bovenstaande tabellen tonen aan dat er in totaal 28 functies van algemeen directeur te begeven waren in de Vlaamse overheid.⁴⁹ Door de nodige veranderingen binnen de VMM komt het totaal in de herplaatsing echter op 27. Op 24 januari 2006 werd de lijst met vacante betrekkingen gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Hoger stelden we dat er een groter aantal N-functies was dan het aantal kandidaten. Hierdoor kon iedereen aanspraak maken op een N-functie. Eenzelfde conclusie dienen we te trekken uit de herplaatsing van de algemeen directeurs. In totaal waren er 27 functies van algemeen directeur voor van veertien kandidaten.

8.2.2 Herplaatsing in de functie van algemeen directeur

De initiële timing voorzag dat de ambtenaren hun voorkeur dienden kenbaar te maken op 4 november 2005 voor een herplaatsing naar een functie van algemeen directeur (artikel 39 §3) en op 28 november voor een herplaatsing naar de resterende N-functies. De Vlaamse regering zou vervolgens op 25 november 2005 tot een beslissing komen voor de herplaatsing naar de functies van algemeen directeur en op 23 december 2005 voor de herplaatsing naar de resterende N-functies. Uiteindelijk zal op 17 maart 2006 de herplaatsing van de A2L in de functies van algemeen directeur voltooid zijn.

Op 7 december 2005 legde Jobpunt Vlaanderen de lijst voor van kandidaten die zich hadden opgegeven én geschikt waren bevonden voor de betreffende functies. Twee adjunct-administrateur-generaals werden herplaatst in de functie van algemeen directeur omdat ze de huidige titularis met rang A2L waren van de rechtsvoorganger van het betreffende agentschap (cfr. hoger). Het betreft hier de A2L van het BLOSO en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen. Twee andere topambtenaren werden aangesteld als algemeen directeur bij de VDAB. Bovendien waren al deze kandidaten de enige kandidaten waardoor er voor de functies geen vergelijking nodig was van titels en verdiensten met andere kandidaten.

Voor de Vlaamse Landmaatschappij, de NV Waterwegen en Zeekanaal en De Scheepvaart, werden de toenmalige adjunct-leidend ambtenaren geschikt bevonden voor de functie van algemeen directeur. Voor hen geldt echter dat zij tevens hun voorkeur hadden uitgedrukt voor een resterende N-functie volgens artikel 41 (cfr. infra). De ambtenaar met rang A2L van Kind en Gezin bleek slechts in secundaire orde kandidaat te zijn voor de functie van algemeen directeur.

⁴⁹ De mededeling betreffende de leidinggevendenden die in aanmerking komen voor herplaatsing bij toepassing van artikel 39 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 in het Belgisch Staatsblad (24.01.2006) voorziet in 28 functies. De functie van algemeen directeur van het OPZ Geel staat hierin ook vermeld. Deze werd uit onze telling uitgelaten.

De A2L verkoos in afwachting van een mogelijke N-functie zijn recht op te nemen volgens artikel 28 van het oprichtingsbesluit van Kind en Gezin.⁵⁰

Een adjunct-administrateur-generaal van de VDAB bleek geschikt te zijn voor twee functies waarvoor hij zich kandidaat had gesteld. Hoewel de ambtenaar geschikt was voor herplaatsing in de twee functies (N-functie en functie van algemeen directeur) trok hij zich uiteindelijk terug.

8.2.3 Herplaatsing in de N-functies

Op basis van artikel 41 van het kaderdecreet konden adjunct-administrateur-generaals herplaatst worden in de resterende N-functies. In tegenstelling tot de functies van algemeen directeur konden de adjunct-administrateur-generaals niet rechtstreeks herplaatst worden in een N-functie. Hiervoor dienden ze eerste aan een screening onderworpen te worden.

Deze screening bestond uit drie delen: een diepte-interview, een schriftelijke motivatie en sterkte/zwakte analyse ten aanzien van de functie en tot slot een schriftelijke visie-oefening. Op basis van de resultaten over de drie proeven werden de kandidaten ingedeeld in drie categorieën: zeer geschikt, geschikt en niet-geschikt.

Het diepte-interview zou worden afgenomen door een externe consultant. Tijdens dit interview dienden een aantal gedragscompetenties in kaart gebracht te worden. Dit had tot doel om de leidinggevende capaciteiten van de kandidaat na te gaan. Tijdens de schriftelijke motivatie en sterkte/zwakte analyse werd aan kandidaten gevraagd om hun motivatie voor deze functie op een systematische manier uit te schrijven. Tot slot werd in de schriftelijke visie-oefening aan de kandidaat gevraagd om zijn of haar visie te geven op de (beleids)prioriteiten en werking van de entiteit.

Zoals we hoger al stelden, stelden vijf adjunct-administrateur-generaals zich kandidaat voor een N-functie overeenkomstig artikel 41 van het kaderdecreet. Rekening houdend met hun voorkeur besliste de Vlaamse regering om hen te herplaatsen in een N-functie. Op 17 februari 2006 legde Jobpunt Vlaanderen bij wijze van voorstel een lijst voor van geschikte kandidaten per functie. Op basis van de nota aan de Vlaamse regering kunnen we hier besluiten dat er slechts één kandidaat per functie was, waardoor een vergelijking van titels en verdiensten met andere kandidaten overbodig was (De Vlaamse minister van Bestuurszaken, 2006).

Eén topambtenaar bleek geschikt te zijn voor de twee N-functies waarvoor de persoon zich kandidaat had gesteld. De regering besliste ook hier om de kandidaat aan te stellen voor de

⁵⁰ Voor de huidige titularis van de rang A2L van de rechtsvoorganger van het agentschap wordt een functie van adjunct - genoemd algemeen directeur - voorzien, tot hij aangesteld wordt in een andere functie of het agentschap of zijn rechtsvoorganger verlaat.

functie waarnaar de voorkeur uitging. De andere functie zou in de derde ronde vacant worden gesteld (cfr. Infra).

8.2.4 De Scheepvaart: 2 gedelegeerd bestuurders

De EVA De Scheepvaart lijkt een beetje een vreemde eend in de bijt. De oorspronkelijke nota aan de Vlaamse regering van de minister van Bestuurszaken die de vacante posities oplijst en de in aanmerking komende personen aanduidt voorziet in één N-functie voor de EVA De Scheepvaart (De Vlaamse minister van Bestuurszaken, 2005b). Dit hoeft op zich niet te verbazen aangezien artikel 36 van het oprichtingsdecreet van de EVA De Scheepvaart voorzag: *“Het dagelijks bestuur van De Scheepvaart, alsook de vertegenwoordiging van De Scheepvaart wat dat dagelijkse bestuur aangaat, wordt opgedragen aan de gedelegeerd bestuurder en de algemeen directeur”* (Somers & Bossuyt, 2006).

Tijdens de eerste ronde drukten twee kandidaten hun voorkeur uit voor de N-functie van de EVA De Scheepvaart. Uiteindelijk kreeg één topambtenaar de N-functie toegewezen. De andere kandidaat werd aangesteld in een projectfunctie van N-niveau. Hoewel men zou verwachten dat de N-functie van de EVA De Scheepvaart ingevuld is, bleef een N-functie voor de EVA De Scheepvaart vacant staan in de communicatie van de Vlaamse regering (X, 2005h). Op basis hiervan stelden we hoger reeds dat het aantal te benoemen N-functies toenam.

Een respondent stelt dat spanningen tussen de christen-democratische en liberale regeringspartner aan de grondslag lagen van de beslissing. Beide hadden de functie van gedelegeerd bestuurder aan een ambtenaar van betreffende signatuur beloofd. *“CD&V heeft aan ambtenaar X de job beloofd. Ze [de coalitiepartners-CP] konden ambtenaar Y niet afschieten want dan was de VLD naar de verdoemenis”* (Pelgrims, 2006d). Dezelfde respondent stelt dat het ministerieel kabinet van de minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur uiteindelijk de oplossing van de twee gedelegeerd bestuurders heeft voorgesteld. De onenigheid tussen de verschillende meerderheidspartijen over de verdeling van functies in de Vlaamse administratie vormde dus de basis om twee gedelegeerd bestuurders aan te stellen.

Een duobaan aan het hoofd van het agentschap vereiste echter een aanpassing van het eerder goedgekeurde decreet. Deze decreetwijziging diende immers een tweede functie van N-niveau in de EVA De Scheepvaart in te stellen. Omwille hiervan trad deze aanstelling pas later in werking in vergelijking met de andere benoemingen in de tweede ronde. Voor de tweede functie van gedelegeerd bestuurder in De Scheepvaart stelde de Vlaamse regering dat deze beslissing slechts in werking treedt op het moment dat het decreet houdende de wijzigingen van het decreet met betrekking tot de EVA De Scheepvaart in werking treedt. Het aanpassen van wetgeving in functie van de kandidaat die benoemd dient te worden, is een praktijk die ook eerder in de nationale administratie werd toegepast (Hondeghem, 1990).

8.3 De derde ronde

Na de herplaatsing van de topambtenaren met rang A4, A3 in de eerste ronde en A2L in de tweede ronde waren er in totaal nog veertien N-functies te begeben. Omdat de aangestelde ambtenaar van het Agentschap maritieme dienstverlening en kust had verzaakt aan zijn functie, werd deze opnieuw opengesteld in de derde ronde. Hierdoor nam het aantal vacante N-functies toe tot vijftien. Daarnaast waren er nog vier functies van algemeen directeur vacant die decretaal voorzien waren.⁵¹ Tot slot waren er dertien functies van algemeen directeur vacant die niet decretaal voorzien waren. In totaal konden in de derde ronde dus nog 32 topfuncties bedeed worden.

Een aantal functies van algemeen directeur werden niet vacant gesteld. Sommige functies van algemeen directeur konden enkel worden ingevuld door de adjunct-administrateur-generaal van de rechtsvoorganger van het agentschap (cfr. supra). Het betreft hier de functies van algemeen directeur in de volgende agentschappen: OVAM, Kind en Gezin, Syntra, Vlaams agentschap voor personen met een handicap, Vlaams agentschap voor ondernemen.

De voormalige adjunct-administrateur-generaal van OVAM was net voor de herplaatsing benoemd tot administrateur-generaal. Hierdoor werd de functie van adjunct-administrateur-generaal tijdelijk waargenomen. Aangezien de waarnemende adjunct-administrateur-generaal op 31 december 2006 met pensioen ging, zou de functie pas dan vacant worden verklaard.

De functie van adjunct-administrateur-generaal bij Kind en Gezin was een uitdovende functie die bovendien enkel maar kon worden ingevuld door de toenmalige A2L van Kind en Gezin. Aangezien de A2L verkoos om een N-functie op te nemen (artikel 41) zou deze functie volgens het decreet uitdoven. Een decreetontwerp met als doel de functie van algemeen directeur organiek te maken was hangend in het Vlaams parlement. Daarom zou de functie niet vacant worden gesteld. De functie van algemeen directeur van De Scheepvaart werd ook niet vacant gesteld omdat de toenmalige A2L de functie van adjunct-administrateur-generaal bleef uitoefenen totdat het decreet werd aangepast om de tweede N-functie in te voeren. Na deze decreetswijziging zal de voormalige adjunct-administrateur-generaal van De Scheepvaart de tweede N-functie opnemen.

Tot slot werden de functies van algemeen directeur bij Syntra, het Vlaams agentschap voor personen met een handicap en het Vlaams agentschap voor ondernemen niet opengesteld aangezien deze functies niet konden worden ingevuld door externen.

De N-functies en de functies van algemeen directeur zouden conform artikel V4 van het raamstatuut en artikel 6 van het besluit van 17 juni 2005 worden aangesteld via een open procedure. Hierbij kunnen dus tegelijkertijd interne en externe kandidaten meedingen voor de

⁵¹ 1 algemeen directeur bij de VDAB, 1 algemeen directeur bij de VMM, 1 algemeen directeur bij de VLM, 1 algemeen directeur bij de Waterwegen en Zeekanaal

betreffende functies. Artikel 6 tot en met 11 van het besluit bepalen het selectieproces voor de N-functies en de functies van algemeen directeur. Tijdens een IKW vergadering van 15 februari 2006 besprak men de procedure voor de aanstelling van de topambtenaren in de derde ronde (X, 2006a).

8.3.1 De procedure: bekendmaking en testen

Nadat de vacatures bekend gemaakt waren⁵² volgde een screening op basis van CV. De screening werd uitgevoerd door Jobpunt Vlaanderen. Op het einde van de screening wordt door Jobpunt gerapporteerd naar de functioneel bevoegde minister en de minister van Bestuurszaken. De screening is uitsluitend voor de voorwaarden in artikel V5 van het Raamstatuut. Het betreft hier diplomaveren en de nodige functionele en leidinggevende ervaring.

De overblijvende kandidaten werden vervolgens onderworpen aan een verkennend gesprek met een consultant. Dit gesprek is gericht op het toetsen van een aantal competenties van de kandidaten zoals motivatie, inpasbaarheid in de overheidscontext, communicatievaardigheden en ervaring. Ook dit gesprek zou uitsluitend zijn.

Vervolgens werden kandidaten onderworpen aan een test die leidinggevende en functiespecifieke competenties diende na te gaan. De test bestond uit drie delen: een sterkte zwakte analyse, een competentiegericht diepte-interview en een presentatie oefening op basis van een schriftelijk ter plaatse voor te bereiden managementcase. Deze managementcase werd beoordeeld door een jury bestaande uit 2 experts. Tijdens de betreffende IKW vergadering werd overeengekomen dat deze experts professoren of andere personen kunnen zijn maar in ieder geval geen ambtenaren van de Vlaamse administratie, tenzij ze op rust zijn. Uit interviews bleek dat deze vraag vanuit de liberale kabinetten kwam. Dit voorstel had tot doel om de rol van ambtenaren in het proces te beperken. Eerder verwezen we al naar de consensus die bestond in de regering Letermé dat de administratie een afspiegeling van de samenleving diende te zijn. Om deze afspiegeling mogelijk te maken was men sterk afhankelijk van de instroom van externen, vooral bij de liberale coalitiepartner. De vrees bestond dat ambtenaren externen minder goed zouden inschatten.

De consultant maakte een finale beoordeling van de testen en de beoordeling van de experts op de managementcase. Volgens artikel V7 §3 stelt het Vlaams agentschap voor rekrutering aan de opdrachtgever een lijst met geschikte⁵³ kandidaten voor.

⁵² De vacatures werden bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad, de nationale kranten, de WIS computer en de website van Jobpunt Vlaanderen.

⁵³ Tijdens de IKW vergadering vroegen de SP.A. kabinetten of het mogelijk was dat Jobpunt Vlaanderen twee klassen aan de opdrachtgever aanbood, nl. 'geschikt' en 'zeer geschikt'. De andere vertegenwoordigers gingen hier niet mee akkoord en hielden vast aan de interpretatie van het raamstatuut, nl. 'geschikt'.

De procedure voorzag dat iedere fase uitsluitend was voor niet geschikte kandidaten. Niet-geschikte kandidaten konden bijgevolg niet deelnemen aan de volgende fase. Na iedere fase werden de resultaten meegedeeld aan de functioneel bevoegde minister. Eventuele interpretatieproblemen zouden worden besproken met de minister vooraleer een beslissing genomen wordt. Hierdoor had de minister bijgevolg de mogelijkheid om tijdens de selectieprocedure correcties aan te brengen.

8.3.2 De procedure: politiek overleg in de laatste fase

Nadat de selectieprocedure afgelopen is, voorziet artikel V8 van het raamstatuut dat de opdrachtgever een interview heeft met de geschikte kandidaten. Artikel V8 voorziet dat tijdens dit interview wederzijdse verwachtingen worden gepreciseerd. Het besluit van 17 juni 2005 voorziet in artikel 3 §1 2° dat voor de departementen, IVA's, de EVA's die niet vallen onder 1° en het Gemeenschapsonderwijs de functioneel bevoegde Vlaamse minister(s) als opdrachtgever worden bedoeld. Hoewel de interviews enkel zouden plaatsvinden met de functioneel bevoegde minister werd tijdens de IKW vergadering van 15 februari 2006 afgesproken dat er ook tussentijds overleg zal plaatsvinden tussen de functioneel bevoegde minister en de ministers van de kern en de minister van Bestuurszaken (X, 2006a).

Uit een later IKW verslag (X, 2006b) kunnen we opmaken dat het overleg tussen de kern werd uitgebreid naar aanwezigheid van de kernministers en de minister van Bestuurszaken tijdens het interview. Uit hetzelfde verslag kunnen we opmaken dat vooral het kabinet Vandenbroucke aandrong op aanwezigheid van de kern bij de interviews. Daarnaast merken we dat de dominantie van de kernministers in de selectieprocedure tijdens de IKW vergadering van 16 juni 2006 toenam. Tijdens deze vergadering ontstond er discussie over de vraag vanuit de socialistische coalitiepartner of kernministers en de minister van Bestuurszaken konden tussenkomen tijdens het interview met de kandidaat. Het kabinet van de minister-president deed hierbij het tegenvoorstel om enkel tussen te komen tijdens de interviews met de N-functies. De vertegenwoordiger van het kabinet Bourgeois stelde voor om niet tussen te komen tijdens de interviews, maar de rol van de kern te laten spelen tijdens het tussentijds overleg. Aangezien de aanwezigheid van de kernministers een grote tijdsbelasting zou betekenen voor de ministers schoof het kabinet Van Mechelen naar voren dat er misschien best gewerkt zou worden met een lijst van knelfuncties waarop de kernministers aanwezig zouden zijn. Bij de andere functies zou dit vervolgens niet nodig zijn.

Het gelanceerde begrip 'knelfuncties' is interessant. Het kabinet wijst hiermee op functies die politiek gevoelig zijn en waar bijgevolg politiek overleg nodig is onder de kernministers. Het overleg en de aanwezigheid van de kernministers tijdens de interviews gaven een andere interpretatie aan de 'opdrachtgever' in het besluit van 17 juni 2005. De kernministers dienden in laatste instantie onderling een akkoord te vinden over te benoemen kandidaten. *"En dan moet je natuurlijk ook binnen de regering overeenstemming vinden"* (Aourage et al., 2006c). Het bewaken van eerder afgesproken evenwichten is hierbij essentieel *"Ik heb me laten vertellen dat de*

interviews met de kern plaatsvonden omdat ze elkaar niet vertrouwden. Op de kern wordt dan de berekening bekeken” (De Becker et al., 2006b).

Uiteindelijk zal de derde ronde afgerond worden op 25 juli 2006 met de benoeming van 30 topambtenaren in N-functies en functies van algemeen directeur. Twee functies werden niet ingevuld (cfr. infra).

8.3.3 Algemeen overzicht van de selecties⁵⁴

In deze paragraaf geven we een overzicht van de selecties. We behandelen de stappen zoals vastgelegd in de hoger beschreven procedure. Achtereenvolgens komen de volgende stappen aan bod: kandidaatstelling, cv-screening (en toegelaten na cv-screening), verkennend interview, managementcase en eindbeoordeling en interview met de minister.

In totaal tellen we 679 kandidaatstellingen voor de 32 vacante functies. De tabel hieronder geeft een overzicht van het aantal kandidaten die het selectieproces doorstonden (en afvielen). De cijfers werden uitgesplitst naar geslacht. Slechts 72 kandidaten doorstonden de hele selectieprocedure en konden deelnemen aan het interview met de minister. Uiteindelijk werden er slechts 30 van de 32 functies ingevuld.⁵⁵

	Mannen	Vrouwen	Totaal
Bij kandidaatstelling	344 (50.7%)	335 (49.3%)	679
Na CV-screening	286 (63%)	168 (37%)	454
Na verkennend interview	169 (71%)	69 (29%)	238
Na managementcase	86 (77.5%)	25 (22.5%)	111
Na eindbeoordeling	59 (80.8%)	14 (19.2%)	73
Naar minister	59 (81.9%)	13 (18.1%)	72
Benoemd	24 (80%)	6 (20%)	30

Tabel 19: overzicht van de kandidaatstellingen in de derde ronde

⁵⁴ Een uitgebreide analyse van de werving en selectie van de Vlaamse topambtenaren is te vinden in: Pelgrims, C., Sys, J., Scheepers, S. & A. Hondeghe (2007). *Genderanalyse van de werving en selectie van de Vlaamse topambtenaren*. Instituut voor de Overheid: Leuven

⁵⁵ De N-functie bij de IVA Sociaal Cultureel Werk en de functie van algemeen directeur bij het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. De communicatie hierover stelt dat de Vlaamse regering op een later tijdstip een beslissing neemt over deze functies (X, 2006d). Voor het agentschap Sociaal Cultuur Werk bleken er nog twee kandidaten te zijn voor de laatste fase, nl. het interview met de minister. Geen van beide werd gekozen. Voor de functie van algemeen directeur bij het departement Leefmilieu, Natuur en Energie raakte er niemand tot in de laatste ronde.

Stap 1: De kandidaatstelling

Het aantal unieke kandidaten is niet gelijk aan het aantal kandidaatstellingen. Er namen 460 kandidaten deel aan de selectie, terwijl er 679 kandidaatstellingen waren. De reden hiervoor is dat kandidaten voor meerdere functies solliciteerden. Van alle kandidaten stelde 76.1% zich voor slechts één functie kandidaat, terwijl 14.1% voor twee verschillende functies heeft gekandideerd. De overige kandidaten (9.8%) hebben voor drie of meer functies gesolliciteerd.

De gemiddelde leeftijd van de kandidaten was 43 jaar op het moment van de selectieprocedure. De jongste kandidaat was 24 jaar en de oudste 63 jaar oud. Om statistische verwerkingen toe te laten creëerden we vier leeftijdsgroepen: 20 tot 29 jaar; 30 tot 39 jaar; 40 tot 49 jaar en 50 jaar en ouder. De grootste groep wordt gevormd door de 30 tot 39 jarigen. Van de kandidaten behoorde 36,7% tot deze leeftijdsgroep. 35,8% bevond zich in de leeftijdsgroep 40 tot 49 jaar. Dit betekent dat meer dan de helft van de kandidaten tussen de 30 en 49 jaar oud was. Van alle kandidaten waren er 24,2% die ouder dan 50 jaar waren. De leeftijdsgroep 20-29 was het minst vertegenwoordigd met slechts 3,3% van de kandidaten.

Uit onze analyse blijkt dat mannelijke en vrouwelijke kandidaten verschillen naar leeftijd. Meer dan de helft (51,2%) van de vrouwen behoort tot de leeftijdsgroep 30-39, terwijl er slechts 24,3% van de mannen tot die leeftijdsgroep behoort. Uit de resultaten blijkt dat 73,68% van de mannen ouder was dan 40 op het moment van de selecties, terwijl 55,92% van de vrouwen tussen de 20 en 39 jaar oud waren. Over het algemeen waren vrouwen die deelnamen aan de selectie significant jonger dan mannen.

Wanneer we de plaats van de laatste tewerkstelling van de kandidaten analyseren, dan merken we dat 20% van de kandidaten werkte voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG). Daarnaast werkte 10,07% tijdens hun laatste functie voor een van de Vlaamse Openbare Instellingen (VOI) en 6,1% van de kandidaten was tewerkgesteld in een kabinet van de Vlaamse overheid. Van alle unieke kandidaten had 8,0% een functie in de non-profit sector en 33,3% van de kandidaten was in zijn laatste functie in de privé-sector tewerkgesteld. De grootste groep van kandidaten werd gevormd door de kandidaten uit de privé-sector gevolgd door de kandidaten uit het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Om het verschil tussen interne kandidaten en externe kandidaten duidelijk te stellen, groepeerden we diegenen die hun laatste functie uitoefenden in de Vlaamse overheid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaams Openbare Instellingen en andere Vlaamse overheidsorganisaties). Op deze manier komen we op een totaal van 31.3% van de kandidaten. Ongeveer één derde van alle kandidaten oefende dus zijn of haar laatste functie uit in de Vlaamse overheid. 68.7% van de kandidaten was extern aan de Vlaamse overheid.

Vervolgens hebben we opnieuw de verschillende functies gegroepeerd in interne en externe functies. Uit deze resultaten blijkt dat er meer mannelijke dan vrouwelijke interne kandidaten waren. Er waren meer mannen dan vrouwen die hun laatste functie uitoefenden in de Vlaamse overheid. 65,3% van de interne kandidaten behoorde namelijk tot het mannelijk geslacht tegenover slechts 34,7% tot het vrouwelijk geslacht.

$\chi^2=0,001$	Interne kandidaten	Externe kandidaten	Totaal
Man	94 (37,8%)	155 (62,2%)	249 (100%)
	65,3%	49,1%	
Vrouw	50 (23,7%)	161 (76,3%)	211 (100%)
	34,7%	50,9%	
Totaal	100%	100%	

Tabel 20: man/vrouw verdeling bij de interne en externe kandidaten

Bovendien bleken mannen ook significant meer ervaring te hebben in kabinetten van de Vlaamse regering. Onder de mannen had 13,3 % kabinetservaring tegenover slechts 4,3% van de vrouwen.

$\chi^2=0,001$	Kabinetservaring	Geen kabinetservaring	Totaal
Man	33 (13,3%)	216 (86,7%)	249 (100%)
	78,6%	51,7%	
Vrouw	9 (4,3%)	202 (95,7%)	211 (100%)
	21,4%	48,3%	
Totaal	100%	100%	

Tabel 21: vrouw/man verdeling naar kabinetservaring

Indien we de kandidaatstellingen analyseren merken we dat een beperkt aantal vrouwen zich voor een groot aantal verschillende functies kandidaat heeft gesteld. Drie vrouwen stelden zich voor 8 of meer functies kandidaat tegenover slechts één man. Uitschieters waren één vrouw die zich voor 15 functies kandidaat stelde en één vrouw die voor 28 functies solliciteerde. Er is echter geen statistische significantie tussen het aantal kandidaatstellingen en het geslacht. We kunnen dus niet besluiten dat vrouwen zich voor meer verschillende functies kandidaat hebben gesteld dan mannen.

$\chi^2=0,675$	Man	Vrouw	Totaal
1	190 (54.3%)	160 (45.7%)	350 (100%)
	76.3%	75.8%	
2-3	51 (55.4%)	41 (44.6%)	92 (100%)
	20.5%	19.4%	
4-5	7 (50%)	7 (50%)	14 (100%)
	2.8%	3.3%	
6 en meer	1 (25%)	3 (75%)	4 (100%)
	0.4%	1.4%	
Totaal	249	211	

Tabel 22: aantal kandidaatstellingen naar geslacht

De genderverhouding doet vermoeden dat vrouwen geconcentreerd solliciteerden voor de verschillende functies. Om een antwoord te formuleren op de mate van concentratie rangschikten we het aantal vrouwelijke kandidaatstellingen per functie van groot naar klein. Vervolgens berekenden we de kwartielen. Op basis van deze bewerkingen stelden we vast dat 25 % van de vrouwelijke kandidaatstellingen gebeurden voor 4 functies. De mediaan (50%) bevond zich op 8 functies. De helft van alle vrouwelijke kandidaatstellingen gebeurden met andere woorden voor een kwart van de functies. Verder blijkt dat 75% van de vrouwelijke kandidaatstellingen gebeurde voor 16 functies. Hieruit kunnen we besluiten dat vrouwen zeer geconcentreerd hebben gesolliciteerd.

Tenslotte berekenden we ook het verband tussen geslacht en het niveau van de functie. We gingen met andere woorden na of mannen en vrouwen verschilden in het zich kandidaatstellen voor N-functies en functies van algemeen directeur. Hierbij was geen statistische significantie te merken. Meer nog, er bleek een quasi perfecte verdeling tussen de twee verschillende niveaus. Mannen en vrouwen stellen zich in gelijke mate kandidaat voor de functies N en AD.

$\chi^2 = 0,703$	N- functie	AD- functie	Totaal
Man	148 (43%)	196 (57%)	344 (100%)
	49.8%	51.3%	
Vrouw	149 (44.5%)	186 (55.5%)	335 (100%)
	50.2%	48.7%	
Totaal	100%	100%	

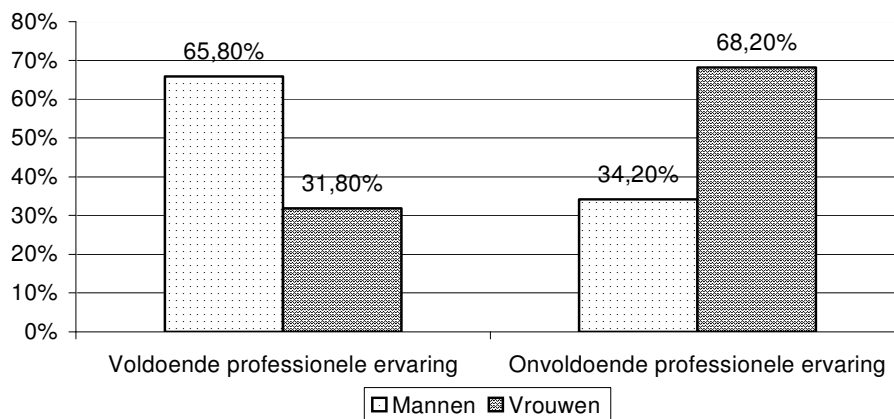
Tabel 23: vrouw-man verdeling volgens functieniveau

Stap 2: CV-screening

Bij de CV-screening werd nagegaan of kandidaten over de vereiste professionele en leidinggevende ervaring beschikten. Op basis hiervan werd beslist of kandidaten naar de volgende ronde van de selectie konden. De CV-screening gebeurde door Jobpunt. In de databank werd de beoordeling over voldoende professionele en/of leidinggevende ervaring van de kandidaten door Jobpunt Vlaanderen opgenomen.

Professionele ervaring

In het algemeen bleek uit de resultaten dat mannen significant meer over voldoende professionele ervaring beschikten. Van alle mannen had 65.8% voldoende professionele ervaring, terwijl maar 31.8% van de vrouwen over voldoende professionele ervaring beschikten. Wat de professionele ervaring betreft scoren de mannelijke kandidaten dus duidelijk beter dan de vrouwelijke kandidaten.



Figuur 19: professionele ervaring bij mannen en vrouwen

Binnen de groep van de interne kandidaten is er daarenboven een verschil tussen de mannelijke en vrouwelijke kandidaten. Het is namelijk zo dat de mannelijke interne kandidaten duidelijk meer over voldoende professionele ervaring beschikten in vergelijking met de interne vrouwelijke kandidaten. Slechts 45% van de vrouwelijke internen had voldoende professionele ervaring tegenover 78.9% van de mannelijke interne kandidaten.

$\chi^2=0,000$	Voldoende professionele ervaring	Onvoldoende professionele ervaring	Totaal
Man	97 (78.9%)	26 (21.1%)	123 (100%)
	78.2%	44.1%	
Vrouw	27 (45%)	33 (55%)	60 (100%)
	21.8%	55.9%	
Totaal	100%	100%	

Tabel 24: vrouw-manverhouding bij de interne kandidaten voor de professionele ervaring

De kandidaten die tijdens één van hun laatste drie functies voor een kabinet van de Vlaamse regering werkten doen het wat professionele ervaring betreft nog beter. Hiervan had 82.5% voldoende professionele ervaring. In de groep zonder kabinetservaring had slechts 45.4% voldoende professionele ervaring.

$\chi^2=0,000$	Voldoende professionele ervaring	Onvoldoende professionele ervaring	Totaal
Kabinetservaring	52 (82.5%)	11 (17.5%)	63 (100%)
	17.3%	3.5%	
Geen kabinetservaring	249 (45.4%)	299 (54.6%)	548 (100%)
	82.7%	96.5%	
Totaal	100%	100%	

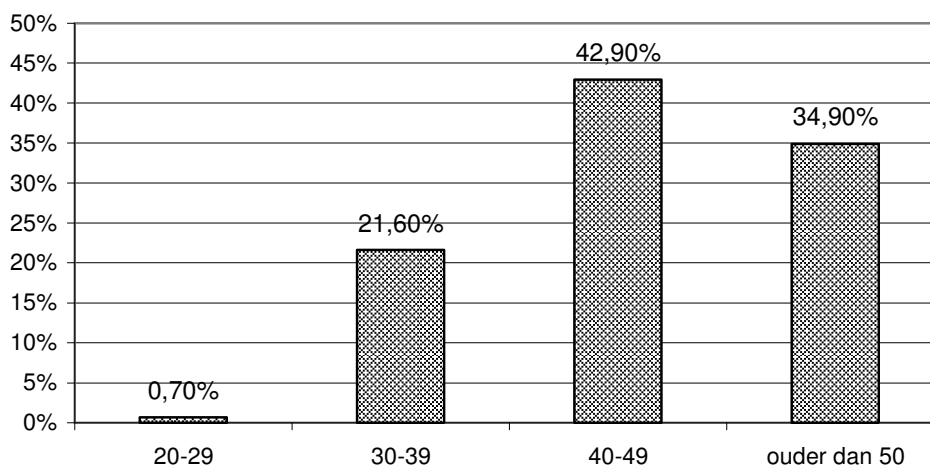
Tabel 25: beoordeling professionele ervaring naar kabinetservaring op Vlaams niveau

Tenslotte bezaten kandidaten die hun laatste functie uitoefenden in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap duidelijk meer professionele ervaring in vergelijking met andere kandidaten. Zo heeft 72.1% van alle kandidaten die bij hun laatste functie voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap werkten voldoende professionele ervaring. Van alle kandidaten die in de privé-sector werkten had maar 30.2% voldoende professionele ervaring.

$\chi^2=0,000$	Voldoende professionele ervaring	Onvoldoende professionele ervaring	Totaal
MVG	88 (72.1%)	34 (27.9%)	122 (100%)
	29,3%	11%	
VOI/ andere Vlaamse overheid	36 (59.0%)	25 (41.0%)	61 (100%)
	12%	8.1%	
Kabinet Vlaamse overheid	33 (82.5%)	7 (17.5%)	40 (100%)
	11%	2,3%	
Non profit	15 (31.3%)	33 (68.8%)	48 (100%)
	5%	10.7%	
Privé-sector	57 (30.2%)	132 (69.8%)	189 (100%)
	19%	42.7%	
Andere overheden	71 (48.3%)	76 (51.7%)	147 (100%)
	23.7%	24.6%	
Andere	0 (0%)	2 (100%)	2 (100%)
	0%	0.6%	
Totaal	300 (100%)	309 (100%)	

Tabel 26: resultaten van professionele ervaring naar laatste functie

Leeftijd vertoonde significantie met de variabele professionele ervaring. Naarmate men ouder is, tonen de resultaten aan dat men meer professionele ervaring heeft. De piek bevond zich echter in de leeftijdsgroep van 40 tot 49 jaar (42.9%). Deze leeftijdsgroep scoort het best op de professionele ervaring. In de leeftijdsgroep ouder dan 50 neemt de professionele ervaring af (34.9%).



Figuur 20: voldoende professionele ervaring naar leeftijd

Leidinggevende ervaring

Vervolgens analyseerden we de leidinggevende ervaring van de kandidaten. Er was geen significantie tussen kabinetservaring op Vlaams niveau in één van de laatste drie functies en voldoende leidinggevende ervaring. We kunnen dus niet stellen dat kandidaten met kabinetservaring in één van de drie laatste functies meer of minder leidinggevende ervaring bezaten dan andere kandidaten. Voor de andere variabelen vonden we wel statistische significantie.

Uit de resultaten bleek ook hier dat er meer mannen over voldoende leidinggevende ervaring beschikten dan vrouwen. Onder de mannen had 68% voldoende leidinggevende ervaring. Vrouwen scoorden hier veel slechter. Slechts 39.3% van hen had voldoende leidinggevende ervaring. Als gevolg hiervan hebben mannen een duidelijk overgewicht zowel in de groep van kandidaten met voldoende leidinggevende ervaring als in de groep met voldoende professionele ervaring.

We stelden vast dat van alle interne kandidaten 70.8% voldoende leidinggevende ervaring had, terwijl onder de niet interne kandidaten slechts 47.2% voldoende leidinggevende ervaring had. De interne kandidaten hebben dus niet alleen meer professionele ervaring dan de niet interne kandidaten, maar dus ook duidelijk meer leidinggevende ervaring. Binnen de groep van de internen vonden we geen relatie tussen het geslacht van de interne kandidaten en de leidinggevende ervaring.

X ² =0,000	Voldoende leidinggevende ervaring	Onvoldoende leidinggevende ervaring	Totaal
Interne kandidaten	131 (70.8%)	54 (29.2%)	185 (100%)
	38.3%	18.6%	
Externe kandidaten	211 (47.2%)	236 (52.8%)	447 (100%)
	61.7%	81.4%	
Totaal	100%	100%	

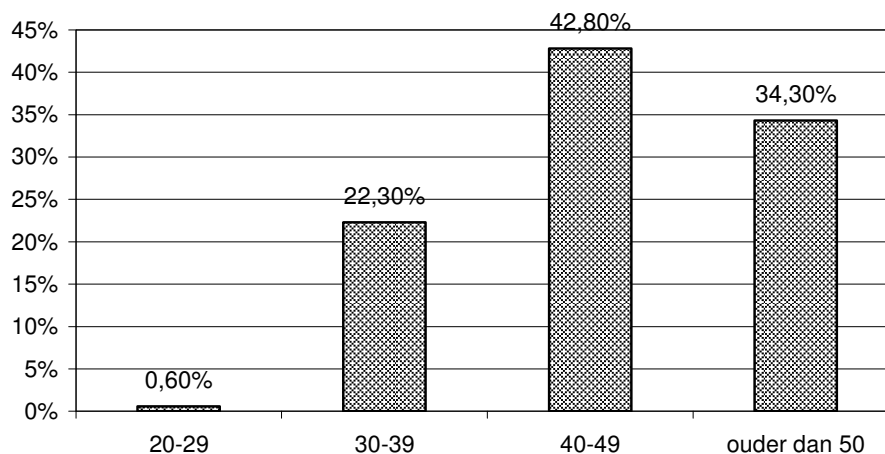
Tabel 27: beoordeling leidinggevende ervaring van de interne en externe kandidaten

Net zoals bij de professionele ervaring scoren ook de kandidaten die hun laatste functie uitoefenden in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap opmerkelijk goed. 72.1% van hen heeft voldoende leidinggevende ervaring. Eenzelfde trend is te merken bij kandidaten die hun laatste functie uitoefenden in een Vlaamse Openbare Instelling of een andere Vlaamse overheid. Hoewel we geen verband konden vaststellen tussen leidinggevende ervaring en kabinetservaring in de drie laatste functies, kon dit wel voor de kabinetsfunctie als laatste functie. Ook deze kandidaten scoren goed. Kandidaten uit de privé-sector scoren daarentegen merkkelijk lager op nuttige leidinggevende ervaring. Onder hen had slechts 47.1% voldoende leidinggevende ervaring.

$\chi^2=0,000$	Voldoende leidinggevende ervaring	Onvoldoende leidinggevende ervaring	Totaal
MVG	89 (71.2%)	36 (28.8%)	125 (100%)
	26.1%	12.5%	
VOL/ andere Vlaamse overheid	42 (70.0%)	18 (30.0%)	60 (100%)
	12.3%	6.2%	
Kabinet Vlaamse overheid	25 (65.8%)	13 (34.2%)	38 (100%)
	7.3%	4.5%	
Non profit	26 (53.1%)	23 (46.9%)	49 (100%)
	7.6%	8%	
Privé-sector	96 (47.1%)	108 (52.9%)	204 (100%)
	28.2%	37.4%	
Andere overheden	63 (41.2%)	90 (58.8%)	153 (100%)
	18.5%	31.1%	
Andere	0 (0%)	1 (100%)	1 (100%)
	0%	0,3%	
Totaal	341 (100%)	289 (100%)	

Tabel 28: resultaten van leidinggevende ervaring naar laatste functie

Wat leeftijd betreft komt hetzelfde patroon terug als bij professionele ervaring. Opnieuw merken we dat naarmate men ouder wordt, men meer leidinggevende ervaring bezit. De piek ligt opnieuw bij de leeftijdsgroep 40 tot 49 jaar. Van alle kandidaten met voldoende leidinggevende ervaring, behoort 42.8% tot deze leeftijdsgroep. Dit cijfer ligt lager bij de leeftijdsgroep ouder dan 50. Van alle kandidaten met voldoende leidinggevende ervaring behoort nog maar 34.3% tot die groep.



Figuur 21: voldoende leidinggevende ervaring naar leeftijd

Toegelaten na cv-screening

Vervolgens onderzochten we het verband tussen de tot nu toe gebruikte variabelen (leeftijd, geslacht,...) en de kandidaatstellingen die werden toegelaten na de CV-screening. De resultaten die we reeds vonden voor professionele en leidinggevende ervaring worden hier bevestigd.

Ten eerste blijkt dat van de interne kandidaten 87.7% toegelaten werd tot de volgende ronde van de selectieprocedure, terwijl onder de niet interne kandidaten slechts 58.8% werd toegelaten.

X ² =0,000	Geslacht	Niet geschikt	Totaal
Interne kandidaten	171 (87.7%)	24 (12.3%)	195 (100%)
	37.7%	10.7%	
Externe kandidaten	282 (58.5%)	200 (41.5%)	482 (100%)
	62.3%	89.3%	
Totaal	100%	100%	

Tabel 29: beoordeling CV-screening van de interne en externe kandidaten

Van de kandidaten die kabinetservaring bezaten in één van de drie laatste functies werd 96.6% toegelaten tot het verkennend interview. Daar staat tegenover dat van alle kandidaten zonder kabinetservaring slechts 63.8% naar de volgende ronde doorging. Zowel interne kandidaten als kandidaten met kabinetservaring scoren duidelijk beter bij de CV-screening.

X ² =0,000	Geslacht	Niet geschikt	Totaal
Kabinetservaring	62 (96.9%)	2 (3.1%)	64 (100%)
	13.7%	0.9%	
Geen kabinetservaring	391 (63.8%)	222 (36.2%)	613 (100%)
	86.3%	99.1%	
Totaal	100%	100%	

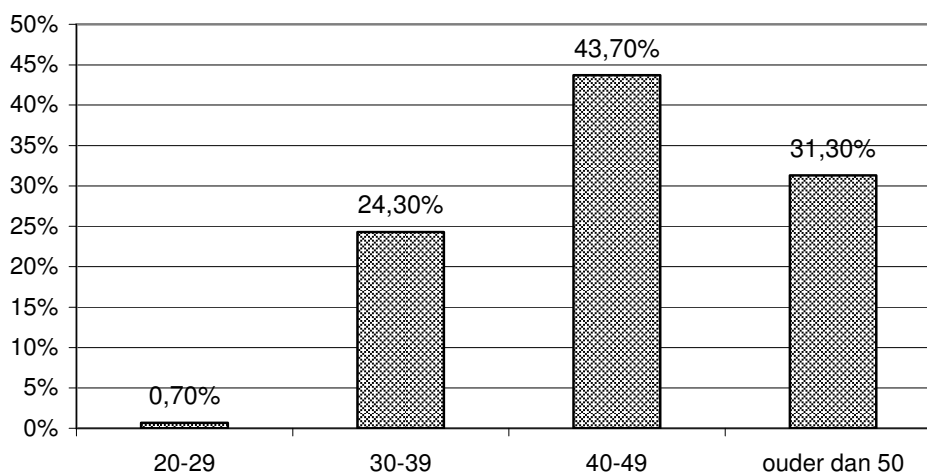
Tabel 30: beoordeling CV-screening naar kabinetservaring op Vlaams niveau

Op basis van de resultaten met betrekking tot de professionele en leidinggevende ervaring konden we eveneens een verband verwachten tussen de CV-screening en de laatste functie. Dezelfde trends komen inderdaad ook hier terug. Kandidaten die in hun laatste functie voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG), een Vlaamse Openbare Instelling (VOI), een andere Vlaamse overheidsdienst of voor een kabinet van de Vlaamse overheid werkten, scoren duidelijk beter dan kandidaten die in de non profit, privé-sector of voor andere overheden hebben gewerkt.

$\chi^2 = 0,000$	Positieve beoordeling	Negatieve beoordeling	Totaal
MVG	113 (87.6%)	16 (12.4%)	129 (100%)
	25.1%	7.1%	
VOI/ andere Vlaamse overheid	58 (87.9%)	8 (12.1%)	66 (100%)
	12.9%	3.6%	
Kabinet Vlaamse overheid	38 (95.0%)	2 (5.0%)	40 (100%)
	8.4%	0.9%	
Non profit	31 (59.6%)	21 (40.4%)	52 (100%)
	6.9%	9.4%	
Privé-sector	115 (50.2%)	114 (49.8%)	229 (100%)
	25.5%	50.9%	
Andere overheden	96 (61.1%)	61 (38.9%)	157 (100%)
	21.3%	27.2%	
Andere	0 (0%)	2 (100%)	2 (100%)
	0%	0.9%	
Totaal	451	224	

Tabel 31: resultaten van de CV-screening naar laatste functie

Hetzelfde patroon als bij de professionele en leidinggevende ervaring is ook terug te vinden met betrekking tot de variabele leeftijd. Opnieuw is de leeftijdsgroep 40-49 het best vertegenwoordigd met 43.7% van alle toegelaten personen behorend tot die groep. Daarna daalt dit weer. Mannen ouder dan 40 scoren bovendien ook beter dan de vrouwen ouder dan 40.



Figuur 22: toelating na CV-screening naar leeftijd

Stap 3: Verkennend interview

Voor het verkennend interview werd eveneens nagegaan of er een verband was met de leeftijd van de kandidaatstellingen, het geslacht, ervaring in een Vlaams kabinet tijdens de laatste drie functies, het al dan niet 'intern' zijn van de kandidaatstelling.

Van alle kandidaten die tijdens hun laatste functie voor de Vlaamse overheid werkten, werd 72% toegelaten tot de volgende ronde. Daar tegenover staat dat slechts 43% van alle niet interne kandidaten geschikt werd bevonden. Net zoals bij de CV-screening scoren internen ook beter op het verkennend interview.

X ² =0,000	Geschikt	Niet geschikt	Totaal
Interne kandidaten	121 (72%)	47 (28%)	168 (100%)
	50.8%	23.3%	
Externe kandidaten	117 (43%)	155 (57%)	272 (100%)
	49.2%	76.7%	
Totaal	100%	100%	

Tabel 32: beoordeling verkennend interview van de interne en externe kandidaten

Opmerkelijk is dat de helft van alle kandidaten die na het verkennend interview als geschikt werden bevonden tijdens hun laatste functie voor de Vlaamse overheid werkten. Na de CV-screening bedroeg het aantal interne kandidaten nog maar 37.7%. Het is dus duidelijk dat het aandeel van de interne kandidaten stijgt.

Opnieuw doen ook de kandidaten met kabinetservaring op Vlaams niveau het heel goed. Van hen werd namelijk meer dan 90% geschikt bevonden, tegenover slechts 47.9% van de personen zonder kabinetservaring. Ook hier zien we dat het aandeel van de kandidaten met kabinetservaring stijgt. Had na de CV-screening nog maar 13.7% van alle toegelaten kandidaten kabinetservaring, dan stijgt dit tot 23.9% na het verkennend interview.

X ² =0,000	Geschikt	Niet geschikt	Totaal
Kabinetservaring	57 (91.9%)	5 (8.1%)	62 (100%)
	23.9%	76.1%	
Geen kabinetservaring	181 (47.9%)	197 (52.1%)	378 (100%)
	76.1%	97.5%	
Totaal	100%	100%	

Tabel 33: beoordeling verkennend interview naar kabinetservaring op Vlaams niveau

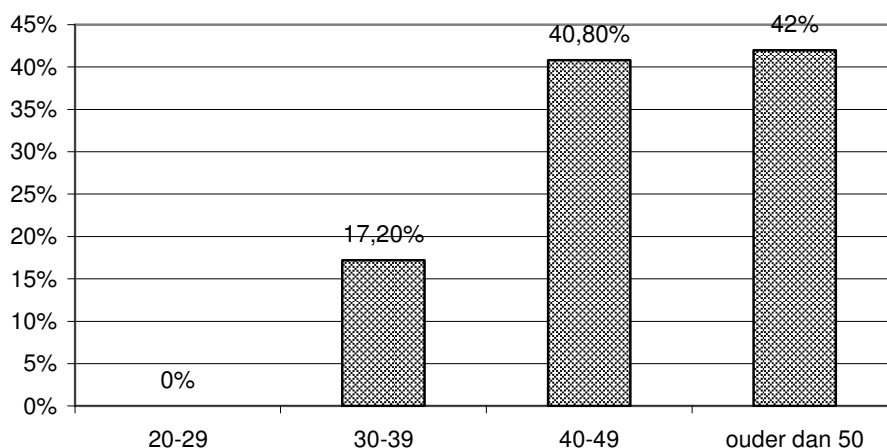
De cijfers in onderstaande tabel tonen een meer gedetailleerd beeld van de laatste functie van de kandidaten. Uit deze cijfers blijkt dat kandidaten die hun laatste functie uitoefenden in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) goed scoorden op het verkennend interview. Onder hen werd 75.8% geschikt bevonden. Kandidaten die hun laatste functie in een kabinet van

de Vlaamse regering vervulden scoorden nog beter. Onder hen werd 89.5% geschikt bevonden tijdens het verkennend interview. Kandidaten uit de privé-sector werden opvallend weinig geschikt bevonden. Slechts 24.6% was geschikt.

X ² = 0,000	Positieve beoordeling	Negatieve beoordeling	Totaal
MVG	83 (74.8%)	28 (25.2%)	111(100%)
	35%	13.9%	
VOI/ andere Vlaamse overheid	38 (66.7%)	19 (33.3%)	57 (100%)
	16%	9.5%	
Kabinet Vlaamse overheid	34 (89.5%)	4 (10.5%)	38 (100%)
	14.3%	2%	
Non profit	15 (50%)	15 (50%)	30 (100%)
	6.3%	7.5%	
Privé-sector	28 (24.6%)	86 (75.4%)	114 (100%)
	11.8%	42.8%	
Andere overheden	39 (44.3%)	49 (55.7%)	88 (100%)
	16.5%	24.4%	
Totaal	237	201	

Tabel 34: resultaten van het verkennend interview naar laatste functie

Tenslotte werd in het verkennend interview het patroon dat we bemerkten bij de CV-screening voor de variabele leeftijd doorbroken. Het is opnieuw zo dat hoe ouder men wordt, hoe meer men toegelaten wordt tot de volgende ronde. In dit geval ligt de top echter bij de leeftijdsgroep ouder dan 50, met 42% van alle kandidaten die doorgaan behorend tot deze leeftijdsgroep. Opmerkelijk is dat van de groep 20 tot 29-jarigen geen enkele persoon geselecteerd is voor de volgende ronde.



Figuur 23: toelating na verkennend interview naar leeftijd

Stap 4: Managementcase en eindbeoordeling

Voor de fase van de managementcase werd significantie gezocht voor de volgende variabelen: leeftijd, geslacht, ervaring in een Vlaams kabinet tijdens de laatste drie functies, interne of externe kandidaatstellingen en het beleidsdomein. We hebben enkel een significant verband gevonden in geval van het beleidsdomein en geslacht en dan nog enkel voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. Geen enkele vrouw heeft in dit beleidsdomein een positieve beoordeling gekregen na de managementcase. Van de mannen daarentegen werd 76% als geschikt beoordeeld.

Voor de andere variabelen hebben we geen significantie gevonden. Het is dus niet zo dat kandidaten die tijdens hun laatste functie voor de Vlaamse overheid gewerkt hebben beter of slechter scoren in vergelijking met niet interne kandidaten. Noch is het zo dat kabinetservaring een rol speelde bij het maken van de management case. Tenslotte konden we ook geen relatie vinden tussen de management case enerzijds en de leeftijd, geslacht en laatste functie van de kandidaten anderzijds. De management case was dus een neutrale test die geen bias vertoonde wat betreft deze variabelen.

De eindbeoordeling na de managementcase omvat niet alleen de resultaten van de managementcase, maar ook van de sterkte-zwakke analyse en het diepte-interview. Op basis van deze drie afzonderlijke testen werd tot een eindbeoordeling gekomen. Voor de sterkte-zwakke analyse en het diepte-interview waren er geen afzonderlijke resultaten beschikbaar.

De resultaten tonen een statisch significant verband met ervaring in een Vlaamse kabinet tijdens één van de laatste drie functies. Van alle kandidaten met ervaring in een Vlaams kabinet, waren er 49.1% die bij de eindbeoordeling als geschikt werden beoordeeld. Daar tegenover staat dat slechts 27.5% van de kandidaten zonder dergelijke ervaring een geschikte beoordeling kregen. Kandidaten met kabinetservaring hadden dus meer kans op een positieve eindbeoordeling door de jury.

$\chi^2 = 0,003$	Geschikt	Niet geschikt	Totaal
Kabinetservaring	26 (49.1%)	27 (50.9%)	53 (100%)
	35.6%	17.9%	
Geen kabinetservaring	47 (27.5%)	127 (72.5%)	174 (100%)
	64.4%	82.1%	
Totaal	100%	100%	

Tabel 35: eindbeoordeling naar kabinetservaring op Vlaams niveau

We zagen reeds dat het aandeel van de kandidaten met kabinetservaring steeg in de vorige selectierondes. We zagen dat na de CV-screening 13.7% van alle kandidaten kabinetservaring had en dat dit stijgt tot 23.9% na het verkennend interview. Na de eindbeoordeling wordt het aandeel van deze groep nog groter. Uiteindelijk had 35.6% van alle kandidaten die naar het

interview met de minister mochten in één van hun laatste drie functies voor een Vlaams kabinet gewerkt.

Daarnaast was er ook een verband tussen de eindbeoordeling en de laatste functie. Kandidaten die tijdens hun laatste functie voor een kabinet op Vlaams niveau werkten, scoorden het beste. Van deze kandidaten kreeg 51.6% een positieve beoordeling. Daarna komen de kandidaten die voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) werkten met nog 41.8% van hen die als geschikt werden beoordeeld. Het slechtst scoren de personen die uit andere overheden (11.1%) komen, gevolgd door de kandidaten die in de privé-sector werkten (15.4%).

$\chi^2=0,001$	Positieve beoordeling	Negatieve beoordeling	Totaal
MVG	33 (41.8%)	46 (58.2%)	79 (100%)
	45.2%	30.7%	
VOI/ andere Vlaamse overheid	13 (35.1%)	24 (64.9%)	37 (100%)
	17.8%	16%	
Kabinet Vlaamse overheid	16 (51.6%)	15 (48.4%)	31 (100%)
	21.9%	10%	
Non profit	3 (21.4%)	11 (78.6%)	14 (100%)
	4.1%	7.3%	
Privé-sector	4 (15.4%)	22 (84.6%)	26 (100%)
	5.5%	14.7%	
Andere overheden	4 (11.1%)	32 (88.9%)	36 (100%)
	5.5%	21.3%	
Totaal	100%	100%	

Tabel 36: resultaten van de eindbeoordeling naar laatste functie

Er was echter geen verband met het feit of men tijdens zijn laatste functie voor de Vlaamse overheid heeft gewerkt en dus intern was, noch was er een verband te vinden tussen de leeftijd, geslacht en beleidsdomein enerzijds en de eindbeoordeling na de managementcase anderzijds. Vanuit genderperspectief kunnen we dus besluiten dat de eindbeoordeling net zomin als de managementcase een bias vertoonde ten opzichte van de vrouwelijke kandidaten.

Tenslotte onderzochten we of er een correlatie is tussen de managementcase en de eindbeoordeling. De drie correlatiecoëfficiënten geven inderdaad een statistische significantie aan (McNemar = .000, Lambda= .000 & Kappa = .000). Enkel in 10,6% van de gevallen waar een kandidaat als niet geschikt werd beoordeeld bij de managementcase, kreeg die persoon uiteindelijk toch nog een positieve eindbeoordeling. 89.4% van de personen die een negatieve beoordeling kregen na de managementcase kregen ook een negatieve eindbeoordeling van de jury. In de gevallen waar men geslaagd was voor de managementcase, telde de sterkte-zwakke analyse en het diepte-interview mee in de eindbeoordeling. Was men niet geslaagd, dan was de managementcase meestal doorslaggevend.

	Positieve eindbeoordeling	Negatieve eindbeoordeling	Totaal
Geschikt na managementcase	61 (55%)	50 (45%)	111 (100%)
	83.6%	33.1%	
Ongeschikt na managementcase	12 (10.6%)	101 (89.4%)	113 (100%)
	16.4%	66.9%	
Totaal	100%	100%	

Tabel 37: verband tussen managementcase en eindbeoordeling

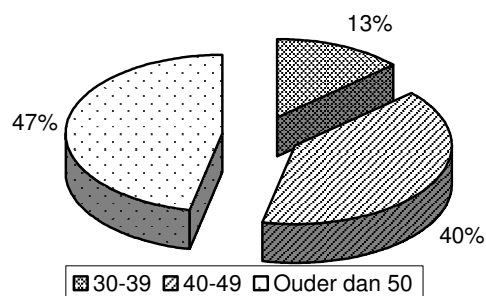
Stap 5: Interview met de minister

Bij het interview met de minister was er geen verband met de variabelen die we onderzocht hebben bij de andere fases van de selectieprocedure. Er was geen enkele statistische significantie. We kunnen dus niet stellen dat leeftijd, kabinetservaring en de laatste functie in de Vlaamse overheid uitoefenen significant verschilt voor mannen en vrouwen.

8.3.4 Profiel van de managers

In dit deel wordt het profiel beschreven van de kandidaten die na het doorlopen van de selectieprocedure uiteindelijk benoemd werden. We zullen nagaan wat de leeftijd, diploma en werkervaring van de benoemde kandidaten is.

Van alle kandidaten die benoemd werden, behoorden 46.7% tot de leeftijdsgroep ouder dan 50. Onder de benoemde kandidaten was 40% tussen de 40 en de 49 jaar oud. De leeftijdsgroep 30 tot 39 jaar bleek het minst vertegenwoordigd. Slechts 13.3% van de benoemden behoorden tot die leeftijdsgroep. 86.7% van alle benoemde kandidaten was dus ouder dan 40 jaar. Zoals we hoger stelden, bleek meer dan de helft (51,2%) van de vrouwelijke kandidaten tot de leeftijdsgroep 30-39 te behoren, terwijl uiteindelijk slechts 13.3% van de benoemde kandidaten uit deze leeftijdsgroep komt.



Figuur 24: leeftijd van de benoemde kandidaten

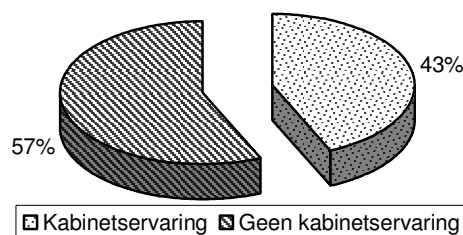
Een aantal diploma's zijn ook oververtegenwoordigd bij de benoemde kandidaten. 20% van hen bezit een diploma in de Toegepaste Wetenschappen. Daarnaast bleek ook een diploma in de Sociale Wetenschappen (13.3%), in de Letteren (10%), in de Economische Wetenschappen en Toegepaste Economische Wetenschappen (10%), Rechten en Criminologie (10%) en Landbouwkundige en Toegepaste Biologische Wetenschappen (10%) vaak voorkomend. Aangezien het hier over slechts een beperkt aantal respondenten gaat, zijn de vermelde percentages enkel indicatief.

Diploma	Aantal
Rechten en criminologie	3 (10%)
Sociale wetenschappen	4 (13.3%)
Economie en T.E.W.	3 (10%)
Letteren	3 (10%)
Psychologie en Pedagogie	2 (6.7%)
Wetenschappen	1 (3.3%)
Toegepaste Wetenschappen	6 (20%)
Landbouwk. & toegepaste biologische wetenschappen	3 (10%)
HOKT	2 (6.7%)
Geen diploma	1 (3.3%)
Andere	1 (3.3%)
Geen info	1 (3.3%)
Totaal	30

Tabel 38: diploma's van de benoemde kandidaten

Bij de analyse van de laatste functie van de benoemde kandidaten merken we dat er een duidelijk overwicht is van interne kandidaten. 60% van de benoemde kandidaten is afkomstig uit de Vlaamse overheid. Dit betekent dat ze tijdens hun laatste functie of voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap of voor een Vlaamse Openbare Instelling werkzaam waren.⁵⁶

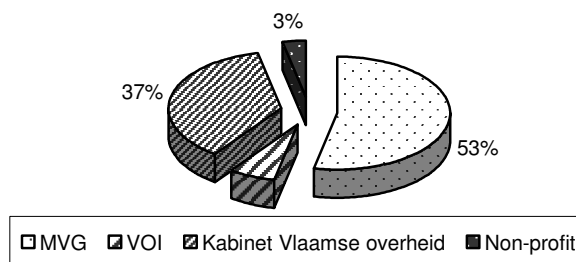
Bovendien blijkt dat meer dan 40% van de benoemde kandidaten tijdens één van hun laatste drie functies voor een Vlaams kabinet gewerkt heeft.



Figuur 25: kabinetservaring op Vlaams niveau van de benoemde kandidaten

Indien we tenslotte de laatste functie meer in detail analyseren, merken we dat 53.3% van de benoemde ambtenaren voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) en 6.7% voor een Vlaamse Openbare Instelling (VOI) werkte. Onder de benoemde ambtenaren was 36.7% in zijn of haar laatste functie werkzaam op een kabinet van de Vlaamse regering en 3.3% was afkomstig uit de non-profit sector. Ook hier dienen we er op te wijzen dat het vooral mannelijke kandidaten waren die afkomstig waren uit het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (70.7%) of een ministerieel kabinet van de Vlaamse regering (75%). Geen enkele van de benoemde kandidaten vervulde zijn laatste functie in de privé-sector, terwijl toch 40.8% van alle vrouwen die solliciteerden uit de privé-sector kwamen.

⁵⁶ De andere Vlaamse overheidsorganisaties vormen slechts een minimaal aandeel in de groep internen.



Figuur 26: laatste functie van de benoemde ambtenaren

8.4 Technieken bij het zoeken naar politieke evenwichten

In de regering Letermé was een consensus aanwezig om de administratie een afspiegeling te laten zijn van de democratische politieke strekkingen in de samenleving. Tijdens de herplaatsingen in de eerste twee rondes en de benoemingen in de derde ronde dienden er bijgevolg politieke evenwichten gezocht te worden. Deze evenwichten werden zowel gezocht over, als in de betreffende beleidsdomeinen. Op basis van de procesanalyse die we hoger maakten kunnen we stellen dat er verschillende technieken werden ingezet om dit evenwicht na te streven.

Deze technieken kunnen we achtereenvolgens aanduiden als: voorbehouden van topfuncties, creatie van projecten, politieke massage, uitspreken van politieke veto's, wijzigen van decreten, controleren van evenwichten.

8.4.1 Voorbehouden van topfuncties

Een eerste techniek die werd gehanteerd bij het zoeken naar evenwichten in de Vlaamse administratie is het voorbehouden van functies bij de aanvang van herplaatsing en aanstelling van topambtenaren. Onderhandelingen in de schoot van de regering over de te bereiken evenwichten resulteerden op voorhand in het invullen van ambtelijke topfuncties. Een respondent stelde dat de keuze voor een bepaalde kandidaat was ingegeven door het feit dat het agentschap een 'socialistische oorsprong' had. De achtergrond van de leidend ambtenaar had niets met het agentschap te maken. Het behoud van de socialistische oorsprong was echter wenselijk en de meest aangewezen optie volgens het kabinetslid. "*Over sommige benoemingen was er nominatim een politiek akkoord*" (Boeckeaert et al., 2006a). Ook uit andere interviews werd duidelijk dat er over bepaalde functies een akkoord was gemaakt in de schoot van de regering over de politieke strekking die de functie mocht invullen (Pelgrims, 2007c; Pelgrims, 2007d; Pelgrims, 2007b).

Het politiek akkoord zorgde ervoor dat topfuncties binnen de Vlaamse administratie voorbehouden werden zodat de persoon die de voorkeur genoot, kon aangesteld worden. Het voorziene traject in drie ronden zorgde er echter voor dat de 'gewenste' kandidaten niet steeds konden deelnemen in de 'juiste' ronde. Om de 'gewenste' kandidaten te kunnen benoemen, diende de functie bijgevolg vacant te blijven tot in de betreffende ronde. *"De functies waren mooi uitgetekend per kleur, tuurlijk. Op beleidsdomein X mocht ik niet landen want daar moest persoon X landen"* (Pelgrims, 2007c). Deze strategie werd ook bevestigd tijdens andere interviews (Boeckaert et al., 2006b). *"De dag nadat er consensus was dat de plaats hier moest openblijven, kreeg ik vier, vijf telefoontjes en met Nieuwjaar kaartjes: proficiat met je nieuwe job"* (Pelgrims, 2007b).

8.4.2 Politieke massage

Een tweede techniek die werd toegepast om de evenwichten te implementeren kunnen we aanduiden als 'politieke massage'. De politieke massage gebeurde zowel vooraleer een topambtenaar zijn voorkeur uitdrukte als nadien.

Vooraf vinden gesprekken plaats met mogelijke kandidaten voor een topfunctie. Voornamelijk de ministeriële kabinetsleden waren hierbij belangrijke. Een kabinetslid gaf tijdens het interview aan dat vooraleer kandidaten hun voorkeur kenbaar maakten ze de persoon in kwestie trachtten te overtuigen om zich kandidaat te stellen of net niet. *"Het is sluipende besluitvorming, dus als we iemand eigenlijk niet willen, zal vanaf het begin getracht worden om deze terzijde te schuiven en niet gewacht worden tot die persoon wordt voorgedragen. Zo moeten we niet weigeren een akkoord te geven, maar hebben we toch invloed"* (Van Nieuwenhove et al., 2006a). Deze politieke massage heeft tot doel om de uitkomst op voorhand te sturen. Daarnaast bleek dat kabinetsleden ook ambtenaren stimuleerden om deel te nemen aan de selectieronde (Ruyters & Pelgrims, 2006a).

Politieke massage vond ook plaats nadat kandidaten hun voorkeur officieel kenbaar gemaakt hebben. Tijdens een interview werd duidelijk dat tijdens de eerste ronde een kandidaat zijn voorkeur had uitgedrukt voor een functie waar het kabinet deze persoon liever niet zag landen. Vanuit het kabinet had men immers de voorkeur voor een kandidaat uit de tweede ronde. *"Door eens echt te praten met de verschillende kandidaten komt men uiteindelijk tot een vergelijk waarbij sommige kandidaten zich terugtrekken, al dan niet na enige zachte dwang"* (Aourage et al., 2006b). In de procesanalyse stelden we al dat een ambtenaar benoemd werd in een functie waarvoor de betrokkene zich initieel geen kandidaat heeft gesteld. Deze ambtenaar had zich immers kandidaat gesteld voor een 'voorbehouden' functie. Hierdoor moest er een oplossing gezocht worden voor deze kandidaat. Voor de functie waarvoor de ambtenaar uiteindelijk benoemd werd, had niemand zich kandidaat gesteld. Een respondent vermoedde dat er van het ministerieel kabinet een voorstel werd gedaan aan de betrokken ambtenaar om deze vacante functie op te nemen (Boeckaert et al., 2006b).

8.4.3 Uitspreken van politieke veto's

Een derde techniek die we tijdens het onderzoek vaststelden was het uitspreken van politieke veto's. Voorbehouden van functies en politieke massagen hebben blijkbaar niet steeds het gewenste effect. Het uitspreken van een politiek veto biedt vervolgens een oplossing. Tijdens de interviews werd duidelijk dat er ten opzichte van één bepaalde ambtenaar een politiek veto werd uitgesproken. *“Een bepaalde politieke partij aanvaardde niet dat X de leidend ambtenaar van het departement zou worden”* (Boeckeaert et al., 2006a). Dit politieke veto had niet onmiddellijk tot doel om evenwichten te garanderen in de Vlaamse administratie. Veeleer kwam dit tot stand om de betreffende ambtenaar aan de kant te schuiven. Hoewel dit conflict veeleer een intra-partij conflict was, vermelden we het hier omdat deze veto's ook zouden kunnen uitgesproken worden in de schoot van de Vlaamse regering. Dit kon echter niet worden vastgesteld tijdens het onderzoek.

8.4.4 Creatie van projecten

De vierde techniek die gehanteerd werd bij het zoeken naar evenwichten tussen de verschillende meerderheidspartijen kunnen we aanduiden met het creëren van projecten. De verschillende rondes waarin selecties georganiseerd werden, zorgden er immers voor dat de invulling van de functies niet 'from scratch' kon beginnen. De evenwichten die gezocht dienden te worden tussen de verschillende meerderheidspartijen werden bijgevolg soms doorkruist door ambtenaren die al in functie waren. Om het 'gewenste' resultaat te bekomen diende hiervoor dus een oplossing gezocht te worden. Het meest geschikte instrument hiervoor is om bijkomende functies te creëren waar kandidaten terecht kunnen. Hoger verwezen we al naar de nieuw gecreëerde projecten van N-niveau tijdens het selectieproces. Deze vormden een makkelijk instrument om kandidaten die niet langer binnen het afgesproken plaatje pasten op een galante manier een exit te bezorgen.

8.4.5 Wijzigen van decreet

Een vijfde techniek die we tijdens het onderzoek konden vaststellen was het wijzigen van decreten. Tijdens de procesanalyse stelden we dat spanningen tussen twee coalitiepartners leidden tot het aanstellen van twee gedelegeerd bestuurders bij De Scheepvaart. Beide meerderheidspartijen hadden immers de functie beloofd aan een ambtenaar die zich tot betreffende signatuur had erkend. Volgens het decreet was het echter *stricto sensu* niet mogelijk om twee gedelegeerd bestuurders aan te stellen in het agentschap. De enige mogelijkheid die er vervolgens was om uit de impasse tussen de beide coalitiepartners te geraken was om het decreet aan te passen en twee gedelegeerd bestuurders te voorzien.

8.4.6 Controleren van evenwichten

Tot slot dienen de afgesproken evenwichten ook bewaakt te worden tussen de meerderheidspartijen. Een voorbeeld van het controleren van deze evenwichten, vonden we in de discussies over het interview in de laatste ronde. In de derde ronde viel op dat er tijdens IKW vergaderingen sterk gedebatteerd werd over de modaliteiten van de laatste fase van de aanstelling van de topambtenaar, nl. het interview met de opdrachtgever. Het raamstatuut en het N-besluit stellen dat dit interview zou plaatsvinden met de opdrachtgever. Deze interviews zouden in praktijk niet langer plaatsvinden met de opdrachtgever zoals voorzien in het N-besluit, maar met de kernministers en de functioneel bevoegde minister. Elke coalitiepartner uit de Vlaamse regering is vertegenwoordigd in de kern. Het aanstellen van een topambtenaar vereist met andere woorden de goedkeuring van iedere coalitiepartner in de Vlaamse regering. Bovendien liet deze setting toe dat eerder afgesproken evenwichten konden worden getoetst en bewaakt.

8.5 Politieke evenwichten zoeken: een taak voor kabinetten en politieke partij

Tijdens het rekruterings- en selectieproces van de leidende ambtenaren bestond de consensus binnen de regering Letermé om van de administratie een afspiegeling te maken van de samenleving. Naast het selectieproces gingen we eerder in op de technieken die gehanteerd worden bij het nastreven van deze consensus. Tot hiertoe werd enkel gesteld dat deze consensus aanwezig was in de schoot van de Vlaamse regering.

Uit interviews bleek dat de kabinetschefs van de vice-minister-presidenten en de minister-president een belangrijke rol vervulden in het zoeken naar evenwichten tussen de verschillende meerderheidspartijen (Pelgrims, 2007b; Pelgrims, 2007c; Pelgrims, 2007a). Zij vormden de spil in de Vlaamse regering bij het bepalen van de verdeling van benoemingen binnen de Vlaamse administratie. *“De kabinetschefs worden het veld ingestuurd om op basis van de verkiezingsuitslag de posten te verdelen. De kabinetschef is de techniek die de tabellen samenstelt”* (Pelgrims, 2006b).

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de verschillende politieke partijen betrokken werden bij de benoemingen van de ambtenaren. De betrokkenheid van de politieke partijen bleek echter te verschillen tussen de christendemocratische, liberale en socialistische partij.

Onder de drie grote politieke families was de socialistische partij diegene die de meest centralistische rol vervulde. Binnen de socialistische partij werd de partijvoorzitter geduid als een centrale actor in het rekruterings- en selectieproces van topambtenaren. Tijdens een interview vertelde een respondent over de wijze waarop hij zich kandidaat stelde. Tijdens een onderhoud met de voorzitter werd aan hem gevraagd om zich kandidaat te stellen voor bepaalde functies. *“Het is effectief de partij die aan de kandidaten zegt waar ze zich moeten kandidaatstellen. Het zijn niet de ambtenaren op zich, het is de partij”* (Pelgrims, 2007c). Volgens de respondent had

de partij de intentie om in ieder beleidsdomein iemand te hebben. De rol van de partijvoorzitter wordt ook bevestigd in ander interviews. Een respondent stelde dat de partijvoorzitter pas interesse kreeg in de hervormingen toen het dossier van de benoemingen op de agenda kwam: *“de partijvoorzitter kreeg interesse omwille van de benoemingen”* (Pelgrims, 2006b). Eerder verwezen we naar het uitspreken van politieke veto's als gehanteerde techniek bij het zoeken naar evenwichten tijdens de selectie van Vlaamse topambtenaren. Uit de interviews kwam naar voren dat politieke veto's ook uitgesproken worden door de voorzitter van de politieke partij over ambtenaren van dezelfde signatuur (Pelgrims, 2006b; Pelgrims, 2007c).

Uit interviews bleek dat dit proces minder gecentraliseerd verliep bij de christen-democraten en de liberale partij. Respondenten vermeldde dat er binnen de christen-democraten gewerkt werd met suggesties van onderuit zonder dat de formele structuren daarvoor in actie komen (Pelgrims, 2007a; Pelgrims, 2007d). Het is veeleer ambtelijk lobbywerk naar actoren in de partij. Deze steun kan zowel gezocht worden via de partijvoorzitter, maar tevens via andere actoren betrokken bij de politieke partij. *“De benoeming gebeurt in eerste orde door de regering met een aantal signalen uit de partij”* (Pelgrims, 2007a). Kandidaten zoeken via verschillende informele kanalen steun voor hun kandidatuur. Steun voor hun kandidatuur leidt vervolgens tot het formuleren van 'suggesties' aan de minister-president, zijn kabinetschef of een andere kabinetschef op de ministeriële kabinetten van CD&V ministers. *“Ik heb nooit bij CD&V ondervonden: gij gaat daar naartoe. Bij CD&V is het meer van onderuit. Het klopt dat namen worden gesuggereerd”* (Pelgrims, 2007d). Op de ministeriële kabinetten worden de verschillende 'suggesties' gebundeld.

De liberale partij vormt de minst centralistische actor van de drie politieke families. Uit interviews bleek dat de calculaties en evenwichten voornamelijk een zaak waren van personen in de rand van de politieke partij (Pelgrims, 2007b). Deze waren voornamelijk te vinden op de ministeriële kabinetten. Ook hier kwamen de vice-minister-president en de kabinetschef als centrale actor naar voren. De calculaties en afspraken tussen kabinetsleden (en ambtenaren) worden nadien overgemaakt naar de partijtop. De partijtop diende vervolgens de eerder gemaakte afspraken uit te dragen in onderhandelingen. *“Dit ontstaat niet vanuit de partij maar vanuit de regering. Meer bepaald de as liberale ambtenaren, ministers en hun kabinetten”* (Pelgrims, 2007e). Volgens een respondent miste de liberale partij de ervaring en technieken om hiervan een partij-instrument te maken (Pelgrims, 2007b). Dezelfde respondent stelde dat er op de liberale partij geen personeel aanwezig is die deze taak opneemt. Dit werd bevestigd door een respondent uit de VLD. Volgens deze respondent heeft men binnen de VLD beslist om het zwaartepunt van de beleidsvoering te leggen in de ministeriële kabinetten (Pelgrims, 2007e).

8.6 Het parlement opnieuw de grote afwezige

De implementatiefase toont aan dat het parlement zich vooral kenmerkte door afwezigheid tijdens de rekrutering en selectie van topambtenaren. Opnieuw kunnen we ook hier de vraag stellen of het parlement veeleer een controlerende functie vervulde ten aanzien van de Vlaamse regering. Naar analogie met onze vorige case bestudeerden we ook hier de vragen en interpellaties die werden gesteld naar aanleiding van de rekrutering en selectie van de topambtenaren tijdens de

Beter Bestuurlijk Beleid veranderingen. Hiervoor hanteerden we de periode 1999-2006. De website van het Vlaamse parlement liet toe om de controlefunctie te analyseren. De volgende trefwoorden werden hiervoor achtereenvolgens gebruikt: benoeming, topfuncties, Vlaamse topambtenaren, Vlaamse ambtenaren, mandaat, mandaatsysteem en selectieprocedure. Vervolgens selecteerden we de vragen en interpellaties die betrekking hadden op de selecties zoals georganiseerd in de drie rondes.

We konden geen enkele vraag selecteren die rechtstreeks betrekking had op de selectieprocedure of de totstandkoming ervan zoals we hoger schetsten. Daarnaast handelde geen enkele vraag rechtstreeks over het aanduiden van topambtenaren tijdens de Beter Bestuurlijk Beleid procedure. Dit betekent niet dat het Vlaams parlement in de betreffende periode geen enkel vraag stelde over het benoemen van topambtenaren.

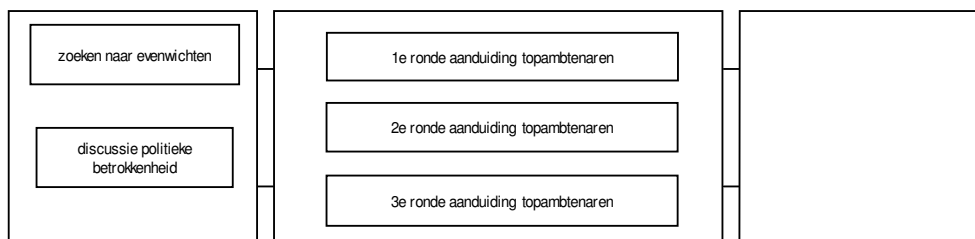
Uit de zoekresultaten konden we twee vragen distilleren die min of meer betrekking hadden op de selecties van de topambtenaren zoals hoger geschetst. Een eerste vraag handelde over de kostprijs van de aanwervings- en evaluatiemethodes van hooggekwalificeerde ambtenaren (Vlaams Parlement, 2006). Hoewel deze vraag een ruimer onderwerp betreft dan louter de hoger beschreven procedures, kunnen we stellen dat ze onrechtstreeks gelinkt is met de selecties van de mandaathouders. De vraagsteller verwijst immers ondermeer naar de selecties die de voorbije jaren gehouden werden. Omwille hiervan klasseren we dit als een element van controle vanwege het parlement.

Een tweede vraag handelt over de benoeming en detachering van Vlaamse topambtenaren naar ministeriële kabinetten (Vlaams Parlement, 2007). Deze vraag peilde dus veeleer naar de discussie die we eerder beschreven over de vraag of mandaathouders kunnen gedetacheerd worden naar ministeriële kabinetten. Opnieuw richt deze vraag zich eerder indirect op de rekrutering en selectie van topambtenaren.

Eerder stelden we dat het Vlaams parlement slechts een minimale controlerende functie vervulde met betrekking tot de structuurhervorming. Op basis van deze analyses kunnen we enkel maar concluderen dat de controlerende functie voor de case van de topambtenaren nog minimaler werd ingevuld.

8.7 Terugkoppeling implementatiefase

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de implementatie samen.



Figuur 27: schematisch overzicht van de events tijdens de implementatiefase

9 CONCLUSIE: STAKEHOLDERS BIJ DE WERVING EN SELECTIE VAN MANDAATHOUDERS

Over de introductie van het mandaatsysteem voor de Vlaamse overheid bestond reeds een consensus tussen politici en ambtenaren in de Vlaamse regering van minister-president Van den Brande. De verschillende initiatieven die we in de agenda-setting fase analyseerden getuigden dan ook meer van continuïteit dan van een verandering. Zowel de bijdrage van de Vlaamse administratie als het Vlaams regeerakkoord uit 1999 tonen de intentie om een mandaatsysteem in de Vlaamse overheid in te voeren. De verdere concretisering van het mandaatsysteem zou echter een tijd op zich laten wachten. Hierbij is het opvallend dat de bijzondere commissarissen in hun uitgebreid rapport enkel uitgaan van het feit dat de topambtenaren onder een mandaatsysteem zouden functioneren. Hoewel de opdracht van de bijzondere commissarissen wel degelijk voorzag in een HRM opdracht hadden de beide topambtenaren een andere interpretatie over het formuleren van voorstellen met betrekking tot het mandaatsysteem. Hierdoor beperkte het rapport van de bijzondere commissarissen zich tot het principeakkoord.

Het was wachten op de krachtlijnen voor het raamstatuut om de modaliteiten van het mandaatsysteem te kennen. Uit het onderzoek kon niet opgemaakt worden welke actor deze krachtlijnen had vormgegeven. Wel werd duidelijk dat de krachtlijnen de intentie hadden om naar het voorbeeld van de federale moderniseringsinitiatieven de topfuncties vacant te verklaren voor interne en externe kandidaten. De liberale regeringspartner was hiervoor de drijvende kracht. Meer bepaald bleken de minister-president en zijn ministerieel kabinet hiervoor het initiatief te nemen. Dit voorstel botste op weerstand bij de zittende topambtenaren wat leidde tot het opzetten van een lobby naar de ministers met als doel om overgangsmaatregelen te voorzien. Ambtenaren uit het toenmalige ministerie van de Vlaamse gemeenschap en de VOI's vonden elkaar in een

gezaamenlijk belang. Politieke kleuren of partijgrenzen waren hierbij van onderschikt belang. We kunnen besluiten dat het pleiten voor een overgangsmaatregel eerder ontstond vanuit een politiek-ambtelijke dialectiek dan wel uit een spanning tussen de verschillende partijen in de regering.

De strijd van de topambtenaren voor de Vlaamse administratie werd bevorderd door de moeilijkheden die de werving en selectie van topambtenaren in de federale administratie ondertussen ondervond. Dit zorgde ervoor dat de liberale coalitiepartner akkoord ging om overgangsmaatregelen te zoeken voor de zittende topambtenaren en de voortgang van BBB te bevorderen. Aangezien de regering geen consensus kon vinden over de overgangsmaatregelen, werd het dossier aan het parlement overgelaten. De voorzitter van het parlement zou het dossier naar zich toe trekken. Eerder stelden we reeds dat hij een delegatie had gekregen vanuit de socialistische partij om de BBB hervormingen op te volgen. Als voorzitter van de parlementaire commissie verantwoordelijk voor de hervormingen, had hij bovendien de nodige legitimiteit in het BBB dossier. Eerder bleek uit interviews dat de parlementsvoorzitter het dossier naar zich toe trok aangezien het zijn interesse wegdroeg. De parlementsvoorzitter werd bijgevolg een centrale actor in het bepalen van overgangsmaatregelen voor de topambtenaren.

Hoewel parlementsleden uit verschillende fracties zorgden voor steun voor de ingediende amendementen kunnen we niet besluiten dat het parlement een belangrijke actor was in het bepalen van de overgangsmaatregelen voor de topambtenaren. Uit het onderzoek blijkt dat parlementsleden vooral steunden op hun contacten met de ministeriële kabinetten om te beslissen of ze het amendement meetekenden. De regeringsdominantie in deze case studie komt nog sterker tot uiting wanneer we de beslissing om algemeen directeurs aan te stellen in een mandaatsysteem analyseren. Zowel in de schoot van de regering als in de ambtenarij heerste een akkoord dat algemeen directeurs bij mandaat zouden worden aangesteld. De procesanalyse toont aan dat deze aanpassingen in het Vlaams parlement veeleer een formaliteit waren. Op basis van de vragen en interpellaties konden we ook moeilijk besluiten dat het parlement een stakeholder was tijdens de introductie van mandaatsystemen in de Vlaamse overheid.

Bij de aanstelling van de leidend ambtenaren bleek er een consensus te bestaan in de schoot van de Vlaamse regering om de functies te verdelen over de verschillende coalitiepartners. Deze consensus werd gevonden bij de regeringsvorming van de regering Leterme. Hoewel we hierover geen evidence-based aanduiding hebben, zouden we kunnen verwachten dat de politieke partijen hiervoor belangrijke stakeholders waren. Niet enkel bij het maken van de afspraken over de verdeling van de functies bleken de politieke partijen een belangrijke stakeholder te zijn, ook tijdens de zoektocht naar het evenwicht kwamen ze op de voorgrond. De betrokkenheid van politieke partijen bleek hier echter te verschillen van partij tot partij. De meest centralistische partij bleek de SP.A te zijn. Tijdens het onderzoek viel op dat de voorzitter van de partij stakeholder was bij het bepalen van de loopbanen van bepaalde ambtenaren. CD&V en VLD bleken minder centralistisch te werken maar veeleer bottom-up. De voorzitter was bijgevolg veel minder sterk aanwezig in het verzorgen van de evenwichten in de Vlaamse administratie. Kandidaten zochten

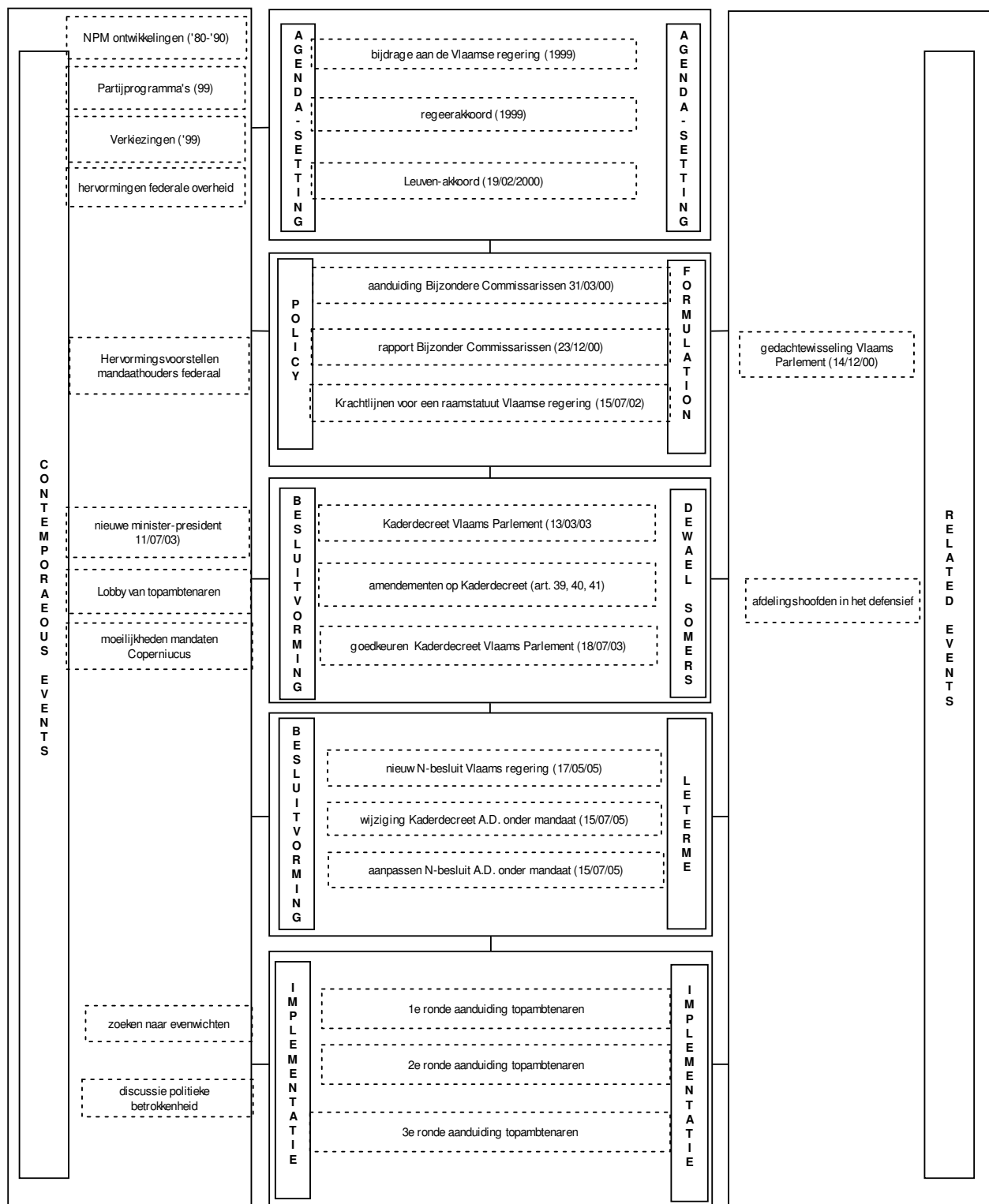
veeleer steun voor hun kandidatuur bij actoren die een link hebben met de politieke partij en die bij het dossier betrokken zijn.

Hoewel het lobbywerk van de Vlaamse ambtenaren voor een overgangsmaatregel zich richtte tot de ministers, bleken ministeriële kabinetten gedurende de hele hervorming een belangrijke stakeholder te zijn. De analyse laat toe te concluderen dat ministeriële kabinetten steeds een key stakeholder waren in de hervorming. Op basis van het onderzoek kunnen we stellen dat ministeriële kabinetten een centrale actor vormden in het zoeken naar een evenwicht tussen de regeringspartners over de aanduiding van de topfuncties. Vooral de kabinetschefs van de vice-ministers-president waren centraal in het proces. Zij waakten erover dat het afgesproken evenwicht in de schoot van de regering over de topfuncties werd gewaarborgd. Hiervoor werd een beroep gedaan op verschillende technieken: voorbehouden van topfuncties, politieke massage, uitspreken van politieke veto's, creatie van projecten en decreetswijzigingen.

Tot slot dienen we hier nog te wijzen op de minister-president en de vice-ministers-president als stakeholders tijdens de implementatiefase. Hoewel het kaderdecreet een interview voorzag met de functioneel bevoegde minister (derde ronde), wordt dit doorheen het proces gewijzigd. De kern zal gezamenlijk beslissen over de aanstelling van de topambtenaren. Opnieuw wordt hier gewaakt over de verdeling van de topfuncties in de Vlaamse overheid.

Na iedere fase vatten we de voornaamste events uit de fase in het veranderingsproces samen. De onderstaande figuur integreert alle schema's uit de voorgaande bestudeerde fasen. Dit leidt tot een overzicht van de events tijdens de benoemingen in de Vlaamse overheid.

Na iedere fase vatten we de voornaamste events uit de fase in het veranderingsproces samen. De onderstaande figuur integreert alle schema's uit de voorgaande bestudeerde fasen. Dit leidt tot een overzicht van de events bij de invoering van mandaatsysteem in de Vlaamse overheid.



Figuur 28:schematisch overzicht van de events tijdens de invoering van een mandaatsysteem in de Vlaamse overheid

HOOFDSTUK 7

PROCESANALYSE COPERNICUSHERVORMING

DE INVOERING VAN EEN MANDAATSYSTEEM IN DE FEDERALE OVERHEID

Na de procesanalyse van de embedded cases uit de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen focussen we ons in dit hoofdstuk op de federale hervormingen. De embedded case wordt hier gevormd door de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid. Voor het uitwerken van deze embedded case beschikten we, naast andere data, ook over een databank m.b.t. de selecties van federale topambtenaren. Deze databank bestaat uit 304 selecties en kent een totale populatie van 5233 kandidaten. Op basis van deze databank konden we de effecten van de politieke besluitvormingsfase op de implementatiefase kwantitatief analyseren.

Bovendien konden we hoger ook vaststellen dat de veranderingen in de federale overheid hun impact hadden op de veranderingen in de Vlaamse overheid. Vanuit dit oogpunt vormt dit hoofdstuk een geheel met de vorige hoofdstukken.

De Copernicushervorming werd van meet af aan als een 'radicale' hervorming gedefinieerd. Er moest gebroken worden met de traditionele manier van organiseren en werken. De federale overheid moest als het ware opnieuw uitgevonden worden. De Copernicushervorming werd uitgewerkt langs vier pijlers nl. een nieuwe organisatiestructuur, nieuwe organisatiestructuur, nieuwe HR-visie, nieuwe manier van werken, nieuwe managementstructuur (Hondeghe & Depré, 2005).

Op het vlak van structuren werd het organogram van de federale overheid hertekend. De bedoeling was om tot homogenere beleidsdomeinen te komen zodat er een grotere samenhang zou zijn tussen de diensten binnen één ministerie, voortaan federale overheidsdienst (FOD)

genoemd. De één-op-één relatie met de minister moest worden versterkt en beleidsvoorbereidende cellen en beleidsraden zouden een afslanking van ministeriële kabinetten toelaten. Naast verticale vormden men ook horizontale overheidsdiensten. Deze zouden sturen op hoofdlijnen en hun equivalent hebben in de stafdiensten van de verschillende FOD's.

In het nieuwe HR-beleid stond het begrip competenties centraal. Competenties dienden de basis te vormen van de selecties. Het nieuwe evaluatiesysteem zou focussen op de ontwikkeling van competenties eerder dan op de beoordeling van de prestaties. De hervorming van het loopbaan en beloningssysteem zou ambtenaren die hun competenties verder ontwikkelen hiervoor belonen. Verder wilde men komaf maken met het oude gradensysteem en werken met functies en functiefamilies.

De nieuwe manier van werken werd ingevoerd door het hertekenen van de organisatieprocessen. Hiervoor werd gebruik gemaakt van een beproefde methodiek, namelijk business process re-engineering. Deze andere manier van werken ging samen met vernieuwingen op het vlak van e-government.

Responsabilisering vormde het kernconcept van de nieuwe managementcultuur. De invoering van het mandaatsysteem voor leidende ambtenaren zou de responsabilisering tot stand brengen. Topambtenaren verkregen niet langer een benoeming voor het leven, maar voor beperkte duur. Tijdens hun mandaat voeren ze een managementplan uit, waarop ze dan ook worden beoordeeld. Als tegengewicht voor de grotere verantwoordingsplicht, zouden de managers meer verantwoordelijkheid en meer beheersautonomie krijgen. Om de managementcapaciteit van de federale overheid te versterken werden de topfuncties opengesteld voor externen. Een nieuw selectiesysteem legde de nadruk op een screening van de managementvaardigheden. Door de focus op de invoering van een mandaatsysteem situeert dit hoofdstuk zich in deze vierde pijler van de hervorming.

1 AGENDA-SETTING

De eerste stappen van een mandaatsysteem in België dateren uit de jaren '80 (Hondeghe, 1994). Aanvankelijk bestond het idee om een korps van topambtenaren op te richten. Kandidaten zouden hiervoor een strenge selectie ondergaan. Ze dienden een specifieke managementopleiding te volgen, ter voorbereiding van leidinggevende functies. De mobiliteit aan de top zou bovendien versterkt worden door een scheiding tussen graad en functie. Dit systeem zou een einde maken aan de grote invloed van ministeriële kabinetten op het beleid. De minister zou voor de ambtelijke top immers een keuze kunnen maken uit een groep van hoogbekwame ambtenaren (Putseys & Hondeghe, 2002).

Deze denkpiste werd verlaten en maakte begin jaren '90 plaats voor de invoering van tijdelijke mandaten. Hierbij was niet langer het probleem van de politisering en ministeriële kabinetten primair maar veeleer de verhoogde responsabilisering van topambtenaren. De invoering van

tijdelijke mandaten had tot doel om naar een grotere responsabilisering en verantwoordingsplicht van topambtenaren te evolueren. Om dit te bewerkstelligen maakte men duidelijke afspraken over te realiseren doelstellingen bij de aanvang van het mandaat. Op het einde van het mandaat wordt vervolgens nagegaan in welke mate deze doelstellingen behaald zijn.

In totaal zouden een 250 à 300 ambtenaren een mandaat bekleden. Het mandaatsysteem zou gericht zijn op ambtenaren van rang 17 en 16. Indien ambtenaren van rang 15 de verantwoordelijkheid droegen over een bestuur, zouden zij ook onder het mandaatsstelsel vallen. Essentieel was dat mandaten enkel toegekend konden worden aan diegenen die bewezen hadden over leidinggevende capaciteiten te beschikken. Dit bewijs zou worden geleverd door het behalen van een directiebrevet. Aangezien een mandaat slechts tweemaal voor een periode van vijf jaar werd toegekend, kon een mandaat maximaal 10 jaar door dezelfde persoon worden ingevuld. De invoering van het mandaatsysteem ging bijgevolg gepaard met de invoering van een systeem van verplichte rotatie. Hierdoor vermeerde men verstarren aan de top van de administratie.

Op 3 juni 1994 gaf de Ministerraad haar principiële goedkeuring aan de invoering van een mandaatsstelsel voor de federale ministeries, de federale instellingen van openbaar nut en de federale wetenschappelijke instellingen. De rechtsgrond van deze beslissing lag in het Algemeen principebesluit van 22 november 1991 (art. 74bis) en de wet van 22 juli 1993 (art. 22). De verdere uitwerking van het mandaatsysteem werd toevertrouwd aan een technische werkgroep maar botste op praktische en politieke weerstand (Putseys & Hondeghe, 2002). De verdere uitwerking en invoering van het mandaatsysteem bleef bijgevolg aanslepen. Het was wachten op de Copernicushervorming voor een nieuwe wending.

1.1 De politieke partijen

De verkiezingen van 13 juni 1999 worden ook wel eens 'de moeder van alle verkiezingen' genoemd. Tijdens deze verkiezingen werden zowel een Vlaams, een federaal en een Europees parlement verkozen. De meeste politieke partijen schreven vervolgens één partijprogramma voor deze verkiezingen. Voor de Vlaamse politieke partijen kunnen we dan ook verwijzen naar de bespreking van de partijprogramma's onder de Beter Bestuurlijk Beleid hoofdstukken. Hieruit concludeerden we dat het vooral de VLD en het toenmalige Agalev waren die aandacht hadden voor ambtelijke modernisering. Voor de introductie van mandaatsystemen in de federale overheid analyseerden we tevens de partijprogramma's van de Franstalige politieke partijen.⁵⁷ In de partijprogramma's van de Franstalige liberalen en de christen-democraten valt op dat deze min of meer vanuit eenzelfde visie op de administratie geschreven werden. Het partijprogramma van de Parti Socialiste vertoont een geheel ander karakter in vergelijking met de twee voorgaande.

⁵⁷ Het partijprogramma van ECOLO voor de verkiezingen van 1999 werd niet teruggevonden.

Het partijprogramma van de Franstalige liberale kartel (PRL-FDF-MCC) gaat het meest uitgebreid in op voorstellen over de modernisering van de administratie (PRL-FDF-MCC, 1999). In het partijprogramma vallen voornamelijk drie thema's op over de modernisering van de administratie: depolitisering, responsabilisering en mandaatsysteem. Een eerste issue voor de Franstalige liberalen betreft de depolitisering van de administratie. In hun programma stellen ze dat de administratie sinds lang gepolitiseerd is. Daarom stellen ze voor om een depolitiseringspact op te stellen. Dit wenst men te realiseren door aanwervingen te laten gebeuren op basis van een concours. De Franstalige liberalen stellen voor eventuele regeringspartners hiervoor te motiveren: *"Nous avons pris l'engagement, nous participons aux responsabilités, de remettre cette proposition sur la table et d'inviter le partenaire à s'engager avec nous dans cette voie"* (PRL-FDF-MCC, 1999).

Een tweede issue in het partijprogramma van de Franstalige liberalen is het responsabiliseren van de federale administratie. Volgens het partijprogramma is een grote meerderheid onder de ambtenaren zich bewust van de noodzaak om de administratie te hervormen en het imago van de overheid te verbeteren. De weerstand die deze verandering kan opwekken zou worden opgevangen door ambtenaren te betrekken bij de hervorming. Binnen het onderdeel responsabilisering, stellen de Franstalige liberalen ook nog dat de administratie zich dient aan te passen aan de burger en dat de installatie van één loket de nabijheid van de administratie tot de burger kan vergroten.

Een derde issue in het programma van de Franstalige liberalen betreft de invoering van een mandaatsysteem voor ambtenaren-generaal. Dit mandaat zou beperkt worden in de tijd. Het programma formuleert het voorstel om de mandaten een duur te geven van een legislatuur. Het programma voorziet: *"et seraient choisis par le ministre afin d'assurer la direction des services et départements qui lui sont dévolus. Mais cette formule a comme corollaire une évaluation permanente de la manière dont ces haut-fonctionnaires remplissent leur mission"* (PRL-FDF-MCC, 1999).

De Franstalige christen-democraten (PSC⁵⁸) zijn voorstander om management in de administratie te veralgemenen (PSC, 1999). Hiervoor stelt de PSC voor om in iedere overheidsdienst een strategisch plan te implementeren. Net als de Franstalige liberalen, stellen de christen-democraten voor om mandaten voor topambtenaren te introduceren. Dit zou naast een responsabilisering tevens de mobiliteit van topambtenaren bevorderen. Tot slot is de PSC voorstander om ICT te bevorderen in de administratie waardoor de administratieve procedures vereenvoudigd kunnen worden.

In vergelijking met de twee andere politieke partijen vertoont de Parti Socialiste een eerder afwijkend programma. In haar partijprogramma legt de PS niet zozeer de klemtoon op responsabilisering en mandaatsystemen, maar eerder op een gelijke behandeling van de burgers

⁵⁸ De PSC voerde een naamswijziging door op 18 mei 2002. De partij heette vanaf dan CDh (Centre démocrate humaniste).

en het algemeen belang (Parti Socialiste, 1999). *“Les prochaines années seront marquées par le renouvellement des relations entre les citoyens utilisateurs des services publics et ces services. Les administrations doivent veiller à la mise en œuvre de l'intérêt général. Il est dans ce cadre, fondamental que tous les citoyens soient correctement informés des décisions qui sont prises à leur égard, des objectifs des politiques mises en œuvre et des possibilités de contestation des décisions”* (Parti Socialiste, 1999). Om dit te bereiken stelt de Parti Socialiste de volgende maatregelen voor: het gebruik van eenvoudige taal, een informatie loket en het gebruik van kwaliteitslabels en tevredenheidsmetingen. Op basis van dit programma kunnen we besluiten dat voor de Franstalige socialisten veranderingen in de administratie essentieel zijn om tot een goed werkende overheid te komen. De visie op deze veranderingen liggen echter niet in de lijn van de andere partijen. In het partijprogramma van de Parti Socialiste konden we nergens een verwijzing vinden naar de invoering van een managementgerichte benadering in de administratie en/of de invoering van mandaatsystemen voor topambtenaren.

1.2 Het regeerakkoord

De verschillende crisissen die de federale overheid teisterden in de aanloop naar de verkiezingen lieten hun sporen na tijdens 'de moeder van alle verkiezingen'. De tendensen die de federale verkiezingen van 1999 domineerden zijn vergelijkbaar met de Vlaamse verkiezingen (cfr. supra). De christen-democraten verloren sterk, terwijl de ecologisten van Agalev samen met het Vlaams Blok en de liberale partij succes boeken. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de resultaten van de verkiezingen (Deweerd, 2007).

	%	Vershil '95	Zetels	Vershil '95
VLD	14.3	+1.2	23	+2
CVP	14.1	-3.1	22	-7
Vlaams Blok	9.9	+2.1	15	+4
SP	9.6	-3.0	14	-6
Agalev	7.0	+2.6	9	+4
VU-ID	5.6	+0.9	8	+3
PS	10.1	-1.8	19	-2
PRL-FDF-MCC	10.1	-0.2	18	-
Ecolo	7.3	+3.3	11	+5
PSC	5.9	-1.8	10	-2
FN	1.5	-.08	1	-1

Tabel 39: verkiezingsresultaat voor de federale kamer van volksvertegenwoordigers

Op 15 juni 1999 nam Louis Michel (PRL) het informateurschap op. Op 23 juni 1999 zou- zoals algemeen verwacht werd- Guy Verhofstadt als formateur worden aangeduid (Eppink, 1999a). De regeringsonderhandelingen leidden tot een niet eerder uitgegeven paars-groene coalitie. De federale regering zou bestaan uit zes politieke partijen: VLD, PRL, PS, SP, ECOLO, AGELEV. Nadat het regeerakkoord op 7 juli 1999 zijn definitieve vorm kreeg, werd de regering op 12 juli

1999 beëdigd. Guy Verhofstadt (VLD) werd eerste minister en Luc Van den Bossche (SP) kreeg de portefeuille Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen.

Na decennia aan het bestuur, belandden de christen-democratische partijen, de Vlaamse CVP en de Franstalige PSC, terug in de oppositie. Het ontstaan van een onuitgegeven coalitie in de Belgische politiek leidde tot een sterk aanwezige vernieuwingsdrang bij de politici. In de regeringsverklaring van 14 juli 1999 spreekt de regering zelfs van een dieperliggend verlangen om te breken met de manier waarop dit land wordt geleid en is er een indringende vraag naar een beter en ander bestuur. Auteurs spraken van een *“euforie van de verandering”* die aanwezig was in allerlei beleidsdomeinen (Maesschalck et al., 2002).

Deze trend naar vernieuwing werd bevestigd tijdens een interview met een voormalige minister uit de regering: *“Verandering was een algemeen thema van de regering al was het maar omdat de CD&V sinds lange tijd niet in de regering zat. Dit heeft zich vertaald in een aantal domeinen. Een van de domeinen was de ambtenarij. Copernicus is meer een soort van gevolg van een algemene trend van verandering die zijn vertaling heeft gevonden in een plan dat de ambtenarij moest veranderen. En dat past in het algemene beeld: het moet anders”* (Pelgrims & Parys, 2004i).

Het regeerakkoord van 7 juli 1999 verwees expliciet naar de tekortkomingen van de overheid: *“De jongste jaren heeft ons land ontegensprekelijk geleden onder betreurenswaardige gebeurtenissen die het vertrouwen van de bevolking in de instellingen danig hebben ondermijnd. De recente crisis die de voedingsmiddelensector, de ondernemingen, de landbouwers en alle consumenten trof, heeft eens te meer aangetoond dat de werking van de Staat ernstige tekortkomingen vertoont”* (Federale Regering, 1999). Vanuit de vastgestelde tekortkomingen stelt het regeerakkoord voorop dat België opnieuw ‘een modelstaat’ moet worden. Om tot deze modelstaat te komen gaf de regering in haar regeringsverklaring de hoogste prioriteit aan een hervorming van de openbare besturen. *“De regering zal van een ingrijpende hervorming van de openbare besturen dan ook haar hoogste prioriteit maken”* (Federale Regering, 1999).

Het regeerakkoord somt vijf punten van modernisering op onder het onderdeel ‘een doeltreffende en zorgzame overheid’ (Federale Regering, 1999). In eerste instantie stelt het regeerakkoord een algemene doorlichting van de federale overheid voorop. Deze externe audit zal de basis vormen voor de krachtlijnen van de hervorming. Volgens het regeerakkoord zal de externe audit gericht zijn op de volgende aspecten: de kwaliteit van de dienstverlening, de luisterbereidheid, de beroepsmogelijkheden en de snelle afhandeling van de aanvragen, de voorrang van de burger op de administratie en de personeelsbehoeften van de verschillende departementen.

In tweede instantie verbinden de regeringspartijen zich er toe om een pact te ondertekenen dat erop gericht is om de depolitisering van de openbare besturen te ondertekenen. Aanwervingen zullen gebeuren met behulp van vergelijkende examens en proeven. Daarnaast stelt het regeerakkoord voorop om de top van de administratie onder een mandaatstelsel te plaatsen. Leidinggevende functies vanaf rang 13 zullen functioneren in een mandaatstelsel. Mandaten

zullen beperkt worden in de tijd en onderworpen worden aan een regelmatige evaluatie. De beperking van de mandaten in de tijd zullen gecompenseerd worden door een pecuniaire opwaardering.

In derde instantie stelt het regeerakkoord voorop om een nieuwe verhouding tussen administratie en ministeriële kabinetten te creëren. De administratie en ministeriële kabinetten zouden opnieuw een partner moeten worden in het beleidsvoorbereidende werk. Dit zou gebeuren door het aantal ministeriële kabinetsleden te beperken en de dialoog tussen kabinet en administratie te optimaliseren.

In vierde instantie vermeldt het regeerakkoord de ambitie om de administratieve last voor burgers en onderneming te doen dalen. Ten vijfde, richtte het regeerakkoord zich erop om het interne en externe communicatiebeleid van de overheid bij te sturen en een overheid te creëren die echt communiceert.

Nadat de regeringsverklaring was voorgelegd aan het federale parlement kreeg de paarse regering het vertrouwen op 17 juli 1999.

1.3 Twee trekkers in de regering: de eerste minister en de minister van Ambtenarenzaken

De trend naar vernieuwing ingegeven door de paars-groene coalitie en de crisissen die België teisterden, vormden zeker elementen die ervoor gezorgd hebben dat de modernisering van de openbare besturen hoog op de politieke agenda kwamen te staan. Daarnaast mag ook niet uit het oog verloren worden dat de organisatie en het management van de federale besturen en diensten schromelijk verwaarloosd waren (Van Hooland, 2003). Dit was deels het gevolg van de voorrang die de regering en het parlement jarenlang gegeven hadden aan andere grote projecten zoals de institutionele hervormingen, de voorbereiding van de intrede in de EMU, de noodgedwongen actie om de begrotingstekorten te beperken en om de sociale zekerheid te saneren. Een grote meevaller was de economische conjunctuur op het einde van de jaren '90. In 1999 bedroeg de economische groei 3.2%; in 2000 steeg ze tot 3.7%. Na jarenlange saneringen om de Maastrichtnormen te behalen, beschikte de regering eindelijk terug over budgettaire beleidsruimte.

Los van de contextbepalende factoren tijdens de agenda-setting blijkt dat voornamelijk twee politieke actoren van groot belang waren tijdens de agenda-setting: de premier en de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van Openbare Besturen (Pelgrims, 2004a; Pelgrims & Parys, 2004i). *“De premier en Van den Bossche waren de grote trekkers”* (Pelgrims & Parys, 2004i). De minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van Openbare Besturen had een ruime ervaring met het moderniseren van het overheidsapparaat van de Vlaamse overheid. Hij werd aangeduid als een van de sterkhouders tijdens deze hervorming (Bouckaert & Auwers, 1999). Het was bovendien een unicum in de geschiedenis van de ministers van

ambtenarenzaken dat een politicus enkel ambtenarenzaken in zijn portefeuille had. Volgens de geïnterviewde gaf de regering hiermee nogmaals aan dat de modernisering van het ambtelijke apparaat hoog op de agenda stond (Pelgrims & Parys, 2004b).

Hoewel de functioneel bevoegde minister vaak naar voren wordt geschoven als bepalend voor de hervorming van de federale overheid schuift de minister van Ambtenarenzaken zelf de premier naar voren als een belangrijke actor bij het prioritair stellen van de ambtelijke hervormingen. *“De prioritaire aandacht voor administratieve hervorming in het regeerakkoord heeft toch wel te maken met de figuur van Verhofstadt die vond dat men niet langer zo kon blijven functioneren. Men keek ook naar de afstand die Vlaanderen ondertussen had afgelegd op dat vlak. Dat was een gemeenschappelijke wil van Guy en mezelf. Guy was daar heel erg voor, en dat is de reden waarom het er zo in gekomen is”* (Pelgrims & Hondeghem, 2004).

Hoewel de premier en de minister van ambtenarenzaken naar voren geschoven werden als centrale actoren bij de agenda-setting van de hervorming bleek er een grote consensus binnen de nieuw aangetreden regering om de werking van de administratie te verbeteren. *“Er was een politieke consensus binnen de nieuwe regering om een belangrijk deel van het programma te voorzien voor een verbetering van de werking van de administratie. Crisissen zoals de dioxinecrisis hadden het vertrouwen van de mensen ernstig aangetast. Ook het slecht functioneren van justitie en politie droeg hiertoe bij. Dit noodzaakte een politieke beslissing om de instellingen beter te doen werken. Er was ook voorzien om een volksraadpleging te doen. Op basis van de resultaten zou er een voorstel van de minister van Openbaar Ambt worden voorgelegd aan de regering”* (Pelgrims & Parys, 2004a).

1.4 Het parlement

Op basis van de parlementaire documenten en de interviews konden we niet besluiten dat het parlement betrokken werd bij de agenda-setting van de Copernicushervorming.

1.5 Terugkoppeling agenda-setting

De federale overheid was eerder een laatbloeier op het vlak van New Public Management (NPM) hervormingen. De meest voor de hand liggende verklaring is dat in België andere zaken de politieke agenda beheersten in de jaren '80 en '90, zoals de opeenvolgende staatshervormingen en de budgettaire problemen (Hondeghem et al., 2005). Toch dienden we vast te stellen dat er in de jaren '80 en '90 beperkte pogingen werden ondernomen om te komen tot een mandaatsysteem voor de federale overheid. Het was echter wachten op de Copernicushervorming om hierin een doorbraak te krijgen.

In een eerder hoofdstuk over de Vlaamse hervorming konden we vaststellen dat voornamelijk de Vlaamse liberale partij (VLD) en de groene partij (AGELEV) voorstellen hadden opgenomen om de overheid te moderniseren. Aan franstalige kant merkten we dat voornamelijk de christen-

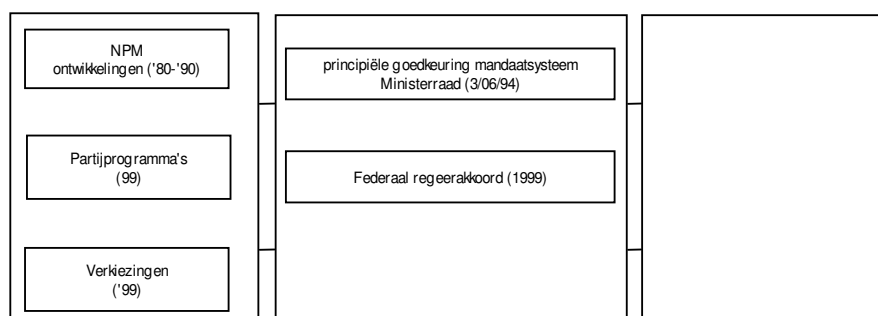
democraten (PSC) en het liberale kartel (PRL-FDF-MCC) voorstellen hadden opgenomen. Hoewel de Franstalige socialistische partij (PS) de noodzaak om de overheid te moderniseren niet afwijst, kunnen we toch stellen dat ze de modernisering op een andere manier invulde. In tegenstelling tot de andere partijprogramma's gaat een managementgerichte benadering van de overheid het partijprogramma van de Parti Socialiste geheel voorbij.

De verkiezingsuitslag toonde een vraag naar vernieuwing vanuit de Belgische bevolking en leidde tot een nooit eerder uitgegeven coalitieregering. De modernisering van de administratie zou bovenaan de agenda komen te staan. Hierbij zouden voornamelijk twee actoren verantwoordelijk voor zijn: de premier en de Minister van Ambtenarenzaken. Beide actoren zouden er samen voor zorgen dat de modernisering van de administratie bovenaan de agenda van de federale regering zou komen te staan.

Hoewel we op basis van de partijprogramma's merkten dat de Franstalige socialisten een andere visie hadden ten opzichte van de administratie, vonden alle regeringspartners een akkoord om van de modernisering van de administratie de hoogste prioriteit te maken. Bovendien kunnen we hier opmerken dat de voorstellen die we in het regeerakkoord terugvonden veeleer een antwoord boden op de algemene vraag naar veranderingen dan wel een duidelijk afgebakend project vormden voor de modernisering van de administratie. We zouden hier kunnen stellen dat alle coalitiepartners zich akkoord verklaarden dat het functioneren van de overheid moest veranderen.

Tijdens de late jaren '90 waren er een aantal kritische omgevingsfactoren voor hervorming aanwezig waren: bottom-up druk voor hervorming, eensgezindheid tussen de verschillende politieke partijen over de noodzaak van een ommekeer, tandem van een eerste minister die Copernicus een prioriteit noemde en een minister van Ambtenarenzaken met een sterke reputatie en ten slotte een budgettaire situatie die investeringen mogelijk maakte (Van de Walle et al., 2005). Copernicus was dus een kind van zijn tijd, dat alleen onder bepaalde gunstige omstandigheden kon geboren worden (Hondeghem et al., 2005).

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de agenda-setting samen.



Figuur 29: schematisch overzicht van de events tijdens de agenda-setting

2 POLICY FORMULATION

Na de vertrouwensstemming in het parlement kon de regering aan de slag. In de zomer van 1999 gaf de minister van ambtenarenzaken de filosofie van de hervormingen vorm in een visietekst die later de Bouillonnota genoemd werd. De fase van de policy formulation wordt vorm gegeven door twee belangrijke events: die de Bouillonnota en de Copernicusnota. Deze twee basisdocumenten zullen de bakens voor de hele hervorming uitzetten.

2.1 De overheidscontext in een veranderende maatschappij: de Bouillonnota

Bij de bespreking van het regeerakkoord verwezen we al naar de initiatieven die gelanceerd werden met het oog op de modernisering van de administratie. De visie achter de globale hervormingen zou echter vorm krijgen in een negen pagina tellende nota die als titel “*de overheidscontext in een veranderende maatschappij*” zou meekrijgen. Deze tekst vloeide voort uit de pen van de minister van Ambtenarenzaken zelf : “*De Bouillon-nota heb ik zelf geschreven, zonder consultants*” (Pelgrims & Hondeghe, 2004).

Nadat de hervorming op de agenda werd geplaatst door de voltallige regering, nam de minister van Ambtenarenzaken het initiatief om de filosofie van de hervorming verder vorm te geven. “*Van den Bossche heeft gebruik gemaakt van de algemene trend om de administratie te hervormen, zoals hij dat ook in Vlaanderen heeft gedaan*” (Pelgrims & Parys, 2004i).

In de nota schetst minister Van den Bossche de wijzigende maatschappelijke context waarin de overheid dient te opereren. Deze veranderingen vereisen een meer klantgerichte aanpak (zowel externe als interne klant) van de overheid. Deze aanpak vereist van de overheid dat ze meer resultaatgericht, efficiënt, effectief, klantgericht, kortom ‘doelmatig’ werkt (Van den Bossche, 1999).

Om een moderne en klantgerichte overheid te creëren vermeldt de nota acht principes die voorop staan bij veranderingsprocessen van de overheid (Van den Bossche, 1999):

1. de verhoogde autonomie van de overheidsdiensten
2. de verhoogde responsabilisering van de overheidsmanager
3. het sturen op resultaten
4. de klantgerichtheid
5. de transparantie
6. de eenvoud van de regelgeving en van de processen
7. het bewaken van de geleverde kwaliteit, ex ante en ex post
8. de uitbouw van prestatie-indicatoren zodat de effecten van het overheidsoptreden meetbaar worden.

De voorgestelde hervormingen in de visieteksten vertrekken vanuit een globale benadering van de overheidsorganisatie. De voorstellen richten zich zowel op het gebied van HRM, de hertekening van de organisatiestructuur en de afplatting van de hiërarchie als op de werkprocessen en de hele controlecyclus. In het kader van dit onderzoek is het belangrijk te wijzen op de verdere invulling die het mandaatsysteem krijgt in de nota. Naar analogie met het regeerakkoord, schuift de visietekst het mandaatsysteem voor leidinggevende ambtenaren naar voren. Het mandaat diende zich te vertalen in een resultaatverbintenis voor het bereiken van de vooropgestelde output. Dit vanuit een discussie over de haalbaarheid met de beschikbare middelen. Daarnaast houdt het mandaat in dat verantwoordelijkheid over beheer en inzet van personele en financiële middelen bij de mandaathouder ligt (Van den Bossche, 1999). De aanstelling van mandaathouders zou plaatsvinden nadat het leidinggevend potentieel van de kandidaten is vastgesteld aan de hand van een extern assessment. De concrete aanstellingen van de leidinggevenden zou echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn van de regering.

2.2 Overleg over de visie van de hervormingen in Bouillon

Tijdens het onderzoek kwam tot uiting dat minister Van den Bossche als inspirator van de aankomende hervorming kan beschouwd worden. Noch ambtenaren, noch consultants werden betrokken bij het uitwerken van deze filosofie. Nadat de visietekst in de zomer van 1999 vorm kreeg, werd de nota voorgelegd aan het college van secretarissen-generaal tijdens het managementseminarie van 28 tot en met 30 september 1999. Het managementseminarie ging door in Corbion, een deelgemeente van de stad Bouillon in de provincie Luxemburg. Het is ook naar deze stad dat de visietekst nadien genoemd werd.

Tijdens het managementseminarie in Corbion zette minister Van den Bossche zijn principes van de aankomende hervorming uiteen. Uit interviews blijkt dat er tijdens dit seminarie stevige discussies zijn gevoerd over de basisbeginselen. Volgens minister Van den Bossche waren de discussies constructief en was er op het einde een vrij grote consensus. De voormalige minister wijdt dit aan de groepsdynamiek en doordat een aantal mensen dachten *“dat het wel zo’n vaart niet zou lopen en dat men nog genoeg obstructie zou kunnen plegen”* (Pelgrims & Honddeghem, 2004). Bij een aanwezige ambtenaar viel op te tekenen dat er inderdaad hevige discussies gevoerd werden maar *“dat de minister niet van plan was om zijn plan zelfs lichtjes te wijzigen”* (Pelgrims & Parys, 2004d). De geïnterviewde ambtenaar stelde dat het eerder een kennisgeving dan een dialoog was en dat het duidelijk was dat het College van Secretarissen-generaal geen invloed zou kunnen uitoefenen op de hervormingen (Pelgrims & Parys, 2004d).

2.3 De hervorming wordt uitgewerkt door experts

Na het managementseminarie in Corbion/Bouillon werd tijdens de ministerraad van 1 oktober 1999 de volgende stap gezet in de ontwikkeling van de hervorming. Tijdens deze vergadering werd beslist om twee gemengde werkgroepen op te richten. Deze zouden bestaan uit premier Verhofstadt, minister Van den Bossche, twee van hun kabinetsmedewerkers en drie externe

consultants van de tijdelijke vereniging van Andersen Consulting, PriceWaterhouseCoopers en KPMG (Thijs, 2005). Daarnaast zouden de werkgroepen bevolkt worden door een aantal medewerkers van de regeringscommissaris belast met de administratieve vereenvoudiging. De werkgroepen zouden van start gaan half november 1999.

Uit interviews blijkt dat het niet zozeer de organisaties zelf waren die zitting hadden in de werkgroepen, maar veeleer consultants ten persoonlijke titel (Ruyters & Pelgrims, 2006a; Pelgrims & Parys, 2004g). Minister Van den Bossche gaf aan tijdens het onderzoek dat hij deze consultants zelf koos. *“Dat was met consultants, die we persoonlijk hadden aangesteld, niet per bureau”* (Pelgrims & Hondeghem, 2004). Hiervoor kon hij een beroep doen op het netwerk dat hij opgebouwd had tijdens de periode van de hervormingen in de Vlaamse overheid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat één van de consultants de werkgroepen vergeleek met de expertengroep in de Vlaamse overheid (Pelgrims & Parys, 2004f). De minister was van mening dat je een hervorming niet kan doorvoeren met wie binnen het systeem actief is. Verder was hij van mening dat de capaciteit in huis ontbrak om een dergelijke onderneming tot een goed eind te brengen. Hij verwees hier naar het feit dat er in het verleden nooit specifiek geworven was om bepaalde competenties betreffende veranderingsmanagement of organisatieontwikkeling binnen te halen. Ten tweede zorgden imago en verloning ervoor dat de overheid geen experts kon werven. Ten derde hadden de bestaande diensten niet de ervaring en de ampleur om een dergelijke hervorming door te voeren (Pelgrims & Hondeghem, 2004).

De taak van de werkgroepen zou er in bestaan om een nieuwe structuur uit te tekenen en het vernieuwde personeelsbeleid vorm te geven. Ambtenaren uit de federale overheid zouden opvallende afwezigen vormen bij het uittekenen van de hervormingen. Noch topambtenaren, noch ambtenaren uit het eerder opgerichte ABC (Adviesbureau/Bureau Conseil) zouden betrokken worden bij het vormgeven van de hervormingen (Pelgrims & Parys, 2004c; Pelgrims & Parys, 2004l). De taak van het college van secretarissen-generaal en van het intern adviesbureau ABC was beperkt tot het achteraf bestuderen van de plannen. Grauls wijst erop dat de hervorming vertrok van een zeer negatief beeld van de administratie, en dat bijgevolg de rol voor de administratie in het uittekenen van de visie minimaal was (Grauls, 2002). De consultants moesten de expertise leveren die volgens de minister niet in huis was (Pelgrims & Hondeghem, 2004). Tijdens een interview met een kabinetslid werd ook gewezen op de mismatch tussen het ministerieel kabinet Ambtenarenzaken en ABC. Een mismatch en een verschil in visie over de hervorming maakte dat het ABC niet betrokken werd in de hervormingen. *“Ik heb een half jaar geprobeerd om een beroep te doen op hun expertise [van ABC – CP]. Het gaat er niet over of er voldoende expertise was. De stijl was te verschillend. In mijn eerste schema's die ik aan Van den Bossche liet zien speelde ABC een belangrijke rol maar als men met die mensen ging praten dan ging het niet. De toegevoegde waarde was zeer beperkt. Het is niet omdat er een korps is, dat het goed is. ABC was een vergadering van individuen met een mismatch over wat er nodig was voor Copernicus”* (Pelgrims & Parys, 2004l).

Hoewel we eerder in het regeerakkoord konden lezen dat de resultaten van de externe audit de krachtlijnen van de hervorming dienden aan te geven, werd deze piste verlaten met de oprichting

van de twee werkgroepen (Nomden, 2000). Officieel verwees men hiervoor naar de studies die in de jaren '90 waren uitgevoerd in het kader van de radioscopie (Thijs, 2005). Deze studies zouden immers toelaten om goed de pijnpunten in de federale overheid aan te duiden en voorwerp van verandering te maken. In de bijlagen van het moderniseringsplan (cfr. infra) is duidelijk te merken dat de leden van de werkgroepen zich voor het uitwerken van de krijtlijnen van de hervorming baseerde op de auditrapporten van ABC (X, 2000d).

Uit het onderzoek blijkt echter dat dit slechts één element was bij de keuze om de externe audit niet uit voeren. Daarnaast bleek ook het aspect tijd een belangrijke rol te spelen. De eerder geschetste context en de prioriteit die de hervormingen in het regeerakkoord kregen, zorgden voor een opportuniteit die niet kon uitgesteld worden om te wachten op de resultaten van de externe audit. Er had zich een 'window of opportunity' geopend voor de hervormingen en er moest actie ondernomen worden voordat het sloot. *"Omwille van het beperkte 'window of opportunity' koos men voor een radicale ommezwaai. Men wilde een chokeffect waarbij de overheid op zijn grondvesten daverde. Dit was een zeer bewuste keuze"* (Pelgrims & Parys, 2004l).

2.4 De krijtlijnen van de hervorming: de Copernicusnota

De werkzaamheden in de werkgroepen zouden afgerond worden eind januari 2000. Binnen de drie maanden formuleerden de werkgroepen de voorstellen om van de federale overheid een performante organisatie te maken. De snelheid waarmee de voorstellen werden geschreven toont nogmaals aan dat de intentie aanwezig was om voortgang te maken met de hervormingen.

De analyse en aanbevelingen van de werkgroepen zouden de titel 'Naar een Modernisering van de Openbare Besturen' meekrijgen (X, 2000e). Het rapport bevatte een blauwdruk voor de hervormingen vertrekkende van twee belangrijke uitgangspunten: de overheid als betere werkgever en de overheid als betere dienstverlener. Om dit te bereiken werd voorgesteld om een volledige reorganisatie van de structuur van de federale openbare diensten door te voeren, een mandaatsysteem voor topambtenaren in te voeren, het personeelsbeleid te vernieuwen en een nieuw begrotings- en beheersysteem te implementeren (Nomden, 2000).

2.4.1 Voorwaarden voor de werking van een mandaatsysteem

In het kader van dit onderzoek focussen we op de aanbevelingen die in het voorstel werden uitgewerkt met betrekking tot het mandaatsysteem voor de federale overheid. De derde aanbeveling van het vierde hoofdstuk – aanbeveling voor overheidsmanagement en structuur – werkt de modaliteiten van een mandaatsysteem verder uit. De nota stelt voor dat een groep van topambtenaren hun functie vervullen onder het regime van een mandaatcontract. Deze groep kan omschreven worden als de voorzitters van de federale overheidsdiensten, de hoofden van de domeinen en een nader te definiëren groep van topambtenaren (X, 2000e).

Vervolgens werkt de nota drie voorwaarden uit die essentieel zijn voor het functioneren van mandaatcontracten. Deze zijn achtereenvolgens: een omgeving die een zakelijke relatie creëert en ondersteunt gebaseerd op wederzijds vertrouwen; een verbintenis tot gezamenlijk doel (politiek én administratie) en verantwoordelijkheid voor de resultaten; er een focus op de 'big picture'. In het document 'Naar een modernisering van de Openbare Besturen' wordt aan deze voorwaarden slechts een beperkte invulling gegeven. Een ruimere uitwerking van de voorwaarden vinden we terug in de bijlagen en meer bepaald in de vierde bijlage (X, 2000d). In tegenstelling tot het hoofddocument werden de bijlagen van het veranderingsplan niet verspreid.

In de bijlage vormt de omgeving een eerste belangrijke voorwaarde voor mandaatsystemen. Deze omgeving dient een zakelijke relatie, gebaseerd op vertrouwen, te onderhouden en te promoveren. Voor een verder begrip van deze eerste voorwaarde verwijst de bijlage naar een vertrouwensrelatie tussen de minister en de chief executive. Bijlage 4 verwijst naar de keuze die in vele OESO landen werd gemaakt om de voorkeur te geven aan prestatiecontracten boven legalistische contractuele verbintenissen. Deze prestatiegerichte verbintenissen zouden ertoe leiden dat er meer aandacht komt voor de afgesproken doelstellingen en de te behalen resultaten dan voor het kader op zich.

De tweede belangrijke voorwaarde vormt het engagement voor het behalen van wederzijdse doelstellingen gekoppeld aan de gedeelde verantwoordelijkheid voor de resultaten. Volgens de Copernicusnota is het essentieel dat de objectieven van politiek en administratie op één lijn liggen. Onder deze tweede voorwaarde wordt een voorbeeld uitgewerkt over Nieuw-Zeeland en de koppeling tussen Strategic result Areas aan de werking van de departementen en de Key result Areas in de verbintenissen van de chief executives.

De derde belangrijke voorwaarde vormt de focus op de 'big picture'. Dit benadrukt de noodzaak dat contractbeheer moet vergezeld zijn van een prestatiegerichte verandering in de organisatiestructuur en beheerscultuur van de organisatie.

2.4.2 Een eerste aanzet voor een mandaatsysteem in de federale overheid

De nota stelt vijf basiselementen van een mandaatsysteem in de federale overheid voorop.

Een eerste element vormt de tijdsduur van de mandaten. Hiervoor wordt een onderscheid gemaakt tussen de voorzitter van de federale overheidsdienst en andere topambtenaren. De duur van het mandaat voor de voorzitter zou samenvallen met de legislatuur (plus zes maanden om de continuïteit te waarborgen). De duur van het mandaat van de andere managers zou zes tot zeven jaar bedragen. Voor een eerste toepassing zouden de voorzitters worden aangesteld voor een periode van 7 jaar.

Een tweede element vormt het juridische kader van het mandaatcontract. Hierbij wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het mandaatcontract en het beheerscontract. Het mandaatcontract is een persoonlijk contract dat gericht is op de persoonlijke doelstellingen en resultaten van de manager. Het beheerscontract vormt daarentegen een contract tussen de politieke mandataris en de organisatie en behelst collectieve doelstellingen. Daarnaast beveelden de werkgroepen aan om de mandaten zowel open te stellen voor externen als internen. Er wordt echter een onderscheid gemaakt tussen externen en ambtenaren bij de aanstelling van mandaatsystemen. Externen worden tewerkgesteld onder de vorm van een arbeidscontract van tijdelijke duur. Voor statutaire ambtenaren bestaat het mandaat uit de condities van het mandaatsysteem zonder evenwel afbreuk te doen aan de verworvenheden en andere rechten uit het statuut.

Een derde element bepaalt dat een mandaatsysteem voorziet in een minimale opdrachtdefinitie. Deze definitie zou een taakomschrijving omvatten, de belangrijkste politieke en strategische doelstellingen en de belangrijkste middelen en resultaten. De nota stelt bijgevolg dat het mandaatsysteem veeleer een raamwerk vormt voor de relatie tussen minister en bestuurder.

Een vierde element werkt de beloning van de mandaathouders uit. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen statutairen en niet-statutairen.⁵⁹ Daarnaast stelt de nota dat de verloning voor topfuncties drastisch zal moeten verhoogd worden om tot een marktconform verloningsbeleid te komen.

⁵⁹ Niet statutairen zouden aangesteld worden in een tijdelijk werkcontract met een vaste renumeration op een competitieve basis, een bonuspotentieel van 20 à 30 %, extralegaal pensioen, voordelen 'in natura', voorwaarden bij beëindiging van contract. Statutaire ambtenaren verkrijgen bovenop hun basiswedde, een vaste toelage, een bonuspotentieel van 20 à 30 % en voordelen 'in natura'. Bij beëindiging van het mandaat vallen zij terug op hun vorige statutaire voorwaarden. Wat betreft pensioenen ressorteren zij onder het statutair regime voor hun basiswedde, onder een extralegaal systeem voor wat betreft hun toelage (X, 2000e).

Een vijfde en laatste element van het mandaatsysteem vormt de evaluatie van de mandaathouder. De nota stelt voor om de mandaathouder jaarlijks te evalueren door middel van een functioneringsgesprek. Dit functioneringsgesprek zou de mogelijkheid geven tot bijsturing. Op het einde van het mandaat zou er een balansgesprek met de minister plaatsvinden (X, 2000e).

2.4.3 Verobjectivering van de selectie en benoemingen

De introductie van mandaten diende samen met de vernieuwde selectiemethode een ankerpunt te worden in de hele hervorming van de federale overheid. De derde aanbeveling voor een vernieuwd personeelsbeleid schoof een verobjectivering van de selectie en benoemingen naar voren. In het kader van dit onderzoek focussen we op de werving en selectie van de topambtenaren.

Om de werving en selectie van het vernieuwd directiekader te optimaliseren, stelt de nota de volgende procedure voorop. In eerste instantie wordt elke goedgekeurde vacature bekendgemaakt via interne kanalen, het Belgisch Staatsblad en andere externe kanalen (bv. kranten, internet,...). Vervolgens wordt een preselectie georganiseerd onder toezicht van de federale selectiedienst door één of twee externe deskundigen op basis van een assessment en eventueel andere bijkomende selectietechnieken en/of proeven. Tot slot rangschikt een selectiecommissie de beste kandidaten⁶⁰.

2.4.4 Een modernisering beïnvloed door de OESO.

De Copernicusnota vormt een illustratie van de internationalisering van managementideeën. De nota is erg schatplichtig aan OESO-teksten en is duidelijk geïnspireerd door internationale public management trends (Parys et al., 2005). De invloed vanuit de OESO in de nota is ook merkbaar wanneer we de bijlagen analyseren. In de nota wordt een bespreking vermeld van de HR praktijk in zes nationale overheidsorganisaties. Deze zes nationale overheidsorganisaties zijn achtereenvolgens: Frankrijk, Nieuw Zeeland, Canada, USA en Spanje.

Eerder stelden we dat er in de bijlagen vaak verwezen werd naar eerdere studies van ABC en documenten vanuit de secretarissen-generaal met betrekking tot de modernisering van de overheid. Bij verschillende voorstellen merken we dat de visie van de secretarissen-generaal en ABC (op basis van documenten) vermeld worden. Het uitwerken van het mandaatsysteem vormt hierop echter een uitzondering. Het zes pagina's tellende document werkt de voorstellen met betrekking tot de voorwaarden en de modaliteiten zelfstandig uit. Op basis van de filosofie van de verschillende bijlagen kunnen we besluiten dat de auteurs van de bijlagen en nota zich voornamelijk gebaseerd hebben op voorbeelden die te vinden zijn in de Angelsaksische landen (Nieuw Zeeland, Verenigd Koninkrijk, USA).

⁶⁰ De selectiecommissie rangschikt maximum zeven en minimum drie kandidaten.

De invloed vanuit de verschillende OESO landen werd bevestigd tijdens een interview met een consultant. *“De basisconcepten zijn gehaald uit de ervaringen en ideeën van de mensen rond de tafel. Er is ook heel wat desk-research gebeurd. Er zijn vergelijkingen gebeurd met de verschillende landen. Het klopt dat het resultaat sterk was ingegeven vanuit OESO en PUMA. Dit door desk-research en internationaal vergelijkend onderzoek. De studies van de OESO werden daar gretig gelezen”* (Pelgrims & Parys, 2004f).

2.4.5 De modernisering krijgt een naam: Copernicushervorming

Op 16 februari 2000 zouden premier Verhofstadt en minister Luc Van den Bossche de voorstellen en aanbevelingen van beide werkgroepen presenteren aan de verzamelde pers. De voorstelling zou nagenoeg samenvallen met de geboortedatum van Nicolaus Copernicus (19 februari 1473) de Poolse astronoom die als eerste durfde te beweren dat de zon niet rond de aarde draait maar de aarde rond de zon.

Met de geboortedatum in het achterhoofd schreef Guy Tegenbos zijn verslag. Het artikel kreeg de niet mis te verstane titel ‘Noodzakelijke revolutie’ en stelde: *“de voorstellen zitten logisch in elkaar. Ze nemen in grote mate de suggesties van de consultantbureaus over die aan de voorbereiding meewerkten. Wat zij voorstellen houdt een Copernicaanse revolutie in. De zon draaide niet om de aarde maar de aarde om de zon. De kern van de hervorming is dat de burger er niet is om de politici en de administratie te dienen, maar dat de administratie en de politiek rond de burger moeten draaien”* (Tegenbos, 2000b). De toon was gezet en de hervorming zou vanaf dan bestempeld worden als de Copernicushervorming. Aangezien de benaming naadloos aansloot bij de ambities van de federale regering, vond de term snel ingang als label voor de hele hervorming (Brans et al., 2006).

2.5 Managementfuncties worden opengesteld voor interne en externe kandidaten

De voorstellen over managementfuncties focusten sterk op de verhoging van managementcapaciteiten voor topambtenaren. Hierbij is het opvallend dat de voorstellen niet de traditionele benaming van de topambtenaren overnamen. Daarentegen wordt er in de nota gesproken over de voorzitter van het directiecomité (de zogenaamde N-functie), de N-1 en de N-2. Hieruit kunnen we afleiden dat men bij het uittekenen van de voorstellen afstand wilde nemen van de huidige topambtenaren. Het mandaatsysteem werd duidelijk geconcipeerd los van de huidige topambtenaren.

Daarbij kunnen we verwijzen naar de ervaringen die minister Van den Bossche had opgedaan tijdens de modernisering van de Vlaamse administratie. Deze ervaring zorgde ervoor dat er een ruimere aandacht ging naar de leidinggevende ambtenaren en specifiek naar hun managementcapaciteiten. De ervaring met de modernisering van de Vlaamse administratie leidde tot de beslissing om alle topfuncties vacant verklaren. Alle topambtenaren konden zich

kandidaatstellen voor de managementfuncties maar niet alle gegadigden zouden geselecteerd worden (Van Hooland, 2003). Tijdens een interview verwees minister Van den Bossche ook naar zijn ervaring met de Vlaamse overheid bij het nemen van de beslissing om de topfuncties open te stellen.

“Ik blijf dat een juiste beslissing vinden. Ik heb hier in Vlaanderen ook over getwijfeld maar toen was alles totaal nieuw. Ondertussen zijn een aantal zaken (bv. mandaten) die toen moeilijk lagen, verteerd. Toen heb ik gekozen om het niet te doen. Ik wilde het niet overladen.[...] Ik heb even overwogen om iedereen te laten zitten, en ze onder mandaat te plaatsen. Ten eerste dacht ik: dan blijven ze over een paar jaar toch gewoon zitten en ten tweede was je je eigen verandering aan het kapot maken als je ze moet introduceren met generaals die niet geloofden in de verandering, samen met hun kolonels. Je kan vanalles uitvinden, maar je moet het op het veld zelf laten implementeren en daar heb je niets te zeggen. De departementen zijn federaal ook nog eens onafhankelijke baronieën” (Pelgrims & Hondeghem, 2004).

Een belangrijke stap bij het aan de kant schuiven van ambtenaren was de oprichting van het Permanent Podium voor Modernisering (PPM). Dit PPM zou samengesteld zijn uit de secretarissen-generaal, de vertegenwoordiger van de minister van ambtenarenzaken en modernisering, de vertegenwoordiger van de premier, een aantal (max. vijf) externe consultants en de ICT manager. Het PPM zou worden voorgezeten door de minister van Ambtenarenzaken en modernisering (Van den Bossche, 2000d). Een belangrijk gevolg van de oprichting van het PPM, zijn de wijzigingen die werden doorgevoerd aan de taakinvulling van het college van secretarissen-generaal (KB van 6 september 1993). Voor de duur van het PPM werd de bevoegdheid van het college van secretarissen-generaal op het vlak van modernisering van de werking van de overheidsdiensten opgeschorst. Tijdens het interview met de minister Van den Bossche stelde hij het volgende:

“Ik heb ook reglementair ingegrepen en alle zaken die belangrijk waren onder mijn voorzitterschap laten doorgaan, en de rest onder de voorzitter van het college. En aangezien ik de agenda opstelde, was er niet veel meer voor hem. Met die mensen kon je echt niet veel doen, met sommigen wel” (Pelgrims & Hondeghem, 2004).

Deze nieuwe constructie werd op poten gezet samen met de uitwerking van de moderniseringsvoorstellen. De nota aan de Ministerraad was immers gedateerd op dezelfde dag dat de voorstellen tot modernisering werden gelanceerd (16 februari 2000).

Eind mei 2000 stelde minister Van den Bossche in de Kamer van volksvertegenwoordigers expliciet dat deze maatregelen tot doel hadden om de uitwerking van de moderniseringsvoorstellen niet enkel aan het College van secretarissen-generaal over te laten. *“Het college van secretarissen-generaal is niet de drijvende kracht achter de modernisering van de administratie. Ik heb de bewuste nota zelf opgesteld in Corbillon en daaruit is de Copernicusnota ontstaan. Om de leden van het college maximaal te betrekken bij de hervormingen zullen zij aanwezig zijn bij de zittingen. Maar aangezien zij niet de initiatiefnemers*

zijn, zullen het voorzitterschap en de agenda tijdelijk bij mij liggen. [...] Duidelijk is dat het bestaande college niet over de visie beschikt om de modernisering tot stand te brengen" (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2000b)

Daarnaast beklemtoonde de minister nogmaals dat de managementfuncties opengesteld zullen worden voor externe en interne kandidaten. *"In het Copernicusplan staat dat we alle managementfuncties opnieuw zullen selecteren. De belangrijkste zullen extern en intern worden geselecteerd, de anderen intern. Het is niet zeker dat dezelfde personen achteraf met dezelfde functie zullen worden belast. Dit college heeft, noch in het verleden, noch op heden, uit zichzelf de visie opgebracht om dat veranderingsplan te maken. We moeten realistisch zijn. Door de nieuwe selecties moeten er eigendomsoverdrachten gebeuren"* (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2000b). We kunnen hieruit besluiten dat het scenario om de managementfuncties open te stellen reeds van bij de aanvang van de modernisering klaar lag. Het college van secretarissen-generaal en de andere topambtenaren werden beschouwd als een deel van het systeem dat moest verdwijnen. De strategie was gericht op het aantrekken van nieuwe topambtenaren. De nieuwe managers zouden het voortouw nemen in de hervorming en zorgen voor een draagvlak voor de hervorming.

2.6 Moeilijkheden in de coalitie over de Copernicushervorming

Uit de krantenartikels die in De Standaard en De (Financieel-economische) Tijd verschenen na de presentatie bleek nogmaals dat de nota geconcipieerd werd door een aantal actoren op de ministeriële kabinetten van de premier en minister Van den Bossche in samenwerking met een aantal consultants. De (Financieel-economische) Tijd meldt dat de regeringstop haar voorstellen voor de modernisering van de federale overheidsdiensten voorgelegde aan het college van secretarissen-generaal (X, 2000a). Tijdens een interview met een topambtenaar werd bevestigd dat de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van Openbare Besturen niet de steun vroeg aan de secretarissen-generaal om de hervorming te trekken (Pelgrims & Parys, 2004d). Kernleden uit de cel die de modernisering zouden aansturen gaven tijdens de interviews aan dat ook zij pas betrokken werden bij de modernisering vanaf het moment dat de nota neergelegd werd (Pelgrims & Parys, 2004l).

Zowel De Standaard als De (Financieel-Economische) Tijd meldden dat de premier en minister Van den Bossche de moderniseringsvoorstellen lanceerden vooraleer ze politiek afgetoetst waren (Tegenbos, 2000a) (X, 2000a).

Uit een interview met minister Van den Bossche bleek dat niet alle ministers even warm liepen voor de voorgestelde hervormingen. *"Het was toen al duidelijk, maar minder geprononceerd, dat slechts 2 mensen in de regering dit droegen; Guy (Verhofstadt) en ik"* (Pelgrims & Hondeghe, 2004). Hoewel er een verschil in opvatting bestond over de modernisering tussen de twee taalgemeenschappen in België is deze voorstelling te beperkt. Van den Bossche schetste tijdens het interview dat de Nederlandstalige partijen de veranderingen beter begrepen maar dat ze daarom niet allemaal even enthousiast waren. Hier bleken voornamelijk de twee trekkers van de

hervormingen belangrijk. *“De VLD’ers moesten wel omdat Guy er achter stond”* (Pelgrims & Hondeghem, 2004). Tijdens het interview schetste hij ook dat zijn partijgenoten in de federale regering - Frank Vandenbroucke en Johan Vandenlanotte - niet echt de hervorming steunden, maar ook niet tegenwerkten. Volgens minister Van den Bossche gingen de Franstalige liberalen mee in de voorgestelde hervormingen.

De problemen in de regering bleken zich voornamelijk te bevinden aan de kant van de Franstalige socialisten. Uit interviews bleek inderdaad dat de lancering van de Copernicushervorming zorgde voor het bekoelen van het enthousiasme voor de modernisering aan de kant van de Franstalige socialisten. Uit een interview met de Parti Socialiste blijkt dat de strategie erin bestond om de nota te accepteren maar eerder als algemeen kader. *“Men kan het eens zijn over grote lijnen, maar daarom nog niet over de details of over de manier van uitvoeren. In een strategische nota heb je niet de details. [...] De Copernicusnota werd geaccepteerd, maar als een algemeen kader. Men besloot de concrete plannen (betreffende loopbanen e.d.) af te wachten vooraleer te reageren. Nadat concreet duidelijker werd welke richting het uit zou gaan, ontstonden er voor de PS problemen”* (Pelgrims & Hondeghem, 2004).

Tijdens het interview beklemtoonde minister Van den Bossche dat hieraan naast culturele redenen ook strategische redenen ten grondslag lagen. Voor het culturele aspect kunnen we verwijzen naar de analyse van de partijprogramma’s. Hier concludeerden we reeds dat de Parti Socialiste duidelijk andere voorstellen voor modernisering naar voren schoof en management niet als een oplossing zag. Daarnaast wees Van den Bossche er tijdens het interview op dat de voorzitter van de PS ook een strategische reden had om minder enthousiast te zijn over de moderniseringsvoorstellen. Tijdens de verkiezingen was gebleken dat de onderwijsachterban verschoven was van de PS naar Ecolo. Volgens Van den Bossche vreesde de voorzitter dat de PS door de maatregelen in de Copernicushervorming ook de ambtenaren als haar achterban zou verliezen aan Ecolo. *“Hij heeft mij ooit toevertrouwd: ik ben volledig akkoord met je analyse en met je nota, maar we hebben al de onderwijzers verloren, ik wil niet ook nog de ambtenaren verliezen. Intellectueel was hij het volledig eens, maar tactisch zei hij: ik speel hier dicht tegen het ACOD en vergeet het maar”* (Pelgrims & Hondeghem, 2004).

Daarnaast dienen we hier ook te wijzen op een opmerking van een voormalige minister (Pelgrims & Parys, 2004i) De geïnterviewde wees erop dat er een discrepantie bestond bij de PS en ECOLO tussen de personen die de regeringsonderhandelingen hadden gevoerd en zij die minister zijn geworden. Het onderhandelingssteam bestond uit personen die veel gematigder waren ingesteld dat diegene die uiteindelijk minister werden. Bovendien waren de ministers vanuit de PS en ECOLO veel minder gevoelig voor de afspraken, al was het maar omdat zij die afspraken niet zelf hadden gemaakt.

2.7 De hervorming krijgt groen licht van de regering

Eerder stelden we dat de voorstellen gelanceerd werden door de premier en de minister van ambtenarenzaken zonder dat deze waren overlegd met de coalitiepartners. Het kernkabinet zou

op 1 maart 2000 over de moderniseringsvoorstellen beraadslagen. Op basis van de nota van de minister van Ambtenarenzaken aan de ministerraad kunnen we concluderen dat het kernkabinet akkoord ging met de algemene teneur van de aanbevelingen die moeten leiden naar een versnelde modernisering van het overheidsapparaat (Kabinet van de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen, 2000).

De nota stelt dat er binnen elke federale overheidsdienst een directieraad zal worden opgericht. De voorzitter van het directiecomité wordt aangesteld in een mandaatfunctie. Verder stelt de nota dat de twee zwaarste functies (bijvoorbeeld de hoogste twee) zullen worden opengesteld voor internen en externen. De minder zware functies zullen worden ingevuld intern aan het federaal openbaar ambt. Daarnaast voorziet de nota in een actieplan opgebouwd aan de hand van vijf projecten. Een van de projecten is: 'de invoering van een mandaatsysteem voor alle topambtenaren'. Volgens het actieplan kan het doel als volgt omschreven worden: *"het invullen van de leidinggevende functies binnen de federale overheidsdiensten met personen onder een duidelijk afgebakende en in de tijd begrensd mandaat"* (Kabinet van de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen, 2000). Vooral het gebruik van het woord 'invullen' duidt opnieuw op het feit dat de zittende topambtenaren niet onder mandaat zouden geplaatst worden.

De ministerraad zou de voorstellen voor de modernisering van de administratie (inclusief de introductie van mandaatsystemen) goedkeuren op 28 april 2000.

2.8 Hoorzittingen in de Senaat

Naar aanleiding van de intenties in het regeerakkoord en het ondertussen vorm gekregen Copernicusplan hield de Commissie Binnenlandse Zaken en Administratieve aangelegenheden drie hoorzittingen. Deze hoorzittingen werden gehouden met de eerste minister, de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen en met vertegenwoordigers van de representatieve vakbonden. In het kader van dit onderzoek gaan we niet in op de tweede hoorzitting nl. die van 23 mei 2000.

De eerste hoorzitting met de eerste minister vond plaats op 16 mei 2000. Premier Verhofstadt ving de hoorzitting aan met een ruime uiteenzetting over de moderniseringsinitiatieven van de federale regering. De premier wees in dit opzicht op het feit dat de modernisering van het Openbaar Ambt een topprioriteit is voor zijn regering. Daarnaast verwees hij naar de intentie in het regeerakkoord om via een externe audit een doorlichting te maken van de federale overheid. Hierbij stelt hij dat: *"de regering heeft beslist om niet een zoveelste audit te organiseren die trouwens tot dezelfde conclusies zou komen als de verschillende audits die reeds in het verleden in verschillende departementen zijn gerealiseerd"* (Belgische Senaat, 2000). De premier vervolgt zijn uiteenzetting met de krachtlijnen van de hervorming en wijst op de invoering van het mandaatsysteem als de tweede krachtlijn van de modernisering. Hierbij stelt hij dat de regering van plan is om de leidinggevende ambtenaren niet langer te benoemen zoals dat het geval is voor de secretarissen-generaal, maar een mandaat te verlenen voor een periode van zes jaar.

Na de uiteenzetting door de premier volgde de gedachtewisseling met de senatoren. Tijdens deze gedachtewisseling stelde een senator dat hij/zij het eens is met de invoering van een mandaatsysteem. De senator waarschuwde evenwel voor het feit dat dit niet mag leiden tot de aantasting van het principe van de vaste benoeming van de ambtenaren en de hieruit voortvloeiende rechten. Een andere senator wees op het memorandum van het college van secretarissen-generaal waarin gevraagd wordt naar een modernisering en een herziening van de verantwoordelijkheid van de leidinggevende ambtenaren. Daarnaast wees de senator op de voorbije initiatieven van de vorige regering in verband met het mandaatsysteem die geschorst werden door de regering Verhofstadt (cfr. infra).

Een week na de hoorzitting met de vertegenwoordigers van de representatieve vakbonden vond de tweede hoorzitting met de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen plaats (30 mei 2000). De minister verwees bij de start van zijn uiteenzetting naar de nota's die reeds werden verspreid over de geplande moderniseringsinitiatieven. Naar aanleiding van de reactie van een senator wijst minister Van den Bossche op een verwarring over het mandaatsysteem. Het is volgens de minister niet juist om te stellen dat er mandaten zullen ingevoerd worden vanaf rang 13. Daarentegen is het eerder de bedoeling om mandaathouders te identificeren vanaf ambtenaren van rang 13 en hoger, zonder de indruk te wekken dat alle ambtenaren managementfuncties zullen opnemen.

Een aantal senatoren formuleerden vragen en bedenkingen bij het mandaatsysteem. Een van de senatoren stelde zich zorgen te maken over de legislatuurgebonden mandaten waarop minister Van den Bossche stelt dat dit niet van toepassing zal zijn op de topambtenaren maar enkel op het hoofd van de beleidsvoorbereidende cel.

Naar analogie met de gedachtewisseling met de premier wees een senator op de initiatieven van de vorige regering (cfr. infra). Hierbij bestond de intentie om topambtenaren van ambtswege het eerste mandaat op te laten nemen. Een ander senaatslid sloot zich hierbij aan en vroeg hoe het mandaat concreet zal worden ingevuld. Vervolgens vermeldt het verslag een reactie van een senator die zich afvraagt waarom de huidige 'gegradeerden' niet eerst een mandaat wordt gegeven.

Minister Van den Bossche reageert hierop door te stellen dat dit niet kan omwille van het feit dat de huidige 'gegradeerden' nooit een selectie hebben ondergaan op basis van hun managementcompetenties. Het selectiesysteem was voornamelijk gericht op bekwaamheid en ervaring en niet op leidingcapaciteiten. Minister Van den Bossche gaat verder en stelt dat: *“het niet betekent dat ze hun kandidatuur niet mogen stellen maar ze de selectie zullen moeten halen en dus ook slagen op het assessment”* (Belgische Senaat, 2000). De minister stelt echter dat indien de huidige topambtenaren door de tweede proef geraken, *“het bijna normaal is dat degene de er al werkt de voorkeur verdient”* (Belgische Senaat, 2000).

Minister Van den Bossche stelde dat de regeling over het mandaatsysteem uit de vorige regering niet voldeed aan zijn ideeën over de mandaten voor de federale overheid. Dit omwille van het feit dat een mandaat gekoppeld was aan het verkrijgen van een directiebrevet. In een nota aan de ministerraad (oktober 1999-cfr. infra) vroeg minister Van den Bossche om de invoering van het mandaatsysteem een jaar uit te stellen (Ministerraad, 1999). Hierbij wees hij op het te schoolse karakter van de initiatieven van de vorige regering. Bovendien kunnen we uit het verslag van de hoorzitting opmaken dat minister Van den Bossche de initiatieven te vrijblijvend vond. Zo wijst hij op het feit dat er geen sprake meer is van een *lettre de mission*, zoals in de vorige regering, maar van een echt contract met een manager waarin duidelijk doelstellingen, middelen en resources worden afgesproken.

Tijdens de hoorzitting in de Senaat ging de minister verder over de procedure die zal gevolgd worden bij het aanduiden van mandaathouders. In eerste instantie zouden de kandidaten onderworpen worden aan een assessment dat leidinggevende capaciteiten zal testen. De minister stelde er onmiddellijk bij dat dit een uitsluitingscriterium is. *“Wie dat niet haalt, komt niet meer in aanmerking”* (Belgische Senaat, 2000). Vervolgens worden kandidaten onderworpen aan een test op jobspecifieke kwaliteiten. Beide testen zullen uiteindelijk leiden tot een shortlist van kandidaten die in aanmerking komen voor een mandaat.

2.9 Het college van secretarissen-generaal uit zijn bezorgdheid over de plannen van de minister

Naar aanleiding van de uitingen van minister Van den Bossche in de Senaatscommissie van Binnenlandse zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt over het college van secretarissen-generaal stelde het college een gemeenschappelijke verklaring op. Deze verklaring kwam aan bod tijdens de bijeenkomst van het college van secretarissen-generaal en het kabinet van ambtenarenzaken op 26 juni 2000 (Van den Bossche, 2000a).

In hun gemeenschappelijke verklaring stellen de secretarissen-generaal dat ze de uitspraken van de minister in de parlementaire commissie betreuren. Tijdens de bijeenkomst wees het college op de verschillende voorstellen die het in de laatste vijf jaar formuleerde op het vlak van modernisering van de overheidsdiensten. Het college uitte zijn wil om een bijdrage te leveren aan de modernisering, maar vroeg maatregelen om de samenwerking correcter te laten verlopen.

De minister van zijn kant herhaalde wat hij in de commissie had gezegd: *“het college heeft nooit een globale aanpak van modernisering voorgesteld maar slechts enkele deelvoorstellen. Daarnaast is er geen probleem bij de topambtenaren op het vlak van vakexpertise wel op het vlak van overheidsmanagement. Hierdoor kan het College, in vergelijking met het verleden, niet functioneren als de motor van het huidige veranderingsproject”* (Van den Bossche, 2000a).

2.10 Het parlement controleert de regering

De Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat kenmerkten zich vooral door hun afwezigheid bij de vormgeving van de Copernicushervorming. Het parlement gaf invulling aan geen enkel aspect van de Copernicushervorming

Wanneer we echter de controlefunctie van het parlement analyseren, merken we dat er vanuit de verschillende fracties in totaal 35 vragen en interpellaties werden gesteld in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Deze 35 vragen en interpellaties werden allen, geteld in de zittingsperiode 1999-2000, met andere woorden tijdens de policy formulation fase.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de parlementaire vragen die werden gesteld in de periode 1999-2000. Uit de resultaten blijkt dat de vragen en interpellaties voornamelijk afkomstig zijn van de Nederlandstalige christen-democraten. Met 14 vragen vertegenwoordigen zij 40% van de gestelde vragen in de beginfase van de Copernicushervorming. Kamerlid Verherstraeten toonde zich het meest bedrijvig in de christen-democratische fractie (8 vragen). De VU-ID fractie vertegenwoordigde met 11 vragen 31% van de vragen en interpellaties. De sterke vertegenwoordiging van CVP en VU-ID kent ook zijn gevolgen wanneer we de cijfers opsplitsen naar meerderheid en oppositie: 90% van de vragen is afkomstig uit de oppositie. Bovendien lieten de Nederlandstalige fracties het meest van zich horen: 90% van de vragen is afkomstig uit een Nederlandstalige fractie.

Politieke partij	Aantal vragen/interpellaties	Percentage
AGALEV	1	2.9%
CVP	14	40%
PSC	3	8.6%
SP.A	1	2.9%
Vlaams Blok	4	11.4%
VLD	1	2.9%
VU-ID	11	31.4%
totaal	35	100

Tabel 40: vragen en interpellaties naar politieke partij tijdens de policy formulation fase

Daarnaast classificeerden we de vragen volgens het thema waarop ze gericht zijn. Het grootste deel van de vragen was gericht op de conceptualisering en uitvoering van het moderniseringsplan en de uitgevoerde enquête⁶¹. Beide thema's vertegenwoordigen ongeveer

⁶¹ Conform het regeerakkoord besliste de regering om voor in juni 2000 een volksraadpleging over de hervorming van de administratie te houden. Alle inwoners vanaf zestien jaar zouden een brochure over de hervorming toegestuurd krijgen. Deze brochure was vergezeld van een vragenlijst die naar hun mening peilde (Thijs, 2005).

een derde van alle vragen die in de periode 1999-2000 werden gesteld. Slechts 2 vragen (5.7%%) handelden over de managementfuncties.

Onderwerp	Aantal vragen/interpellaties	percentage
Adm. vereenvoudiging	2	5.7%
Benoemingen	3	8.6%
Enquête	11	31.4%
Managementfuncties	2	5.7%
Plan	11	31.4%
Structuur	3	8.6%
Verzet	2	5.7%
Andere	1	2.9%
Total	35	100,0

Tabel 41: vragen en interpellaties naar onderwerp tijdens de policy formulation fase

Voor de Senaat konden we in de periode 1999-2000 geen vragen of interpellaties optekenen.

2.11 Terugkoppeling policy formulation

Tijdens de policy formulation fase worden de hervormingen van de federale overheid nader ingevuld. Twee documenten zouden hierbij een cruciale rol spelen. De nota “*de overheidscontext in een veranderende maatschappij*” -die later de Bouillonnota genoemd wordt- vervatte de basisfilosofie van de hervormingen. Deze nota werd persoonlijk uitgewerkt door de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen. De ervaring die de minister opdeed tijdens de modernisering van de Vlaamse overheid zou hierbij van groot belang zijn. Federale ambtenaren werden niet betrokken bij het uitwerken van deze basisfilosofie. De nota wordt voorgesteld tijdens een managementseminarie in Corbillon. De minister zou niet meer van zijn basisfilosofie afwijken.

De basisfilosofie van de hervormingen werd verder uitgewerkt in de werkgroepen, bevolkt door de twee trekkers van de modernisering nl. de premier en de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen, een aantal kabinetsmedewerkers en externe consultants. Opnieuw gaf ook hier de ervaring van minister Van den Bossche met de Vlaamse hervormingen de doorslag. De door minister Van den Bossche persoonlijk geselecteerde consultants werkten voordien immers aan de modernisering van de Vlaamse overheid. Deze beperkte groep vulde de modernisering verder inhoudelijk in. Federale ambtenaren werden hierbij niet betrokken. Het resultaat van deze werkzaamheden kreeg later de naam Copernicusnota. Opmerkelijk is dat op het moment dat de voorstellen werden meegedeeld aan de pers door premier Verhofstadt en minister Van den Bossche er nog geen overleg had plaatsgevonden over de voorstellen. Tot hiertoe speelden premier Verhofstadt en minister Van den Bossche met andere woorden solo slim over de hervormingen.

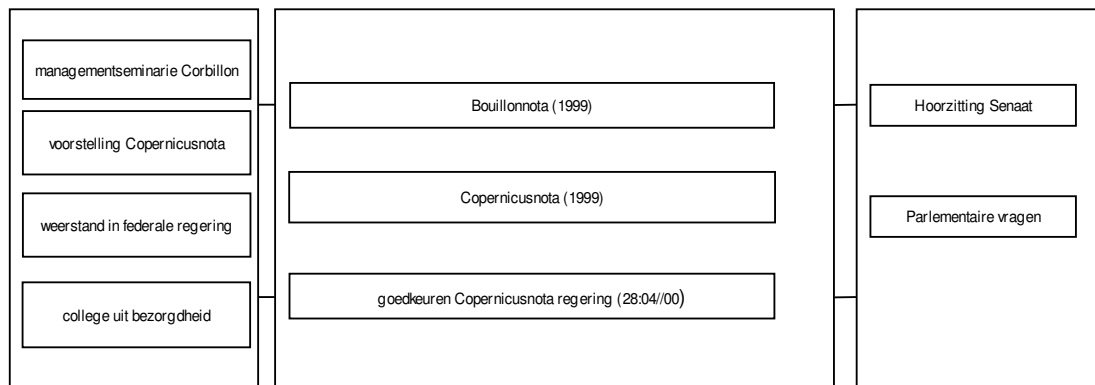
Belangrijk met het oog op het onderzoek naar het mandaatsysteem betreft de werving en selectie van mandaathouders. Tijdens de policy formulation fase werd er immers beslist om de functies van de zittende topambtenaren vacant te verklaren. Topambtenaren dienden te kandideren voor de hoogste managementfuncties. Voor de hoogste twee functies moesten ze bovendien ook in competitie treden met externe kandidaten. Opmerkelijk is dat minister Van den Bossche voor deze beslissing verwees naar zijn ervaringen in de Vlaamse overheid. Tijdens een interview met een kabinetslid werd dit bevestigd (Pelgrims & Parys, 2004j).

Het aan de kant schuiven van de topambtenaren bleek een bewuste strategie te zijn van bij de start van de hervormingen. Het opzetten van het Permanent Podium voor de Modernisering was erop gericht om de rol van het college van secretarissen-generaal te verminderen. De minister voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen kon hierdoor de controle over de hervorming behouden. De voorgestelde maatregelen zouden dan ook binnen de ambtenarij de nodige weerstand opwekken. De uitspraken van de minister in de parlementaire commissie in combinatie met de initiatieven om de topfuncties vacant te verklaren, deden de weerstand niet afnemen *“Heel de tegenkanting is gekomen bij het aan de kant zetten en het vervangen van de top”* (Pelgrims & Parys, 2004j).

Eerder stelden we dat de verschillende coalitiepartners tot een consensus wisten te komen over het idee dat de administratie nood had aan een modernisering. De gelanceerde voorstellen in het Copernicusproject zorgden er echter voor dat de modernisering van de federale ambtenarij concreter werd. De sterke NPM focus in het Copernicusplan stootte de Parti Socialiste tegen de borst. Dit ging bovendien gepaard met het politiek strategisch denken van de voorzitter van de Parti Socialiste. De strijd die de PS met Ecolo leverde in Wallonië voor het behoud van haar ambtelijke achterban zorgde ervoor dat de PS sterk de lijn van de socialistische vakbond zou volgen. De voorzitter van de Parti Socialiste was daardoor een actor die reeds vroeg bij de hervorming betrokken was.

De parlementsleden in de verschillende assemblees zouden zich veeleer op de achtergrond van de hervormingen houden. Minister Van den Bossche verklaarde in het parlement het volgende: *“Ik ben niet zinnens het plan voor te leggen aan het Parlement en het in deze assemblee te bespreken, omdat het hier gaat om een taak van de uitvoerende macht”* (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2000a). De georganiseerde hoorzittingen in de Senaat, waren voornamelijk gericht op het informeren van parlementsleden dan wel op het betrekken van de parlementsleden bij de hervormingen. Tijdens de policy formulation fase bleef de rol van de Senaat beperkt tot het stellen van vragen tijdens deze hoorzitting. We konden geen vragen en/of interpellaties optekenen van de senatoren. De Nederlandstalige oppositie in de Kamer van volksvertegenwoordigers trachtte via vragen en interpellaties het proces van de modernisering te volgen. We konden vaststellen dat deze functie voornamelijk geconcentreerd was rond één parlements lid van de oppositie.

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de policy formulation samen.



Figuur 30: schematisch overzicht van de events tijdens de policy formulation

3 BESLUITVORMING OVER DE INVOERING VAN HET MANDAATSYSTEEM IN DE FEDERALE OVERHEID

Vooraleer we ingaan op de wetgevende initiatieven die vereist waren om het mandaatsysteem in te voeren, dienen we op te merken dat de Copernicushervorming het mandaatsysteem voor de federale overheid niet uitvond. Het algemene principebesluit van 26 september 1994 liet aan de verschillende overheden toe om mandaatsystemen in te voeren. Op basis van de wetgeving van 22 juli 1993 werkte de regering-Dehaene II bij KB van 20 april 1999 een mandaatsysteem uit dat van toepassing zou zijn op de rangen 16 en 17. Dit KB zou in werking treden op 1 januari 2000 (Franceus, 2004). De invoering van het mandaatsysteem zou gekoppeld worden aan het verkrijgen van een directiebrevet. In de begeleidende nota van minister Van den Bossche aan de ministerraad stelt hij dat het directiebrevet te schools was en het mandaatsysteem voor de federale overheid herdacht diende te worden.

“Des discussions que j’ai eues avec le Collège des Secrétaires généraux, la nécessité d’approfondir la logique de la lettre mission, ainsi que la conception trop scolaire dus brevet de direction, me conduisent à conclure qu’un report de la réforme d’un an maximum est nécessaire pour finaliser ces différents aspects” (Ministerraad, 1999). Tijdens een interview vingen we een zelfde reactie op: *“de secretarissen-generaal dachten dat men door opleiding manager kon worden”* (Pelgrims & Parys, 2004l).

De ministerraad zou akkoord gaan met het voorstel om het mandaatsysteem één jaar uit te stellen. Hierdoor was het bovendien mogelijk om het mandaatsysteem in te passen in de nakende grootschalige moderniseringsoperatie van de federale overheid (Ministerraad, 1999).

3.1 Mandaatsystemen invoeren via een wetsontwerp

Op 17 november 2000 diende de federale regering het wetsontwerp houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken in de Kamer van volksvertegenwoordigers in. Dit wetsontwerp had tot doel om wijzigingen aan te brengen in de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken (Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 2000a).

Het wetsontwerp stelde drie doelen voorop. Ten eerste diende het te voorzien in een uitbreiding van de omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot de indienstneming van personen bij arbeidsovereenkomst. Ten tweede diende het te voorzien in de aanpassing van de mogelijkheden voor mobiliteit van ambtenaren. Ten derde diende het te voorzien in de verruiming van de mogelijkheid tot invoering van mandaatfuncties in diverse overheidsdiensten. Met het oog op de introductie van het mandaatsysteem kunnen we ons hier beperken tot een verwijzing naar twee artikelen van het wetsontwerp: artikel 2 en artikel 7.

De wijziging van artikel 4 van de wet van 22 juli 1993 had tot doel om hooggekwalificeerd personeel aan te werven via arbeidsovereenkomst. Dit hooggekwalificeerd personeel dient te voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen. Bij wijze van voorbeeld wordt in de memorie van toelichting verwezen naar de managementfuncties. Deze wijzigingen werden voorgesteld in artikel 2 van het wetsontwerp.

Artikel 22 van de wet van 22 juli 1993 beperkte mandaten enkel tot ambtenaren van de rangen 17, 16 en 15 in de federale overheid. Het voorstel tot wijziging van artikel 22 stelt dat managementfuncties bij wijze van mandaat zullen begeven worden. Een mandaat wordt daarbij gedefinieerd als een tijdelijke aanwijzing voor maximum zes jaar in een te begeven managementfunctie. Deze aanwijzing is hernieuwbaar. Daarnaast bepaalt het vernieuwde artikel 22 dat een koninklijk besluit, overlegd in de ministerraad, de managementfuncties in de federale ministeries en de openbare instellingen zal aanduiden. Deze wijzigingen werden voorgesteld in artikel 7 van het wetsontwerp.

3.1.1 Het wetsontwerp wordt geamendeerd in de Commissie

Nadat het wetsontwerp was ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers op 17 november 2000 kon het parlementaire werk beginnen. De Commissie voor Binnenlandse zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt boog zich over het wetsontwerp. Op het ontwerp werden in totaal acht amendementen ingediend: vijf regeringsamendementen, twee amendementen uit de Nederlandstalige christen-democratische fractie en tot slot één amendement vanuit de Franstalige socialistische fractie. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ingediende amendementen.

Nummer	Indieners	Focus	Onderwerp
Nr. 1	Regering	Wijzigen artikel 7	Omschrijving managementfuncties
Nr. 2	Regering	Wijzigen artikel 2	Uitbreiding contractuele tewerkstelling
Nr. 3	Regering	Nieuw artikel 6 bis	Aanstelling bij arbeidsovereenkomst
Nr. 4	Regering	Wijzigen artikel 7	Tijdelijke en hernieuwbare aanstelling
Nr. 5.	Regering	Wijzigen artikel 9	Inwerkingtreding
Nr. 6	Verherstraeten & Tant	Wijzigen artikel 2	Geen uitbreiding contactuele tewerkstelling
Nr. 7	Verherstraeten & Tant	Wijzigen artikel 7	Omschrijving managementfuncties
Nr. 8	Janssens & Frédéric	Wijzigen artikel 2	Textuele aanpassing

Tabel 42: overzicht van de ingediende amendementen in de Commissie voor de Binnenlandse zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt

Vijf van de acht amendementen op het wetsontwerp zijn afkomstig van de regering. Met uitzondering van amendement Nr. 3 hadden de amendementen alle tot doel om de introductie van het mandaatsysteem verder uit te werken. Het eerste regeringsamendement, dat werd ingediend op 6 december 2000, had tot doel om het artikel 7 in het wetsontwerp te vervangen door een nieuw artikel 7. Amendement Nr. 1 was gericht op het herschikken van de artikels 21 en 22 in de wet van 22 juli 1993. Hierdoor zou er een groepering ontstaan van alle artikelen die betrekking hadden op managementfuncties (Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 2000b).

Een week later (13 december 2000) wordt een nieuwe reeks van regeringsamendementen ingediend (Nr. 2 – Nr. 5) (Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 2000c). De regering trok hierbij het eerste amendement terug in. Tussen het indienen van het amendement Nr. 1 en de andere reeks wijzigde de regering haar koers.

Amendement Nr. 2 had tot doel om te preciseren dat hooggekwalificeerd personeel via arbeidsovereenkomst ook kon aangeworven worden voor het uitvoeren van permanente opdrachten. Amendement Nr. 3 stelde een nieuw artikel 6bis voor en diende ter vervanging van artikel 21 in de wet van 22 juli 1993. Dit amendement had dezelfde inhoud in vergelijking met amendement Nr. 1.

Het vierde regeringsamendement had tot doel om de termijn van het mandaatsysteem te wijzigen. In plaats van een specifieke termijn van zes jaar aan te duiden voor de managementfuncties, zou amendement Nr. 4 er op gericht zijn om enkel te stellen dat een mandaatfunctie een tijdelijke aanduiding betreft. Deze aanduiding zou hernieuwbaar zijn.

Het vijfde regeringsamendement was veeleer een technisch amendement, gericht op contractuele personeelsleden.

Amendement Nr. 8 betrof een subamendement op het tweede regeringsamendement en was veeleer juridisch technisch van aard. Dit amendement was afkomstig uit een regeringspartij, nl. de Franstalige socialisten.

De twee amendementen uit de christen-democratische fractie (Nr. 6 en Nr. 7) waren gericht op artikel 2 en artikel 7 van het wetsontwerp (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2001). Amendement Nr. 6 betrof een subamendement op het tweede regeringsamendement. Indieners van amendement Nr. 6 wensten de uitbreiding naar contractuele tewerkstelling voor permanente taken te beperken. Amendement Nr. 7 vanuit de christen-democratische oppositie had tot doel om de managementfuncties te beperken tot de twee hoogste functies.

De stemming zou ertoe leiden dat de amendementen vanuit de oppositie eenparig verworpen werden. Het amendement uit de regeringspartij zou worden aangenomen. Minister Van den Bossche had in de commissie aangegeven dat de zin waarop amendement Nr. 8 gericht was kon geschrapt worden, omdat de zin niets toevoegde (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2001f). Hieruit kunnen we besluiten dat er consensus bestond binnen de regering over de wijziging. Eerder stelden we dat het eerste regeringsamendement door minister Van den Bossche werd ingetrokken en vervangen door de amendementen Nrs 3-5. Uiteindelijk zouden ook amendementen Nrs 3 en 4 worden ingetrokken. Amendement Nr. 5 zou eenparig worden aangenomen. Mandaathouders zouden niet langer worden aangeworven via een arbeidscontract maar via een tijdelijk statutair statuut. Uit het interview met Luc Van den Bossche konden we opmaken dat dit een essentieel punt was voor de Franstalige socialisten. Zij vreesden een te sterke trend naar het management uit de private sector. Het compromis bestond erin om de mandaatfuncties niet bij arbeidsovereenkomst en de hieraan gekoppelde private sociale zekerheid aan te stellen maar hun te laten ressorteren onder een statuut van tijdelijk statutair (Pelgrims & Parys, 2004l). De ministerraad van 26 januari 2001 besliste op vraag van de ministers van de PS, dat er werd geopteerd voor een tijdelijk statuut in plaats van een arbeidscontract (cfr. infra).

Het wetsontwerp zou worden aanvaard op 7 februari 2001 door de Commissie. De finale tekst zou een hernummering krijgen waardoor artikel 2 veranderde in artikel 3 en artikel 7 veranderde in artikel 8. De plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zou geen wijzigingen voorstellen of aanbrengen en de tekst doorsturen naar de Senaat op 9 februari 2001.

3.1.2 De Senaat evoceert het wetsontwerp

De Senaat gebruikte haar evocatierecht⁶² om het wetsontwerp nader te onderzoeken.⁶³ De christen-democratische en groene oppositiepartijen amendeerden het wetsontwerp in de Commissie voor Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden. De amendementen werden telkens ingediend door twee senatoren behorende tot de Nederlandstalige en Franstalige zusterpartijen. Zo dienden senatoren Barbeaux (PSC) en De Schamphelaere (CVP) samen vier amendementen in. Senatoren Nagy (Ecolo) en Lozie (Agalev) dienden op hun beurt samen één amendement in (Belgische Senaat, 2001). Het laatste amendement kreeg steun van vier senatoren over de partijgrenzen heen. Het werd ingediend door senatoren Nagy (Ecolo), Lozie (Agalev), Lizin (PS) en Van Riet (VLD). De onderstaande tabel biedt een overzicht van de ingediende amendementen.

Nummer	Indieners	Focus	Onderwerp
Nr. 1	Barbeaux & De Schamphelaere	Artikel 3	Geen uitbreiding contractuele tewerkstelling
Nr. 2	Barbeaux & De Schamphelaere	Artikel 8	Toevoeging staffuncties
Nr. 3	Barbeaux & De Schamphelaere	Artikel 10	Betaling wedde
Nr. 4	Barbeaux & De Schamphelaere	Artikel 11	Vernummering
Nr. 5.	Nagy & Lozie	Artikel 8	Belangenconflict privé-sector
Nr. 6	Nagy en Lozie, Lizin & Van Riet	Artikel 8	Belangenconflict privé-sector

Tabel 43: overzicht van de ingediende amendementen in de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden

Zoals de tabel toont handelen vier van de zes amendementen over het mandaatsysteem of de managementfuncties, nl. amendementen Nr. 1, 2, 5 en 6.

⁶² Het evocatierecht wordt uitgeoefend op basis van artikel 78 van de Grondwet. Dit artikel voorziet dat in de andere aangelegenheden dan die bedoeld in de artikelen 74 (monocamerale aangelegenheden) en artikel 77 (volledig bicamerale aangelegenheden), het wetsontwerp dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen, wordt overgezonden aan de Senaat. Op verzoek van ten minste vijftien van zijn leden onderzoekt de Senaat het wetsontwerp (Alen & Meerschaut, 1997).

⁶³ In totaal verzochten vijftien senatoren om het wetsontwerp te onderzoeken. Deze waren, met één uitzondering, afkomstig uit de Nederlandstalige en Franstalige christen-democratische fracties. Volgende senatoren uit de CVP verzochten om het evocatierecht uit te oefenen: Ludwig Caluwé, Sabine de Bethune, Mia De Schamphelaere, Theo Kelchtermans, Jan Steverlynck, Erika Thijs, Hugo Vandenberghe, Luc Vandenbrande, Ingrid Van Kessel. Volgende senatoren uit de PSC verzochten om het evocatierecht uit te oefenen: Michel Barbeaux, Georges Dallemagne, Clotilde Nyssens, René Thissen, Magdeleine Willamee-Boonen. Volgende senator van de VU-ID fractie verzocht om het evocatierecht uit te oefenen: Vincent Van Quickenborne.

De Nederlandstalige en Franstalige christen-democratische fracties dienden samen 4 amendementen in. 2 van deze 4 amendementen hadden een amendering van het mandaatsysteem en/of de managementfuncties tot doel. Amendement Nr. 1 was gericht op het schrappen van het tweede lid van artikel 3. Dit had tot doel om contractuele tewerkstelling mogelijk te maken bij taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen, zelfs indien deze taken permanente opdrachten betreffen. De indieners van de amendementen argumenteerden dat permanente opdrachten veeleer dienen ingevuld te worden binnen een statutaire functie. Contractuele tewerkstelling zou eerder dienen ingezet te worden voor bijkomende en uitzonderlijke taken en om bijkomende specifieke opdrachten te vervullen. De indieners vrezen bovendien dat de onafhankelijkheid van de ambtenaar in gevaar wordt gebracht door de uitbreiding van contractuele tewerkstelling naar permanente taken. Senatoren Barbeaux en De Schamphelaere ontwikkelden een vergelijkbare argumentatie als kamerleden Verherstraeten en Tant voor het eerder besproken amendement Nr. 6 (cfr. supra).

Het tweede amendement van senatoren Barbeaux en De Schamphelaere was gericht op het uitbreiden van het mandaatsysteem naar de staffuncties in plaats van het te beperken tot de managementfuncties.

De Nederlandstalige en Franstalige groene fracties dienden samen één amendement in gericht op de invoering van mandaatsystemen in de federale administratie. Dit amendement had tot doel om artikel 8 van het wetsontwerp te wijzigen. Het amendement van de beide groene senatoren was er op gericht om van kandidaten voor mandaatfuncties te eisen dat ze *"het bewijs moesten leveren van kennis van het openbaar ambt en beheer ervan met name wat betreft de specifieke sociale overlegmechanismen"* (Belgische Senaat, 2001). Het laatste amendement werd ingediend door vier senatoren over partijgrenzen heen. Dit amendement (nr. 6) had tot doel om in artikel 22 in te schrijven dat mandaathouders na afloop van hun mandaat gedurende 24 maanden geen soortgelijke, concurrerende of aanverwante activiteiten konden uitoefenen hetzij door persoonlijk een onderneming te leiden, hetzij door in dienst te treden bij een privaatrechtelijke werkgever. De senatoren wilden hiermee belangenvermenging voorkomen.

De amendementen uit de christen-democratische oppositie (Nrs 1-4) zouden worden verworpen. Amendement Nr. 5 werd ingetrokken door de groene fractie. Dit zou vervolgens onder dezelfde vorm worden heringediend door de senatoren Barbeaux en De Schamphelaere, waarna het verworpen werd. Beide senatoren van de Nederlandstalige en Franstalige christen-democratische fracties dienden ook het eerder ingetrokken amendement Nr. 6 opnieuw in, ook dit werd verworpen. De Tijd stelde dat deze amendementen, die eerder waren ingediend door meerderheidspartijen, werden ingetrokken onder druk van de regering (Broeckmeyer, 2001).

De Commissie voor Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden van de Senaat zou de tekst aannemen op 6 maart 2001.

De senatoren Barbeaux en De Schamphelaere zouden nog twee amendementen indienen (Nr. 7 en Nr. 8) na goedkeuring van het verslag. Deze amendementen waren identiek aan de eerder

heringediende amendementen. Er werd echter beslist om de tekst niet te amenderen en te stemmen over het geheel. Het wetsontwerp houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken werd aanvaard met 36 stemmen voor, 18 tegen en 2 onthoudingen. Het zou afgekondigd en bekrachtigd worden op 26 maart 2001.

3.2 De weerstand tegen de Copernicushervorming neemt toe

In het najaar van 2000 en het voorjaar van 2001 neemt de weerstand tegen de moderniseringsvoorstellen toe. Tijdens een voorstelling van het werkgelegenheidsrapport van het Ministerie van Arbeid uitte Michel Jadot, secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid zijn kritiek op de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid: *“Volgend jaar zal op deze stoel een general account manager zitten, bijgestaan door een senior employment project manager [...] Die managers zullen ongetwijfeld een uniform dragen, om met de intellectuele gave van een rijkswachter de opdrachten van een privé ingehuurd auditbureau uit te voeren. [...] De inhoud van het rapport zal ook veranderen. Het zal hoofdzakelijk bestaan uit een budgetstaat en een enquête naar de tevredenheid van de klant-koning, gevolgd door een lofrede op de acties van de voogdijminister”* (X, 2000c). Michel Jadot heeft een rijke staat van dienst als kabinetschef op verschillende ministeriële kabinetten van PS ministers. De Standaard stelt dat *“hij nog altijd een van de meest invloedrijke tenoren in het machtsapparaat van de Parti Socialiste is”* (X, 2000c).

De eerste maanden van 2001 vertonen bovendien een ‘politisering’ van de weerstand tegen de hervorming. Het was duidelijk dat vooral in het Franstalige landsgedeelte een aanzienlijk aantal politici de principes van de Copernicushervorming niet meer steunden. Waalse socialistische politici maakten hun ongenoegen duidelijk door het tekenen van een manifest van de Franstalige socialistische vakbond (X, 2001l). De vakbonden vreesden de op de privé geschoeide leest van de hervormingen (Thijs, 2005). Het manifest verklaarde dat de privatisering van de openbare sector moest worden tegengehouden. Het manifest werd overhandigd aan de partijvoorzitters van SP/SP.A en PS, met de vraag zich te verzetten tegen de Copernicushervorming (Parys et al., 2005). De vakbonden zouden van zich laten horen via een betoging in de straten van Brussel. PS-voorzitter Elio Di Rupo verklaarde in De Standaard dat *“het Copernicusplan in zijn huidige vorm niet kan rekenen op de steun van de PS”* (X, 2001l).

De Franstalige vleugel van de socialistische vakbond, ambtenaren van PS-signatuur en de Parti Socialiste vonden elkaar in hun weerstand tegen de moderniseringsvoorstellen en meer specifiek het mandaatsysteem. Tijdens een interview werd dit bevestigd door een voorzitter van een directiecomité. *“Er was redelijk snel oppositie binnen de regering, dit heeft natuurlijk niet bijgedragen tot een verbetering van het klimaat tussen minister en SG’s. De SG’s voelden ook goed genoeg dat er politiek heel wat weerstand was. Iedereen zag dat consensus creëren rond de hervorming op politiek niveau zeer moeilijk was, en voor sommige SG’s (die tegen de hervorming waren) was dat het signaal om te zeggen: ok, we gaan tot op politiek niveau”* (Pelgrims & Parys, 2004d).

3.3 Terugkoppeling naar de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid

De invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid vereiste een wetswijziging. Het voorstel diende dus de parlementaire behandeling te doorstaan. De bovenstaande analyses tonen aan dat de parlementaire oppositie via twee amendementen het wetsvoorstel trachtte te wijzigen. Vanuit de oppositie wordt hier opnieuw de leiding genomen door kamerlid Verherstraeten. Deze amendementen zouden verworpen worden. Daarentegen bleek dat het amendement uit een meerderheidspartij en de regeringsamendementen wel werd aanvaard. Het wetsontwerp passeerde dus zonder problemen de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De Senaat zou haar evocatierecht gebruiken om het wetsontwerp aan een nader onderzoek te onderwerpen. Voornamelijk de christen-democratische fracties drongen hierop aan. Terwijl de weerstand langs syndicale, ambtelijke en politieke zijde toeneemt zou de christen-democratische fractie pogen het wetsontwerp te wijzigen. Alle amendementen werden echter verworpen.

De groene fracties -die op dat moment deel uitmaakten van de regering- zouden twee amendementen indienen. Nadat deze evenwel werden ingetrokken dienden de christen-democratische oppositie deze opnieuw in. Deze zouden echter hetzelfde lot ondergaan als de eerdere amendementen. Hoewel de twee senatoren plenair opnieuw het wetsontwerp trachtten te amenderen zou de Senaat beslissen om het ontwerp niet langer te amenderen. Een parlementslid stelde tijdens een interview dat het als oppositielid onmogelijk is om vanuit het parlement beleid te wijzigen en invloed uit te oefenen (Pelgrims, 2004b).

Het wetsontwerp zou dus ook zonder problemen de Senaat passeren. De parlementaire invloed bij de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid beperkte zich dus tot een poging om wijzigingen aan te brengen. Het parlementaire werk zou in totaal vijf maanden in beslag nemen.

3.4 Wijziging aan de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken

De Copernicushervorming en de voorgestelde veranderingen met betrekking tot het mandaatsysteem gingen gepaard met een voorstel om de taalwetgeving aan te passen. Doel was om van mandaathouders functionele tweetaligheid te eisen. Het uitgangspunt van de hervorming betrof een maximale responsabilisering van het lijnmanagement. Hiervoor is een communicatie met alle medewerkers noodzakelijk. Een veralgemeende functionele kennis van de tweede taal was bijgevolg een vereiste voor de nieuwe mandaathouders. Dit was reeds vroeger een eis van minister Van den Bossche (Thijs, 2005).

Het invoeren van de functionele tweetaligheid zou gebeuren aan de hand van een nieuw in te voegen artikel 43ter in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Dit nieuw in te voegen artikel zou van toepassing zijn op de centrale en uitvoeringsdiensten van de gecentraliseerde federale overheidsdiensten. Een bijlage aan de nota

aan de ministerraad van 19 januari 2001 geeft een overzicht van de huidige taalwetgeving en het voorstel tot aanpassingen (Kabinet van de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen, 2001).

3.4.1 Het taalevenwicht in de federale administratie op de helling

De taalwetgeving (art. 43) voorzag in twee taalrollen (Nederlandstalig en Franstalig) en drie taalkaders: het Nederlandstalig, het Franstalig en het tweetalige kader. Stagairs werden bij indiensttreding toegewezen aan een Nederlandse of Franstalige taalrol. Vanaf graad 13 of hoger kon een ambtenaar ingeschreven worden op het tweetalige kader. Het aantal betrekkingen dat tot dit tweetalige taalkader behoort, is beperkt tot 20% (10% Nederlandstalig tweetalig en 10% Franstalig tweetalig). Hiertoe dienden kandidaten te slagen voor het taalexamen. Tot aan rang 13 werden ambtenaren over verschillende taalkaders ingedeeld op basis van de hiërarchie, de zogenaamde taaltrappen. Vanaf rang 13 (en gelijkwaardige graden) is de verhouding 50-50.

Daarnaast stelde de nota van 19 januari 2001 dat wanneer de houder van een functie N-1, die de eenheid van rechtspraak dient te verzekeren, eentalig is en niet het bewijs heeft geleverd van de door de taalwetgeving vereiste functionele taalkennis, een taaladjunct van de andere taalrol wordt toegevoegd die wel over de door de taalwet vereiste kennis beschikt.

De functionele kennis van de tweede taal dient zich toe te spitsen op de volgende twee elementen: de mondelinge expressie in de tweede taal, het begrijpend lezen en de controle van de inhoud van een tekst opgesteld in de tweede taal. Aangezien er op dat moment nog geen taalvereiste bestond voor managementfuncties en het ook niet getest kon worden diende er een overgangssituatie voorzien te worden. De nota voorzag daarom dat er een overgangsmaatregel zou bepaald worden. Deze maatregel stelde dat voorzitters op straffe van voortijdige beëindiging van het mandaat het bewijs moeten leveren van de taalkennis op de datum vastgesteld bij KB. De introductie van de functionele tweetaligheid in de federale overheid zou een belangrijk evenwicht tussen Nederlandstaligen en Franstaligen in de federale administratie wijzigen. In een Belgische context was dit vragen om compromissen en evenwichten.

Door de afschaffing van het tweetalige taalkader zouden er nog slechts twee taalrollen en twee taalkaders overblijven. Binnen de managementfuncties zou echter een 50-50 verhouding behouden blijven. Bovendien voorziet de nota dat er bij wet zou bepaald worden dat de functie van voorzitter van het directiecomité in een 50-50 verhouding word verdeeld. Tegenbos zou later stellen dat dit een toegeving was aan de Franstalige partijen in de regering (Tegenbos, 2001a). Tijdens een interview werd bevestigd dat dit een compromis was in de federale regering tussen de minister van Ambtenarenzaken en de ministers van de Parti Socialiste: *“Op het vlak van tweetaligheid van de managers, de verdeling van Nederlandstalige en Franstalige Voorzitters heeft hij veel moeten toegeven. Om de PS mee te krijgen, moest hij constant zijn prijzen betalen”* (Pelgrims, 2004b).

3.4.2 Taalevenwichten zoeken in IKW's en ministerraden

De ministerraad van 26 januari 2001 zou het principe goedkeuren dat kandidaten voor een managementfunctie hun functionele tweetaligheid moeten bewijzen. Het voorontwerp dat artikel 43ter zou invoegen in de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken zou worden goedgekeurd door de ministerraad op 30 maart 2001 (Ministerraad, 2001c). Het verslag van de vergadering bepaalt dat een kandidaat, uiterlijk zes maanden na zijn aanstelling, op straffe van voortijdige beëindiging van zijn mandaat, het bewijs moet leveren van de kennis van de tweede taal.

De Raad van State zou in zijn advies van 17 september 2001 aanbevelen om de eventualiteit van een oneven aantal federale overheidsdiensten in te bouwen. Hierop stelde minister Van den Bossche aan de ministerraad voor om bij een oneven aantal federale overheidsdiensten de betrekking van voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdiensten ressorterend onder de Eerste minister niet mee te tellen (Van den Bossche, 2001b). De vertegenwoordiger van minister Onckelinx had echter op 1 oktober in een IKW van het kernkabinet te kennen gegeven niet akkoord te zijn met dit voorstel. De vertegenwoordiger wenste na te gaan of er geen beter alternatief kon worden voorgesteld. Dit beter alternatief zou gevonden en goedgekeurd worden tijdens de ministerraad van 5 oktober 2001. Tijdens deze vergadering wordt het voorontwerp gewijzigd. Bij een oneven aantal betrekkingen van voorzitter van het directiecomité zal de Afgevaardigd Bestuurder van het Selectiebureau van de Federale Overheid (Selor) meegerekend worden om het even aantal betrekkingen te bereiken.

In het najaar zou een nieuw evenwicht tussen de beide taalgroepen worden gevonden tijdens een IKW vergadering. Het verslag van de vergadering van 1 oktober stelt immers dat de minister van Ambtenarenzaken een regeringsamendement zou indienen op de volgende ministerraad. Het verslag verwijst naar een bijkomend evenwicht betreffende de voorzitters van de directiecomités van de horizontale federale overheidsdiensten (X, 2001n). Het verslag vermeldt de bespreking van een amendement op artikel 43ter: “*(minstens) één van deze betrekkingen van voorzitter wordt toebedeeld aan de andere taalrol*” (X, 2001n). Het voorontwerp van wet zou twee weken worden uitgesteld door de ministerraad. Uiteindelijk zal het amendement na de IKW te zijn gepasseerd op 1 oktober 2001 worden goedgekeurd tijdens de ministerraad 12 oktober 2001.

Tot slot bleek dat er tijdens de ministerraad van 5 oktober 2001 een wijziging werd doorgevoerd aan het voorontwerp van wet. De eerder afgesproken 50-50 verdeling van voorzitters die we terugvonden in de nota van 19 januari 2001 werd formeel in de wet geschreven. “*Bovendien worden alle betrekkingen van voorzitter van het Directiecomité in gelijke percentages toegewezen aan het Nederlandse en het Franse taalkader*” (Ministerraad, 2001d).

3.5 Franstalig België in het verweer tegen de veranderingen

De veranderingen betreffende het dossier van de functionele tweetaligheid zorgden voor een toename van de ongerustheid aan Franstalige kant. Op 19 juli 2001 benoemde de ministerraad de eerste voorzitters in de nieuwe structuren (Thijs, 2005). De kabinetschef van de premier, Luc Coene, zou aangesteld worden in de functie van voorzitter van het directiecomité van de FOD Kanselarij en Algemene Diensten. Frank Robben zou aangesteld worden als voorzitter van het directiecomité voor de horizontale FOD Informatie- en Communicatietechnologie. Dit versterkte het gevoel in Franstalige België dat de Copernicushervorming en de hiermee gepaard gaande functionele tweetaligheid zou leiden tot een vervlaamsing van de administratie. De Franstalige christen-democraten verspreidden in de zomer van 2001 een communiqué waarin de vervlaamsing van de federale overheid aan de kaak werd gesteld.

“Dans la nouvelle matrice de l’administration fédérale, coexistent les services public fédéraux ‘verticaux’ au nombre de dix et les services publics ‘horizontaux’ au nombre de quatre. Ce sont les services publics ‘horizontaux’ qui ont, par leur nature, le rôle le plus important. Déjà, deux Flamands sont dorés et déjà installés à la tête de services publics horizontaux. Il se dit déjà que deux autres candidates Flamands sont pressentis pour les deux autres services publics ‘horizontaux’. Le risque est donc grand, comme pour les postes-clé de la nouvelle police fédérale, de laisser les candidats Flamands truster tous les postes-clé de l’administration fédérale” (CDh, 2001).

Eerder stelden we dat Michel Jadot sterk uithaalde naar de veranderingen. Op 3 juli 2001 zou hij klacht indienen bij de Raad van State tegen het KB van 2 mei 2001. Zowel De Tijd als De Standaard vermeldde dat hij dit deed in ruggespraak met de socialistische vakbond ACOD (Tegenbos, 2001b). Eind juli 2001 eiste vice-premier Onkelinx dat de regering na de vakantie de selectieprocedure grondig zou bijsturen. Volgens haar hield de procedure te weinig rekening met de eigenheid van de openbare dienst (X, 2001f). Na de vakantie zou de Raad van State het KB schorsen in het arrest-Jadot (cfr. infra). Copernicus zou de klassieke communautaire kloof in België op de spits drijven (Piroux, 2004). Aan Franstalige kant steeg de koorts over de op til staande hervormingen.

3.6 Het wetsontwerp wordt ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers

Het wetsontwerp tot wijziging van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1999 zou worden ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers op 19 oktober 2001. Het wetsontwerp stelde dat het tot doel heeft om: *de gecoördineerde wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken aan te passen aan de Copernicushervorming van de federale overheid die onder andere de invoer van de functionele kennis van de tweede taal vraagt van de houders van een managementfunctie*” (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001b).

Daarnaast stelde het wetsontwerp dat het tot doel heeft om een nieuw artikel 43ter in te voegen dat van toepassing is op de centrale en de uitvoeringsdiensten van de federale en programmatorische overheidsdiensten. Artikel 43ter zou de functionele tweetaligheid inschrijven. Het wetsontwerp stelde dat de functionele tweetaligheid zich zou toespitsen op twee elementen. In eerste instantie de mondelinge expressie in de tweede taal. De eerste vereiste is erop gericht om de evaluator in staat te stellen om een evaluatiegesprek te voeren in de andere taal. De evaluator dient de andere gesprekspartner te begrijpen en tevens begrepen te worden door de gesprekspartner. In tweede instantie het begrijpend lezen en de controle van de inhoud van een tekst, opgesteld in die tweede taal (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001b).

Vervolgens gaat het wetsontwerp in op het taalevenwicht dat voor de verschillende niveaus werd afgesproken (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001b). De managementfuncties in de federale overheidsdiensten⁶⁴ zouden in een 50-50 verdeling verdeeld worden over de twee taalkaders binnen elke gecentraliseerde federale overheidsdienst. Daarnaast zouden ook functies die gelijkwaardig zijn aan de managementfuncties meegerekend worden in de 50-50 verdeling. Het wetsontwerp stelt dat bijvoorbeeld de directeurs van de stafdiensten in de verticale federale overheidsdiensten als gelijkwaardige functies worden beschouwd.

De voorzitters van het directiecomité worden hierbij niet meegerekend. Onder de hoogste ambtelijke functies zou immers een afzonderlijke 50-50 verdeling worden gerealiseerd. Het compromis dat eerder werd bereikt in het geval van een oneven aantal voorzitters van het directiecomité wordt ook hier verduidelijkt. Bij een oneven aantal voorzitters zal de betrekking van de Afgevaardigd bestuurder van Selor meegerekend worden om een even aantal betrekkingen te bekomen.

Eerder vermeldden we het compromis over de voorzitters van de horizontale federale overheidsdiensten. Binnen de voorzitters van de horizontale federale overheidsdiensten zou er minstens één voorzitter zijn van de andere taalrol. Hoewel de regering hierover een akkoord had gevonden op de ministerraad van 12 oktober 2001, werd dit niet vermeld in het wetsontwerp. Dit zou worden rechtgezet tijdens de parlementaire bespreking.

3.6.1 Het wetsontwerp wordt geamendeerd in de Commissie

Het wetsontwerp met betrekking tot de wijziging van de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken wekte de interesse van het parlement op. Verschillende fracties ondernamen pogingen om het ontwerp te amenderen. In de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene

⁶⁴ De betrekkingen van de personeelsleden van de programmatorische federale overheidsdienst, zowel deze overeenstemmend met een managementfunctie als de overige, worden opgenomen in de 50-50 verhouding of werklasterhouding van de gecentraliseerde federale overheidsdienst waaruit de programmatorische federale overheidsdienst is ontstaan.

Zaken en het Openbaar Ambt werden in totaal 33 amendementen ingediend. Onder deze amendementen zouden er vier een andere focus hebben dan de invoering van de functionele tweetaligheid voor de managementfuncties. Het betreft hier amendementen Nr. 12; 23; 26; 27. In totaal tellen we dus 29 amendementen die als voorwerp hebben om het wetsontwerp met betrekking tot de functionele tweetaligheid in bestuurszaken te wijzigen. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de ingediende amendementen.

Onder de 29 amendementen zijn er drie regeringsamendementen. Eerder stelden we dat het compromis dat in de schoot van de regering ontstond om onder de voorzitters van de horizontale federale overheidsdiensten minstens één voorzitter te benoemen van de andere taalrol niet in het wetsontwerp was ingeschreven. Het eerste amendement op het wetsontwerp zou voorstellen om minstens één voorzitter aan te duiden van de andere taalrol. Het tweede regeringsamendement had als doel om de ambtenaren van Buitenlandse Zaken die het bewijs van kennis van tweede landstaal geleverd hebben vrij te stellen van de taalexamen (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001a). Het derde regeringsamendement (Nr. 33) formuleert een precisering van de procedure met betrekking tot het advies van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht over de taalkaders

.

Nummer	Indieners	Focus
Nr. 1	Regering	Artikel 43ter §4
Nr. 2	Regering	Artikel 43ter
Nr. 3	Verherstraeten	Artikel 43ter §7
Nr. 4	Verherstraeten; Tant; Van Hoorebeke; Van Poucke	Artikel 43ter §4
Nr. 5.	Milquet	Artikel 43ter
Nr. 6	Milquet	Artikel 43ter §2
Nr. 7	Milquet	Artikel 43ter §3
Nr. 8	Milquet	Artikel 43ter §4
Nr. 9	Milquet	Artikel 43ter §7
Nr. 10	Milquet	Artikel 43ter §7
Nr. 11	Milquet	Artikel 48ter §7
Nr. 12	Milquet	Artikel 5
Nr. 13	Milquet	Artikel 43ter §8
Nr. 14	D'Hondt; Frédéric; Pelzer-Salandra; Cortois; Grauwels; Janssens	Artikel 43ter
Nr. 15	D'Hondt; Frédéric; Pelzer-Salandra; Cortois; Grauwels; Janssens	Artikel 4bis
Nr. 16	Tastenhoye en Annemans	Artikel 43ter §4
Nr. 17	Tastenhoye en Annemans	Artikel 43ter §5
Nr. 18	Tastenhoye en Annemans	Artikel 43ter §4
Nr. 19	Tastenhoye en Annemans	Artikel 43ter §4
Nr. 20	Tastenhoye en Annemans	Artikel 43ter §4
Nr. 21	Tastenhoye en Annemans	Artikel 43ter §4
Nr. 22	Tastenhoye en Annemans	Artikel 48
Nr. 23	Leterme en Tant	Artikel 1
Nr. 24	Verherstraeten en Tant	Artikel 43ter§7
Nr. 25	Verherstraeten en Tant	Artikel 43ter §8
Nr. 26	Verherstraeten en Tant	Artikel 69
Nr. 27	Verherstraeten en Tant	Artikel 69
Nr. 28	D'hondt, Frédéric; Cortois; Grauwels; De Permentier; Janssens; Peeters; Smets	Artikel 43ter
Nr. 29	Maingain	Artikel 43ter §7
Nr. 30	Maingain	Artikel 43ter §7
Nr. 31	Maingain	Artikel 43ter §7
Nr. 32	Maingain	Artikel 43ter §7
Nr. 33	Regering	Artikel 43ter §4

Tabel 44: overzicht van de ingediende amendementen in de Commissie voor Binnenlandse zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt

Naast de regeringsamendementen tellen we een reeks amendementen uit de verschillende fracties uit de oppositie. In totaal telden we vier amendementen vanuit de Vlaamse christen-democratische fractie die betrekking hadden op de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid (Nr. 3, 24, 25) (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001f; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001d). Een amendement werd samen ingediend met de VU-ID fractie (Nr. 4). Deze amendementen uit de Nederlandstalige christen-democratische fractie waren alle gericht op de bepalingen die de overgangsmaatregelen vastlegden voor de ambtenaren die in dienst zijn op de datum waarop artikel 43ter in werking zou treden (artikel 43ter §7 en artikel 43ter §8) en de bepalingen van het toelatingsexamen (artikel

43ter §4). De extreem-rechtse fractie van het Vlaams Belang richtte ook zijn pijlen op de bepalingen over de functionele tweetaligheid van de ambtenaren (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001c). De zeven amendementen van het Vlaamse Belang waren gericht op de bepalingen met betrekking tot het taalexamen. Op basis van de ingediende amendementen kunnen we bijgevolg niet stellen dat de Nederlandstalige oppositie het beginsel van de functionele tweetaligheid in vraag stelde.

Naast de amendementen uit de Vlaamse oppositie trachtten ook de Franstalige christen-democraten van het CdH het nieuwe artikel 43ter te amenderen. Eerder stelden we reeds dat het CdH in zijn communiqué aangaf dat heel de hervorming dreigde uit te draaien op een vervlaamsing van de federale administratie. Het eerste amendement (Nr. 5) van de Franstalige christen-democraten was er bijgevolg ook op gericht om artikel 43ter weg te laten. Naast het feit dat kamerlid Milquet stelde dat de functionele tweetaligheid vrij wazig werd ingevuld in het wetsontwerp, herhaalt ze de vrees om de federale administratie te vervlaamsen. *“Een overstap van tweetaligheid der diensten en eentaligheid der ambtenaren naar een zogenaamde functionele tweetaligheid zal de belangen van de Franstaligen in ons land schade berokkenen. De meeste managementfuncties zullen immers worden uitgeoefend door managers van de Nederlandse taalrol. Om in ons land het evenwicht inzake het gebruik der talen niet in gevaar te brengen, behoort het beginsel van de eentaligheid der ambtenaren maar tweetaligheid der diensten te worden gehandhaafd”* (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001a). In bijkomende orde diende parlamentslid Milquet zes amendementen in om artikel 43ter in al zijn facetten te wijzigen.

Tijdens de werkzaamheden van de parlementaire commissie viel de uiteenzetting op van kamerlid Detremmerie van de PSC. Volgens de heer Detremmerie betreft het hier een uiterst belangrijk wetsontwerp, omdat het de taalkundige organisatie van de federale overheidsbesturen diepgaand wijzigt (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001e). Het parlamentslid stelt in zijn uiteenzetting dat het ontwerp een anti-Franstalig wetsontwerp is. In zijn argumentatie zorgt dit wetsontwerp er immers voor dat veel Franstaligen de toegang tot de administratieve topfuncties wordt ontzegd. Tot slot waarschuwt het parlamentslid in zijn uiteenzetting dat dit wetsontwerp het separatisme zal inluiden. Het opsplitsen van de federale departementen in Nederlandstalige en Franstalige cellen betekende de voorbode van het uiteenvallen van het land.

Op basis van de amendementen en de uiteenzetting vanuit het CdH kunnen we besluiten dat de Franstalige democraten grote moeilijkheden hadden met de voorstellen over de functionele tweetaligheid.

Daarnaast merken we ook amendementen afkomstig uit de Franstalige liberale regeringspartner (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001e). Deze werden ingediend door de regionalistische fractie (FDF) binnen de liberale partij. Alle amendementen waren gericht op de voorziene overgangsbepalingen in het wetsontwerp (artikel 43ter §7).

Tot slot werden er ook verschillende amendementen ingediend, ondertekend door parlementsleden uit meerderheidspartijen (Nr 14, 15, 28). (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001c; Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2001e). Deze amendementen waren voornamelijk gericht op het verder verduidelijken van de regelgeving omtrent het taalexamen.

Het resultaat van de bespreking en de stemming in de commissie leidde tot het feit dat alle regeringsamendementen werden aangenomen. De amendementen die afkomstig waren van verschillende fracties vanuit de meerderheid werden tevens aangenomen. Alle andere amendementen uit de oppositie of vanuit de Franstalige liberalen vervielen of werden verworpen in de commissie. De commissie zou de tekst aannemen op 18 december 2001.

3.6.2 Een belangenconflict ingediend door het parlement van de Franse Gemeenschap

Dezelfde dag dat de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene zaken en het Openbaar ambt de tekst aannam, nam het Parlement van de Franse Gemeenschap een motie aan tot belangenconflict. In de motie vraagt het parlement van de Franse Gemeenschap aan de Kamer van volksvertegenwoordigers de opschorting van de procedure in verband met de bespreking van het wetsontwerp. Alen definieert een belangenconflict als volgt: *“Een belangenconflict ontstaat wanneer de Staat, een gemeenschap of een gewest maatregelen neemt die de belangen van een andere overheid ernstig kunnen schaden. Zulke belangenconflicten kunnen zowel ontstaan door wetgevende initiatieven als door regeringsmaatregelen of het ontbreken ervan, alsmede door het niet naleven van voorgeschreven overlegprocedures”* (Alen, 1998). Op basis van deze definitie zouden we kunnen stellen dat de Franse gemeenschap van oordeel was dat de wijzigingen in de taalwetgeving de belangen van de Franstaligen zouden schaden.

Doordat het parlement van de Franse Gemeenschap een motie tot belangenconflict indiende, moet de parlementaire behandeling worden geschorst met het oog op overleg (Alen, 1998).

In haar motie schuift het Parlement van de Franse Gemeenschap vier argumenten naar voren waarom de opschorting van de procedure noodzakelijk is (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002c). In eerste instantie brengt de functionele tweetaligheid het principe van de eentaligheid van de ambtenaren en de tweetaligheid van de diensten in gevaar. Het aan de koning overlaten om de functionele tweetaligheid in te vullen, biedt geen enkele wettelijke waarborg dat de vereiste kennis niet gelijkwaardig zou zijn met de huidige wettelijke tweetaligheid. In tweede instantie houdt de veralgemeende uitbreiding van de functionele tweetaligheid het risico in dat de taalpariteit op de helling komt te staan. In derde instantie biedt het wetsontwerp de mogelijkheid om managementfuncties in te vullen met personen die niet in de overheidssector actief zijn, hun studies in de ene taal verricht hebben en deelnemen aan de toegangsproeven voor de andere taal. In vierde instantie stelt het Parlement van de Franse

Gemeenschap dat het wetsontwerp het politieke recht van de Franstaligen om topfuncties in de federale administratie uit te oefenen tornt.

De Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar ambt zou de motie van het Franse Gemeenschapsparlement bespreken. Deze besprekingen vinden plaats op 23 en 30 januari 2002.

Tijdens de eerste bespreking zou de vertegenwoordigster van de minister van Ambtenarenzaken aanwezig zijn. Zij stelde dat de parlementaire commissie deze bezwaren reeds eerder uitte. Bovendien wees ze op het feit dat de minister eerder de gelegenheid kreeg om deze bezwaren toe te lichten en dat de commissie de minister volgde en het wetsontwerp goedkeurde. Volgens de vertegenwoordigster van de minister is het dan ook moeilijk om terug te komen op de goedgekeurde tekst (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002c). Commissielid Janssens (PS) ging akkoord met het feit dat deze discussie eerder in de commissie werd gevoerd, maar dat dit niet wegneemt dat er een probleem bestaat rond de inhoudelijke invulling van de functionele tweetaligheid. Hij wijst op het feit dat er nergens in het wetsontwerp wordt gewezen op het vereiste kennispeil van de andere landstaal. Dit zou kunnen leiden tot het op de helling zetten van het principe van de taalpariteit.

Tijdens de tweede bespreking weerlegt de minister de aangevoerde stellingen in de motie. Andre Smets (PSC) houdt na de argumenten van de minister een betoog dat aansluit bij de eerder aangevoerde argumenten van kamerleden Milquet en Detremmerie. Opnieuw stelt hij dat de hervorming een anti-Franstalige hervorming is, pre-separatistisch en bovendien anti-constitutioneel. Hij is dan ook van mening dat *dit wetsontwerp maar beter wordt afgevoerd, aangezien het toch nadelig is voor de Franstaligen* (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002c). Vanuit de Franstalige socialisten (Charles Janssens) en liberalen (Denis D'hondt) wordt gesteld dat functionele tweetaligheid nood heeft aan een inhoudelijke invulling.

Na een schorsing van de vergadering dienden de heren Janssens, D'hondt, Cortois, Smets, Van der Maelen, De Permentier en Grauwels het volgende advies in: ten eerste stelt het advies dat de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt van de Kamer akte heeft genomen van de motie van belangenconflict van de Raad van de Franse Gemeenschap. Ten tweede stelt ze dat de commissie begrip heeft voor de bezorgdheden van de leden van het Parlement van de Franse Gemeenschap, maar is ze van oordeel dat er geen belangenconflict is. Ten derde neemt dit niet weg dat de inhoud van de functionele tweetaligheid nog moet worden bepaald en dat de tekst beter zou zijn indien de concrete eisen worden afgebakend. Ten vierde stellen de kamerleden dat er amendementen zullen worden ingediend tijdens de plenumvergadering om dit nader te specificeren. (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002c). Dit advies zou worden goedgekeurd door de Commissie. Het eerste ingediende amendement (Nr. 34) had tot doel om in het wetsontwerp de bevoegdheid van de ministerraad vast te leggen bij het bepalen van de voorwaarden en het programma van het taalexamen. Het tweede amendement (Nr. 35) was gericht op het omschrijven van de functionele

kennis van de andere taal. Het amendement stelt dat hiermee een actieve en passieve mondelinge kennis en een passieve schriftelijke kennis van die taal wordt bedoeld.

Alen stelt dat belangenconflicten een politiek karakter hebben (Alen, 1998). Ze worden via een politieke dialoog opgelost. Het conflict diende opgelost te worden door overleg tussen een afvaardiging van de Kamer van volksvertegenwoordigers en een afvaardiging van het Parlement van de Franse Gemeenschap (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002d). De afvaardiging voor de Kamer van volksvertegenwoordigers bestond uit de Kamervoorzitter (de heer Herman Decroo), De voorzitter van de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt (de heer Paul Tant) en de heren Denis D'hondt, Karel Van Hoorebeke en Charles Janssens. De afvaardiging voor het Raad van de Franse Gemeenschap bestond uit de voorzitter van het parlement (mevr. Françoise Schepmans) en de heren Wahl, Moock, Cheron en Grimbergs (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002d). Het overleg zou plaatsvinden op 7 februari 2002.

Het overleg zorgde voor een oplossing over het ingediende belangenconflict. De eerder voorgestelde amendementen uit het advies vormde een werkbaar compromis. *“Die amendementen bieden een antwoord op de door de parlementsleden van de Franse Gemeenschap aangestipte zorgpunten, op voorwaarde dat ze door de Kamer van volksvertegenwoordigers, in de Commissie of tijdens de plenaire vergadering, worden aangenomen”* (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002d). Vervolgens werd een akkoord gevonden over de te volgen procedure betreffende het aannemen van de amendementen. De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers zou de plenaire vergadering vragen het wetsontwerp terug te sturen naar de commissie voor de Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt. Het aanvullende verslag van de bespreking zou worden gestuurd naar de Raad van de Franse Gemeenschap (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002d).

Amendementen Nr. 34 en Nr. 35 zouden worden ingediend zoals afgesproken tijdens het overleg. Beide amendementen worden aangenomen. Hierdoor komt er een einde aan het belangenconflict (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002b). Na de indiening van het verslag dienen parlementsleden Langendries en Arens vanuit de Franstalige christen-democratische fractie nog twee amendementen na het verslag (Nrs. 36 en 37). Deze worden niet behouden. Op 11 maart 2002 zou de tekst worden aangenomen door de commissie.

Na advies van de Raad van State en het aanpassen van het ontwerp naar de geformuleerde voorstellen door de Commissie, zou de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers de tekst aanvaarden en doorsturen naar de Senaat op 19 april 2002.⁶⁵

⁶⁵ De plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers zou het wetsontwerp terugsturen naar de Commissie om de voorgestelde aanpassingen van de Raad van State door te voeren (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 2002a).

3.6.3 Het wetsontwerp geëvoceerd door de Senaat

Naar analogie met het wetsontwerp betreffende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken zou de Senaat haar evocatierecht ook uitoefenen om het wetsontwerp op het gebruik van de talen in bestuurszaken aan een nader onderzoek te onderwerpen.⁶⁶

In de Commissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden zouden de christen-democratische fracties hun oppositie verderzetten. Zowel de Nederlandstalige als de Franstalige fracties zouden het geëvoceerde wetsontwerp trachten te amenderen. Een eerste reeks van amendementen zou worden ingediend door de Franstalige christen-democratische fractie. Senator Barbeaux diende in totaal negen amendementen in op artikel 43ter. De ingediende amendementen zouden identiek zijn aan de eerder ingediende amendementen uit de Franstalige christen-democratische fractie in de Kamer. De eerste zeven amendementen zouden overeenkomen met de amendementen Nrs 5-11, ingediend door kamerlid Milquet. De twee andere amendementen van dhr. Barbeaux zouden overeenstemmen met de niet behouden amendementen die werden ingediend door de heren Langendries en Arens na indiening van het verslag.

De Nederlandstalige christen-democratische fractie zou zich ook laten inspireren door de amendementen die eerder in de Kamer van volksvertegenwoordigers werden ingediend. Senatoren De Schamphelaere, Thijs en Caluwé zouden zeven amendementen indienen op het geëvoceerde wetsontwerp. Onder deze amendementen waren er vijf gericht op artikel 43ter in zijn verschillende facetten. Met uitzondering van amendement Nr. 12 vonden we telkens overeenstemming met eerder ingediende amendementen van de christen-democratische fractie.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de ingediende amendementen in de Commissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden. De laatste kolom vermeldt de gelijk(e)aardige amendementen die werden ingediend in de Kamer. Amendementen Nr. 11 en Nr. 12 zijn niet onmiddellijk identieke amendementen in vergelijking met de in de Kamer ingediende amendementen maar vertonen toch grote gelijkenissen of nemen elementen over van eerdere amendementen.

⁶⁶ Het evocatierecht werd uitgeoefend door de volgende senatoren: Caluwé Ludwig (CD&V), de Bethune Sabine (CD&V), De Schamphelaere Mia (CD&V), D'Hooghe Jacques (CD&V), Kelchtermans Theo (CD&V), Steverlynck Jan (CD&V), Thijs Erika (CD&V), Vandenberghe Hugo (CD&V), Van den Brande Luc (CD&V), Van Kessel Ingrid (CD&V), Barbeaux Michel (PSC), Dallemagne Georges (PSC), Nyssens Clotilde (PSC), Thissen René (PSC), Willame-Boonen Magdeleine (PSC).

Nummer	Indieners	Focus	Kamer
Nr. 1	Barbeaux	Artikel 43ter	Nr. 5
Nr. 2	Barbeaux	Artikel 43ter § 2	Nr. 6
Nr. 3	Barbeaux	Artikel 43ter § 3	Nr. 7
Nr. 4	Barbeaux	Artikel 43ter § 4	Nr. 8
Nr. 5	Barbeaux	Artikel 43ter § 7	Nr. 9
Nr. 6	Barbeaux	Artikel 43ter §7	Nr. 10
Nr. 7	Barbeaux	Artikel 48ter §8	Nr. 11
Nr. 8	Barbeaux	Artikel 43ter	Nr. 36
Nr. 9	Barbeaux	Artikel 7	Nr. 37
Nr. 10	De Schamphelaer, Thijs, De Caluwé	Art. 43ter §4	Nr. 4
Nr. 11	De Schamphelaer, Thijs, De Caluwé	Art. 43ter §7	+/- Nr. 3
Nr. 12	De Schamphelaer, Thijs, De Caluwé	Art. 43ter §7	+/- Nr. 10
Nr. 13	De Schamphelaer, Thijs, De Caluwé	Art. 43ter §7	Nr. 24
Nr. 14	De Schamphelaer, Thijs, De Caluwé	Art. 43ter §8	Nr. 25
Nr. 15	De Schamphelaer, Thijs, De Caluwé	Artikel 69	Nr 26
Nr. 16	De Schamphelaer, Thijs, De Caluwé	Artikel 69	Nr. 27

Tabel 45: overzicht van de ingediende amendementen in de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en het Openbaar Ambt

Eerder verwezen we naar de grote weerstand die bestond aan de zijde van de Franstalige christen-democraten ten aanzien van de functionele tweetaligheid van de topmanagers in de federale overheid. Senator Barbeaux herhaalt tijdens de bespreking van het wetsontwerp in de parlementaire commissie opnieuw het voorbehoud bij het voorstel. Volgens de senator zal het voorstel een belangrijke wanverhouding in de overheidssector veroorzaken. Bovendien stelt hij dat door de gebrekkige kennis van het Nederlands bij Franstaligen het topkader zal worden ingevuld door Nederlandstaligen. Hiermee sluit hij aan bij de eerdere bezorgdheid die vanuit zijn partij werd geuit in een memorandum.

“Hij vreest dat dit beginsel belangrijke wanverhoudingen in de overheidsdienst zal veroorzaken. Reeds vandaag stelt men immers vast dat voor de nochtans beperkte tweetalige formatie van 20%, waaronder 10% Franstaligen, dit Franstalig gedeelte van de formatie niet kan worden ingevuld bij gebrek aan kandidaten. Volgens spreker is het betreurenswaardig dat vele Franstaligen de andere landstaal niet kennen en niet slagen voor het examen. [...]”(Belgische Senaat, 2002).

Alle ingediende amendementen werden verworpen of worden ingetrokken. De Commissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden bracht met andere woorden geen wijzingen aan het wetsontwerp aan. Na de goedkeuring van het verslag dienden de Senatoren Barbeaux en De Schamphelaere amendementen in, maar de Senaat beslist om het wetsontwerp niet te amenderen. Uiteindelijk werd de wetswijziging op 12 juni 2002 bekrachtigd en afgekondigd en op 12 oktober 2002 bekendgemaakt.

3.7 Terugkoppeling naar de invoering van de functionele tweetaligheid

De invoering van de functionele tweetaligheid voor topmanagers zorgde voor veel meer politieke discussie in vergelijking met de invoering van het mandaatsysteem. Bovendien kwam dit wetsontwerp terecht in volle discussie tussen voor- en tegenstanders van de Copernicushervorming en het mandaatsysteem. Voornamelijk Franstalig België bleek grote moeilijkheden te hebben met de voorstellen tot modernisering. Het wetsontwerp bevatte de nodige toegevingen. Deze compromissen werden gesloten in de schoot van de ministerraad en de ministeriële kabinetten in IKW vergaderingen.

Met betrekking tot de mandaathouders was het compromis tweeledig. In eerste instantie werd er een 50-50 verdeling gemaakt onder de voorzitters van het directiecomité. Dit compromis bleek zo essentieel te zijn dat er in de ministerraad werd beslist om dit in te schrijven in het wetsontwerp. In tweede instantie werd er een compromis gevonden over de verdeling van de voorzitters van de horizontale federale overheidsdiensten. Minstens één functie van voorzitter van het directiecomité van een horizontale dienst werd toegekend aan de andere taalrol.

Op basis van het aantal amendementen dat werd ingediend bij de parlementaire besprekingen kunnen we stellen dat de functionele tweetaligheid voor de topmanagers een veel grotere politieke interesse kon opwekken dan het louter invoeren van het mandaatsysteem. De invoering raakte immers aan één van de basiscompromissen in het federale België: het taalevenwicht tussen Nederlands- en Franstaligen. Daarbij dient ook in rekening gebracht te worden dat de hervorming werd geconcipieerd en geleid door twee Nederlandstaligen. Daarbovenop waren de eerste benoemingen enkel Nederlandstaligen. Het gevoel dat de invoering leidde tot een vervaamsing van de federale administratie zorgde ervoor dat de weerstand werd opgevoerd. Voornamelijk de PSC zou in het federale parlement waarschuwen dat de belangen van de Franstaligen in het gedrang waren. Uiteindelijk leidde dit tot een belangenconflict vanwege de Raad van de Franse gemeenschap. Dit institutioneel voorziene overleg deblokkeerde de impasse tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. De parlementaire vertegenwoordiging van beide assemblees kon een compromis vinden in het advies dat was uitgewerkt door een aantal leden van de meerderheidspartijen. Het compromis bestond erin om het begrip van de functionele tweetaligheid nader te bepalen.

Het compromis over de nadere bepaling van het functionele tweetaligheid nam misschien het conflict tussen Nederlandstaligen en Franstaligen weg. De deblokking van het wetsontwerp maakte de weg vrij voor een goedkeuring van het ontwerp door de Kamer van volksvertegenwoordigers. De christen-democraten aan beide zijden van de taalgrens zouden echter blijvende moeilijkheden hebben met de functionele tweetaligheid van de mandaathouders. Ze stuurden dan ook aan op het gebruik van het evocatierecht van de Senaat om opnieuw het wetsontwerp te amenderen. De twee senatoren van CD&V en PSC die eerder de oppositie tijdens de invoering van het mandaatsysteem voor hun rekening namen, dienden de eerder ingediende amendementen vanuit de christen-democratische fracties opnieuw in. Er zouden worden geen verdere wijzigingen meer doorgevoerd aan het wetsontwerp in de senaat. In totaal

had het wetsontwerp acht maanden na de indiening van het wetsontwerp nodig gehad om bekrachtigd en afgekondigd te worden door het federale parlement.

4 BESLUITVORMING OVER DE WERVING EN SELECTIE VAN MANDAATHOUDERS

Met de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid via de wijziging van de wet van 22 juli 1993 diende een Koninklijk Besluit uitvoering te geven aan de wijze waarop de mandaathouders zouden geselecteerd worden. Het eerste K.B. zou gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad op 8 mei 2001. Dit K.B. zou de aanzet zijn voor een reeks K.B.'s die leiden tot de werving en selectie van mandaathouders in de federale overheid. Aangezien we over geen informatie beschikten omtrent de besluitvorming van het eerste K.B. zal het proces van het K.B. aanvangen bij dit eerste K.B.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat het eerste K.B. gepubliceerd werd op 8 mei 2001. Rekening houdend met het tijdsperspectief van de eerder besproken wetgeving kunnen we stellen dat de besluitvorming over de regelgeving parallel liep. Uit documenten blijkt immers dat minister Van den Bossche reeds het ontwerp-K.B. toelichtte op de ministerraad op 30 november 2000. Op basis van een tijdsvergelijking kunnen we stellen dat de besluitvorming over het K.B. dat de werving en selectie diende vast te stellen parallel liep met de parlementaire bespreking van de invoering van het mandaatsysteem en de wetswijzigingen op het gebruik van talen in bestuurszaken.

Dit betekent dat de toegenomen weerstand die we schetsten over de besluitvorming omtrent de invoering van het mandaatsysteem en de functionele tweetaligheid waarschijnlijk ook afstraalde op de besluitvorming omtrent de werving en selectie van mandaathouders.

4.1 Het K.B. van 2 mei 2001: eerste stappen in de zoektocht

Het K.B. van 2 mei 2001 zou het eerste K.B. zijn dat de werving en selectie van mandaathouders zou bepalen. Achtereenvolgens zullen we, naast een aantal algemene bepalingen, de selectieprocedure, de keuze van de managers en de aanstelling in de managementfuncties bespreken.

4.1.1 Algemene bepalingen

Artikel 2 §1 van het KB bepaalt dat de managementfuncties worden ingedeeld in vier groepen. Hiërarchisch gezien is de hoogste managementfunctie de voorzitter van het directiecomité (N), gevolgd door de managementfuncties -1 (N-1), de managementfuncties -2 (N-2) en tot slot de managementfuncties -3 (N-3).

Deze volgorde dook vrij snel na de Copernicusnota op. In een nota aan de ministerraad, gedateerd op 30 november 2000, licht minister Van den Bossche het ontwerp-K.B. toe (Van den Bossche, 2000b). Hierin zien we de beperking tot vier managementniveaus. Hoewel we in latere documenten niet konden traceren dat dit nog ter discussie heeft gestaan, bleek uit het interview met de Parti Socialiste dat zij niet echt gelukkig was met het aantal managementniveaus. *“Hij (Van den Bossche) liet in zijn organogram de managementfuncties tot diep naar beneden in de hiërarchie lopen, tot op het operationele niveau. Hij wilde die allemaal met een mandaat laten functioneren. [...] Op de eerste onderhandelingen hebben we dan gezegd: tot N-3, niet lager. Maar N-3 vinden wij eigenlijk al te laag. [...] Wij wilden N, N-1 en N-2. Wij hadden een probleem met mandaten voor de operationele ambtenaren”* (Pelgrims & Parys, 2004a).

Het verslag aan de koning in het KB van 2 mei 2001 bepaalt onder afdeling II dat *“met het oog op het aantrekken van de meest geschikte kandidaten”* de twee hoogste managementniveaus zowel voor internen als voor externen opengesteld worden. De andere twee managementniveaus worden dus voorbehouden voor kandidaten *“intern aan het federaal administratief openbaar ambt”*. Deze bepaling vonden we ook terug in de nota van 30 november 2000, ze stond dus ook vrij snel vast (Van den Bossche, 2000b).

4.1.2 Selectieprocedure

De beschrijving van de selectieprocedure in het K.B. van 2 mei 2001 is eerder summier. Nadat door middel van een getrapt systeem⁶⁷ de functiebeschrijving en het competentieprofiel zijn opgesteld, nemen de kandidaten deel aan een vergelijkende selectie die leidt tot een indeling in de groepen A, B, C of D. De vergelijkende selectie bestaat uit een potentialiteitstest en een mondelinge proef.

Toelatingsvoorwaarden

Artikel 5 §1 van het K.B. van 2 mei 2001 bepaalt dat de kandidaten een functie van niveau 1 moeten uitoefenen of moeten kunnen deelnemen aan een vergelijkende selectie voor een functie van niveau 1. De kandidaten voor een functie van voorzitter van het directiecomité en N-1 moeten beschikken over een managementervaring van minstens zes jaar of minstens tien jaar nuttige professionele ervaring. Artikel 5 §2 bepaalt dat de kandidaten voor de N-2 en N-3 functies zes jaar titularis dienen te zijn van een functie van niveau 1 in een ministerie of een FOD.

Tijdens de interkabinetten werkgroep (IKW) van 4 en 5 december 2000 stelden de vertegenwoordigers aanvankelijk dat de kandidaten voor de functie van voorzitter van het

⁶⁷ Het getrapt systeem betekent dat de functiebeschrijving en het competentieprofiel via een functionele hiërarchische volgorde opgesteld worden. De functiebeschrijving en het competentieprofiel van de voorzitter worden opgesteld door de minister; voor de N-1 door de voorzitter van het directiecomité, voor de N-2 door de N-1, ...

directiecomité minimaal over een managementervaring van vijf jaar moeten beschikken. De kandidaten voor N-1 moeten één jaar managementervaring hebben, terwijl de kandidaten voor N-2 en N-3 één jaar titularis moeten zijn van een functie van niveau 1 in een ministerie of een federale overheidsdienst. Een vernieuwd ontwerp-K.B. paste dit twee weken later aan (Van den Bossche, 2000c). Managementervaring begreep men als ervaring inzake beheer in een overheidsdienst minstens als titularis van rang 13 of in een organisatie uit de privé-sector, een vermelding die aanvankelijk niet bestond.

Functiebeschrijving en competentieprofiel

Artikel 6 §2 van het KB. van 2 mei 2001 bepaalt de procedure voor het opstellen van de functiebeschrijving en het competentieprofiel. Dit gebeurt aan de hand van een getrapte systeem op basis van functionele hiërarchie.

De PRL-vertegenwoordiger formuleerde een opmerkelijk voorstel op een IKW (X, 2001o). De vertegenwoordiger vroeg uitdrukkelijk om de minister te betrekken bij de opmaak van de functiebeschrijving en het competentieprofiel van alle managementfuncties. Het voorstel zou er toe leiden dat het getrapte systeem verlaten werd. De macht van de minister bij het opstellen van functiebeschrijvingen en competentieprofielen zou toenemen ten opzichte van de topambtenaren. De andere vertegenwoordigers verzetten zich hiertegen. De PS maakte op dezelfde IKW groot voorbehoud bij de te grote macht van de voorzitter in het getrapte systeem. De minister duidt de voorzitter aan. Hierin zag de PS een begin van politisering. De Waalse politieke partijen PRL en PS bleken weinig vertrouwen te hebben in de capaciteiten van de voorzitters om objectief en neutraal de functiebeschrijving en het competentieprofiel op te stellen. Vandaar hun vragen om de politiek bij dit proces te betrekken. Men kan zich nochtans de vraag stellen of de politiek betrekken bij het proces niet net leidt tot politisering.

De samenstelling van de selectiecommissie

Artikel 7 §2 van het K.B. van 2 mei 2001 bepaalt de samenstelling van de selectiecommissie. De afgevaardigde bestuurder van Selor stelt de selectiecommissie samen, in samenspraak met de minister, voor de voorzitter van het directiecomité. Voor de overige managementfuncties stelt de afgevaardigd bestuurder van Selor de selectiecommissie samen in samenspraak met de betrokken voorzitter.

Zowel voor de voorzitter als voor de N-1 managementfuncties voorziet het K.B. in een wrakingsprocedure door de regeringsleden in artikel 7 §2. De regering nam die beslissing op de ministerraad van 26 januari 2001 (Ministerraad, 2001a). De afgevaardigde bestuurder van Selor maakt de samenstelling van de commissie over aan de regeringsleden. De regeringsleden kunnen de afgevaardigd bestuurder hun opmerkingen binnen de zeven kalenderdagen doorsturen. Als de afgevaardigd bestuurder echter de opmerkingen niet volgt, legt de betrokken minister of de minister van Ambtenarenzaken de zaak voor beslissing voor aan de ministerraad. Hierdoor wordt de procedure opgeschort tot de beslissing van de ministerraad.

In zijn advies vraagt de Raad van State zich af of deze bepaling de objectieve en onafhankelijke selectie die Selor beoogt niet in gedrang brengt. Het verslag aan de koning stelt dat een bijkomende controle door de regering op de samenstelling van de selectiecommissie aangewezen is, gezien de belangrijke bevoegdheden van de commissie. In vorige documenten konden we deze wrakingsprocedure niet terugvinden. Doorheen het besluitvormingsproces zien we het wantrouwen van de politiek ten aanzien van de selectie toenemen.

De vergelijkende selectie

Artikel 7 §3 van het K.B. van 2 mei 2001 beschrijft de vergelijkende selectie. Deze procedure bestaat uit twee delen en vangt aan met een mondelinge proef. *“Dit gedeelte heeft tot doel de functiespecifieke competenties [...] van de kandidaat te evalueren.”* Aanvankelijk bepaalde een ontwerp-K.B. dat de mondelinge proef naast de functiespecifieke competenties ook de motivatie en de interesse voor de functie diende te testen (Van den Bossche, 2000b). Die doelstellingen haalden de publicatie van het K.B. echter niet. Het tweede gedeelte van de selectie bestaat uit een assessment. Artikel 7 §3 2° specificiert dat dit een vorm van potentialiteitsinschatting is. Een assessment tracht de leidinggevende vaardigheden (managementcapaciteiten) te testen van de kandidaten.

Uitsluitingsclausule

Artikel 7 §3 vermeldt de uitsluitingsclausule voor niet-geslaagden. Wie met andere woorden niet de vereiste functiespecifieke competenties bezat, kon niet deelnemen aan het assessment. Deze uitsluitingsclausule vonden we ook terug in een van de eerste ontwerp-K.B.'s (Van den Bossche, 2000b).

Hoewel zowel in de aanzet tot het K.B. als in het uiteindelijke K.B. van 2 mei 2001 een uitsluitingsclausule voorzien was, krijgt die clausule door het omdraaien van de tests in de vergelijkende selectie een andere betekenis. Volgens het K.B. van 2 mei 2001 kunnen kandidaten die niet slaagden voor de mondelinge proef niet deelnemen aan het assessment. Volgens een ontwerp-K.B. konden niet-geslaagden voor het assessment niet deelnemen aan de mondelinge proef. De interpretatie van en de filosofie achter de uitsluitingsclausule blijven echter wel dezelfde. Kandidaten die niet slagen voor één van de twee testen, kunnen nooit een managementfunctie uitoefenen. Een mandaathouder diende dus zowel managementcapaciteiten als technische capaciteiten te hebben.

Een andere vorm van uitsluiting wordt voorzien in artikel 8 §4. Kandidaten die niet slaagden voor een assessment, kunnen gedurende twee jaar niet deelnemen aan een vergelijkende selectie voor eenzelfde of hogere functie.

Beoordelingswijze

Kandidaten die niet slaagden voor de mondelinge proef kregen een beoordeling D en werden uitgesloten volgens het K.B. van 2 mei 2001. Kandidaten die niet slaagden voor het assessment kregen een C-resultaat. Die kandidaten werden uitgesloten van verdere deelname. Kandidaten die op de twee proeven slaagden, werden naargelang hun resultaat op de mondelinge proef én het assessment ingedeeld in groep A of B door de selectiecommissie.

De vrijstellingsclausule

Artikel 8 §1 van het K.B. van 2 mei 2001 voorziet in een vrijstelling van assessment voor geslaagden. Deze kandidaten zijn tien jaar vrijgesteld van deelname aan een assessment voor een vergelijkende selectie voor eenzelfde of lager niveau. Voor staffuncties gelden de vrijstellingen enkel voor staffuncties. De vrijstellingen vervallen echter als de mandaathouder een 'onvoldoende' krijgt op een evaluatie.

Een ontwerp-K.B. voorzag in een vrijstelling van de potentialiteitstest voor de houder van een managementfunctie voor een lager of gelijkwaardig niveau in een federale overheidsdienst (Van den Bossche, 2000b). Eind december 2000 breidt die clausule uit naar alle kandidaten. *“De kandidaat die bij de vergelijkende selectie werd ingedeeld in groep A, wordt gedurende tien jaar vrijgesteld van het assessment [CP] voor een managementniveau van een lager of hetzelfde niveau in een federale overheidsdienst”* (Van den Bossche, 2000c).⁶⁸ De filosofie achter de vrijstellingsclausule lijkt logisch. Als een kandidaat en bijgevolg ook een mandaathouder slaagt voor een test van generieke managementcapaciteiten, dan dient hij/zij deze test niet telkens opnieuw af te leggen voor eenzelfde of lager niveau.

De leeftijdsvereiste

Het verslag aan de koning van het K.B. van 2 mei 2001 stelt letterlijk dat er voor de selectie van de managersfuncties geen leeftijdsvereiste geldt. De bepaling uit een vroegere versie van K.B., haalde de publicatie niet. *“Het is aan de betrokken partijen om na te gaan of het in het gegeven geval opportuun is een arbeidsovereenkomst te sluiten met een kandidaat die de pensioenleeftijd nadert”* (Van den Bossche, 2000c).

⁶⁸ Voor de staffuncties geldt deze vrijstelling enkel voor een staffunctie met eenzelfde functiebeschrijving en competentieprofiel.

4.1.3 Keuze van de managers

Na de vergelijkende selectie heeft de functioneel hiërarchisch hogere een onderhoud met de kandidaten van groep A. De minister leidt dit onderhoud voor de functie van voorzitter. Voor de N-1 en staffuncties leidt de voorzitter het onderhoud. De N-1 leidt het onderhoud met de N-2-kandidaten eventueel aangevuld met de voorzitter, als hij/zij dit nodig acht. Tot slot leidt de N-2 het onderhoud voor de N-3-functie, eventueel aangevuld met de voorzitter als hij/zij dit nodig acht. Het K.B. voorziet in artikel 9 §3 dat bij uitputting van groep A, dit onderhoud kan herhaald worden voor de kandidaten uit groep B. Het verslag aan de koning van het K.B. preciseert 'uitputting': *"Onder uitputting wordt verstaan, het feit dat er geen kandidaten in groep A ingedeeld worden of dat de kandidaten van groep A niet willen of kunnen hun functie opnemen."*

Aanvankelijk zou er enkel een onderhoud zijn met de kandidaten uit groep A (Van den Bossche, 2000b). De IKW van 4 en 5 december sloot zich bij dit basisprincipe aan. Er werd gesteld dat indien niemand in groep A ingedeeld wordt, er nieuwe selecties georganiseerd worden. Hiervan week men later af door te stellen dat ook leden van groep B konden deelnemen aan het onderhoud. Vanuit het oogpunt van efficiëntie en pragmatisme is het opportuun over te schakelen naar de 'tweede beste' groep van kandidaten als 'de beste' om een of andere reden ontbreekt.

4.1.4 De aanstelling in de managementfuncties

Artikel 10 van het K.B. van 2 mei 2001 regelt de aanstelling van de managers. De voorzitter van het directiecomité stelt de houders van de managementfuncties N-2 en N-3 aan. De voorzitter zelf echter wordt door de koning aangesteld op voorstel van de minister na beraadslaging van de ministerraad volgens artikel 10 van het K.B. De minister stelt de houders van de N-1-functies en de staffuncties aan.

Artikel 10 §1 van het betreffende K.B. voorziet de aanstelling van managers voor een periode van zes jaar. Hetzelfde artikel bepaalt dat de voorzitter van het directiecomité van de FOD Kanselarij een uitzondering op deze regel vormt. De aanstelling van deze voorzitter geldt tot de datum van aanstelling van de opvolger van de eerste minister. De Copernicusnota stelde voor om alle voorzitters te benoemen voor de duur van de legislatuur en te evolueren naar een spoils-systeem voor de hoogste topambtenaren.

De nota van 30 november 2000 verwijst naar de tijdslimiet van de voorzitter van het directiecomité (Van den Bossche, 2000b). De nota stelt dat de voorzitter van het directiecomité benoemd wordt voor een periode van zes jaar door middel van een arbeidsovereenkomst. Hier wordt dus afgeweken van de legislatuurgebonden benoeming, zoals in de Copernicusnota. De houders van de andere managementfuncties zouden aangeworven worden voor zes jaar.

Tijdens een IKW formuleert de vertegenwoordiger van minister Onkelinx fundamentele bezwaren tegen de invulling van elk mandaat bij arbeidsovereenkomst (X, 2001o). Uiteindelijk zal de

ministerraad op 26 januari 2001 beslisten om de managers niet bij arbeidsovereenkomst aan te stellen maar onder een tijdelijk statuut (Ministerraad, 2001a).

Tijdens de IKW van 11, 13, 18 en 20 december 2000 discussieerde men opnieuw over de termijn voor de aanstelling. *“Bepaalde vertegenwoordigers wensen opnieuw de ministers de keuze voor een mandaat van zes jaar voor de voorzitter van het directiecomité voor te leggen en vragen aan de minister om een mandaat voor vier jaar te overwegen”* (X, 2001o). Het verslag maakt niet duidelijk om welke vertegenwoordigers het gaat, maar de vraag sluit aan bij de aanbevelingen die we terugvonden in de initiële Copernicusnota. De PS en Ambtenarenzaken uitten bezwaren. In het verslag aan de koning van het ontwerp-K.B. staat er op dat ogenblik dat voor de tijdslimiet van zes jaar een uitzondering wordt gemaakt voor de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Kanselarij en Algemene Diensten. De voorzitter van die FOD zou de duur van de legislatuur volgen.

In de aanloop naar de ministerraad van 19 januari 2001 bleek dat dit punt nog niet uitgeklaard was. Van den Bossche stelt in zijn nota aan de ministerraad voor om de voorzitters te benoemen voor een termijn van vier jaar, gezien hun vertrouwensrelatie met de betrokken minister en de nauwe verwantschap met het regeerakkoord (Van den Bossche, 2001c). In het verslag aan de koning van het ontwerp-K.B. staat het volgende: *“De managementfuncties worden uitgeoefend in het kader van een mandaat van zes jaar voor wat betreft de federale overheidsdiensten, met uitzondering van de voorzitters van het directiecomité die worden aangesteld voor de duur van de legislatuur”* (Van den Bossche, 2001c). Van den Bossche vindt hier bijgevolg opnieuw aansluiting bij de initiële Copernicusnota en bij de hoger vermelde ‘bepaalde vertegenwoordigers’. Het mag verwondering wekken dat het verslag van de IKW stelt dat Ambtenarenzaken ook bezwaren uitten bij het voorstel van die ‘bepaalde vertegenwoordigers’, terwijl Van den Bossche nadien voorstelt om naar een spoils-systeem te evolueren voor de voorzittersfuncties.

Omdat de ministerraad de beslissing een week uitstelde, lag het dossier opnieuw op tafel op 26 januari 2000. De duur zou worden behouden op zes jaar, behalve voor wat het mandaat van de voorzitter van de FOD Kanselarij en Algemene Zaken betreft (Ministerraad, 2001a). Enkel voor de voorzitter van de Kanselarij voorzag men bijgevolg een spoils-systeem. De aanbeveling uit de initiële Copernicusnota doorstond de politieke besluitvorming dus niet. Tijdens een van de interviews werd ons meegedeeld dat een spoils-systeem politiek niet haalbaar was. Het botste met de Belgische manier van werken (Pelgrims & Parys, 2004l).

Conform artikel 16 van het K.B. van 2 mei 2001 zullen de benoemde managers uiteindelijk niet jaarlijks maar tweejaarlijks geëvalueerd worden en ten laatste zes maanden voor het einde van de aanstelling. Het besluitvormingsproces stelde dus ook die bepaling bij. Net zoals de Copernicusnota voorziet de nota van 30 november 2000 in een jaarlijkse evaluatie van de managers (Van den Bossche, 2000b). Op het einde van het mandaat zou er een globale evaluatie van de manager komen. Tijdens de IKW van 11, 13, 18 en 20 december 2000 pleitte de Parti Socialiste ervoor om de jaarlijkse evaluatie te verlaten en slechts te evalueren na één, drie en vijf jaar (X, 2001o). Tijdens de IKW hielden de andere vertegenwoordigers nog vast aan de

voorliggende tekst. Uiteindelijk werd het compromis blijkbaar gevonden in een tweejaarlijkse evaluatie. De nota van 30 november 2000 vermeldt ook dat bij niet voldoende presteren de arbeidsovereenkomst vroegtijdig kan worden stopgezet (Van den Bossche, 2000b). Die bepaling is in het uiteindelijke K.B. niet meer terug te vinden.

4.2 De eerste bananenschil van de Raad van State: het arrest-Jadot

Eind juli 2001 eiste vice-premier Onkelinx dat de regering na de vakantie de selectieprocedure grondig zou bijsturen. Volgens haar hield de procedure te weinig rekening met de eigenheid van de openbare dienst (X, 2001f). Na de vakantie zou de Raad van State het K.B. schorsen in het arrest-Jadot.

Secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid, Michel Jadot, diende op 3 juli 2001 klacht in bij de Raad van State tegen het K.B. van 2 mei 2001. Zowel De Tijd als De Standaard vermeldden dat hij dit deed in ruggespraak met de socialistische vakbond ACOD (X, 2001g; Tegenbos, 2001b).

De Raad van State oordeelde in het arrest nr. 98.735 dat Michel Jadot door het K.B. van 2 mei 2001 een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ondervond (Raad van State, 2001b). Hierbij nam het rechtscollege de volgende zaken in overweging: de leeftijd, het feit dat hij bevoegdheden verliest indien hij geen mandaat toegewezen krijgt, wat neerkomt op een terugzetting, een secretaris-generaal niet voorbijgestoken kan worden behoudens tuchtvergriep, de functie die hij zou aangeboden krijgen nooit vergelijkbaar zou zijn met zijn functie van secretaris-generaal.

Daarnaast oordeelde de Raad van State ook dat er meerdere juridische bezwaren tegen het K.B. van 2 mei 2001 bestaan. Artikel 22 van de wet van 22 juli 1993 wordt geschonden omdat mandaathouders op een tijdelijk statutaire basis benoemd worden. Artikel 22 bepaalt echter dat managementfuncties enkel maar ingevuld kunnen worden met een definitieve benoeming, hetzij uitzonderlijk met een contract.

Daarnaast schond het K.B. ook artikel 30 van de Grondwet. Het gebruik van talen moet door de wetgever geregeld worden. Het arrest meldt ook een schending van artikels 10 en 11 van de Grondwet omdat de benoemende overheid binnen de kandidaten in groep A en groep B een onbeperkte keuzevrijheid heeft. Binnen de groep vindt dus geen vergelijking meer plaats. Het K.B. schendt ook artikel 107 van de Grondwet omdat de koning zijn grondwettelijke benoemingsbevoegdheid niet kan delegeren aan de minister of aan de voorzitter van het directiecomité.

Het K.B. diende met andere woorden aangepast te worden aan de rechtspraak om de selectie van de managementfuncties verder te kunnen zetten. De besluitvorming over de selectie van de managers kon bijgevolg opnieuw beginnen. Volgens Van den Bossche heeft het arrest van de Raad van State drie maanden gekost in het veranderingsproces (Pelgrims & Hondeghem, 2004). Tijdens de interviews wees men erop dat tijd winnen een belangrijke betrachting was van het

arrest-Jadot. *“Ik denk niet dat hij (Michel Jadot) in eerste instantie dacht aan de ganse federale overheid, in het arrest. Hoe meer tijd we winnen hoe beter, tot er een andere minister kwam”* (Pelgrims & Parys, 2004c). De benoemingen van Luc Coene tot voorzitter van de Kanselarij, Frank Robben tot voorzitter van Fedict en George Monard tot voorzitter van de FOD P&O bleven ondanks het arrest van de Raad van State behouden.

4.3 Een nieuwe start met het K.B. van 29 oktober 2001

Het vernieuwde K.B. zal op 31 oktober 2001 gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad. Opmerkelijkst aan dit K.B. is dat het de vergelijkende selectie omdraait. Dit was opgenomen in het compromis over het schrappen van de mogelijke tussenkomsten van de ministerraad bij de samenstelling van de selectiecommissie. Die beslissing zal grote gevolgen hebben voor de aanwerving van de managers. Vaak wordt het arrest-Jadot als de oorzaak van de omdraaiing van de selectieprocedure beschouwd. Op basis van de volgende analyse kunnen we het arrest-Jadot slechts de indirecte oorzaak van deze beslissing noemen. De hoofdverklaring vormen de politieke compromissen.

4.3.1 Algemene bepalingen

Artikel 3 van het K.B. van 29 oktober 2001 verduidelijkt de term ‘managementfuncties’. Het verslag aan de koning toont het verschil aan tussen een managementfunctie en de functie van ambtenaar-generaal. Een manager dient een managementplan en een operationeel plan op te stellen en is geselecteerd in een procedure waarin zowel managementvaardigheden als functiespecifieke competenties beoordeeld worden. Verder stelt het verslag aan de koning dat managementfuncties ingevuld worden bij mandaat (tijdelijk statuut). Deze functies zijn immers toegekend op basis van bekwaamheden inzake management in een overheidsdienst. Die bekwaamheden zijn onderhevig aan een permanente evolutie, eigen aan een snel evoluerende maatschappij.

4.3.2 Selectieprocedure

Het K.B. van 29 oktober 2001 laat fundamentele veranderingen zien in vergelijking met het vorige K.B. Het laatste K.B. bepaalt uitdrukkelijk dat de selecties georganiseerd worden per taalrol. Het verslag aan de koning voorziet in een regeling voor de niet-geselecteerde ambtenaren-generaal (rang 16 en 17). Zij zullen deel uitmaken van het personeel van de federale overheidsdienst, maar niet meer van de hiërarchie. Ze krijgen een opdracht toegewezen door de functioneel hiërarchisch hogere.

Toelatingsvoorwaarden

De toelatingsvoorwaarden in het K.B. zijn dezelfde als in het geschorste K.B. van 2 mei. Selor moet echter volgens artikel 5 §2 iedere stap valideren en maakt zich na het uitoefenen van de kwaliteitsbewaking de resultaten eigen of niet.

Functiebeschrijving en competentieprofiel

Artikel 7 §2 bepaalt hoe de functiebeschrijving en het competentieprofiel samengesteld worden. Telkens merken we dat, waar het vorige K.B. bepaalde dat een ambtenaar het competentieprofiel en de functiebeschrijving opstelt, het nieuwe K.B. dit vervangt door de minister, maar telkens op voorstel van de betrokken ambtenaar. Het K.B. komt hiermee tegemoet aan delegatiebezwaren in het arrest-Jadot (art. 107 GW).

De samenstelling van de selectiecommissie

Artikel 8 §1 bepaalt nog steeds dat de afgevaardigde bestuurder van Selor elke selectiecommissie samenstelt. Men vermeldt erbij dat de profielen van de leden van elke selectiecommissie vastgesteld worden in samenspraak met de minister voor de functie van voorzitter van het directiecomité. Voor de overige managementfuncties stelt de minister op voorstel van de betrokken voorzitter de profielen op. De controle door de politieke overheid stijgt in vergelijking met het vorige K.B..

De wrakingsprocedure bleef bestaan, maar werd aangepast. Nadat de regeringsleden hun opmerkingen binnen de zeven kalenderdagen overgemaakt hebben aan de afgevaardigde bestuurder van Selor, beantwoordt Selor die bij wijze van gemotiveerde beslissing. De samenstelling van de selectiecommissie zal dus niet meer op de ministerraad komen.

De invloed van de ministerraad op de samenstelling van de jury kwam echter opnieuw ter sprake tijdens de IKW van 24 en 25 oktober 2001 (X, 2001p). De Raad van State vroeg in zijn advies bij het vorige K.B. of de mogelijke tussenkomst van de ministerraad een objectieve en onafhankelijke selectie niet in de weg stond. In de aanloop naar het KB van 29 oktober 2001 bleven er op de IKW uiteindelijk drie visies overeind:

1. De visie van de minister van Ambtenarenzaken die voorstelde om de wrakingprocedure voor de regeringsleden in artikel 7 §2 te schrappen.
2. De visie van PS en Ecolo. In eerste instantie pleitten zij voor het behoud van de tussenkomst, maar met een motivering in het verslag aan de koning. In tweede instantie konden beide partijen wel akkoord gaan met een eventuele schrapping maar ze stelden vast dat bijgevolg Selor zonder samenspraak met de minister de selectiecommissie samen zou stellen. Hieraan koppelden de twee partijen dat er geen reden meer is om het assessment uitsluitend te maken.

3. Een compromisvoorstel van PRL waarin PS en Ecolo zich kunnen vinden:
 - a. Selor stelt samen met de betrokken minister de selectiecommissie samen;
 - b. Selor zendt de samenstelling aan de regeringsleden die hun opmerkingen kunnen maken binnen de zeven dagen, die Selor dient te beantwoorden met een gemotiveerde beslissing;
 - c. Geen tussenkomst meer van de ministerraad;
 - d. De leden van de selectiecommissie, aangeduid om het assessment bij te wonen, hebben in plaats van een raadgevende rol beslissingsrecht net als de voorzitter (Selor) en de expert-evaluatoren.

Op de ministerraad van 26 oktober 2001 werd beslist om de selectieprocedure om te draaien en bijgevolg het assessment eerst te organiseren. De uitsluitingsclausule verdween en het assessment elimineerde niet meer. Men koppelde dit aan de mogelijke tussenkomst van de ministerraad in de samenstelling van de selectiecommissie (Ministerraad, 2001b). *“Van den Bossche wilde externe assessments, met een eliminerend karakter. Dus als je gebuisd was voor het assessment, kon je niet meer meedoen voor de rest. Assessments waren voor ons terra incognita”* (Pelgrims & Parys, 2004a).

Een afgevaardigde van Selor zit de selectiecommissie voor. De gelijkwaardige aanpak van de Nederlandstalige en Franstalige selecties wordt volgens het KB gegarandeerd doordat de voorzitters van de selecties geregeld met elkaar overleg plegen en omdat de selecties op basis van eenzelfde competentie- en functieprofiel gebeurden. Uit ons interview met een assessor bleek dat het overleg tussen voorzitters nooit echt werkte (Pelgrims & Parys, 2004k).

De vergelijkende selectie

Het vernieuwde K.B. verandert de vergelijkende selectie fundamenteel in vergelijking met het geschorste K.B. van 2 mei 2001. Artikel 8 §2 voorziet in vier stappen:

- Stap 1: Selor gaat na of de kandidaten voldoen aan de algemene en bijzondere toelatingsvereisten. Wie er niet aan voldoet, wordt geweerd uit de selectie.
- Stap 2: Kandidaten leggen een assessment af en krijgen een beoordeling A, B, C of D. Het assessment wordt afgelegd voor externe expert-evaluatoren aangeduid door Selor. Twee leden van de selectiecommissie worden uitgenodigd om aanwezig te zijn bij het assessment als observator.
- Stap 3: Kandidaten leggen een mondelinge proef af en krijgen ook hier een resultaat A, B, C of D. Twee expert-evaluatoren worden uitgenodigd om aanwezig te zijn tijdens de proef als observator.
- Stap 4: Vervolgens maakt elke selectiecommissie samen met de betrokken expert-evaluatoren een eindevaluatie op. Kandidaten krijgen dus een algemeen eindoordeel. Dit eindoordeel wordt opnieuw onderverdeeld in de vier groepen.

Uiteindelijk zien we dat de relatie tussen assessment en mondelinge proef in het gepubliceerde K.B. opnieuw omgedraaid is in vergelijking met het geschorste K.B. van 2 mei 2001. In een van

de eerste ontwerpen van het vernieuwde KB werd de volgorde echter behouden zoals bepaald in het K.B. van 2 mei (Van den Bossche & Vande Lanotte, 2001).

Uitsluitingsclausule

In het vorige K.B. van 2 mei 2001 stonden een aantal uitsluitingsclausules. Niet-geslaagden voor de mondelinge proef konden niet deelnemen aan het assessment. Dit vanuit de veronderstelling dat een manager zowel technische als managementcapaciteiten dient te bezitten. Die uitsluitingsclausule verdwijnt uit het K.B. van 29 oktober 2001. Iedere kandidaat dient iedere test af te leggen voor iedere kandidaatstelling. De selectiecommissie deliberaert de twee testen.

De clausule die kandidaten uitsloot indien zij niet slaagden voor het assessment verdwijnt uit het K.B. Kandidaten konden dus zelfs indien zij niet slaagden voor een assessment nog steeds blijven meedoen aan de selectie voor een andere functie, zelfs van een hoger niveau.

Beoordelingswijze

Het K.B. bepaalt dat zowel de Nederlandstalige als de Franstalige kandidaten onderverdeeld worden in groep A, B, C of D. Artikel 5 §1 preciseert dat de kandidaten in groep A 'zeer geschikt' zijn, in groep B 'geschikt', in groep C 'minder geschikt' en in groep D 'niet geschikt'. Tot slot vermeldt het K.B. dat de selectiecommissie de kandidaten in groep A en groep B rangschikt. Het K.B. komt hier opnieuw tegemoet aan de uitspraak van de Raad van State.

Opvallend is dat in vergelijking met het vorige K.B. kandidaten aan de eindmeet kunnen verschijnen met een D-resultaat. Onder de vorige procedure konden kandidaten enkel met een A-resultaat (zeer geschikt), een B-resultaat (geschikt) en een C-resultaat (niet geschikt) geklasseerd worden op het einde van de vergelijkende selectie. Een D-resultaat betekende automatisch uitsluiting van de volgende proef. Een C-resultaat betekende uitsluiting van het onderhoud met de functioneel hiërarchisch hogere. Een C-resultaat of een D-resultaat hield automatisch in dat men niet geschikt was voor de functie. De wijziging van de procedure bemoeilijkt de vergelijkende selectie. De selectiecommissie dient ook kandidaten die op één van de tests niet geslaagd zijn in de eindbeoordeling mee te nemen. Bovendien voegde de nieuwe procedure ook een C-score ('minder geschikt') in voor ieder onderdeel van de vergelijkende selectie. Dat zorgde voor moeilijkheden bij de leden van de selectiecommissie omdat een C-resultaat moeilijk te interpreteren viel (Pelgrims & Parys, 2004k). De vraag rees of 'minder geschikt' betekende dat de kandidaat met de hakken over de sloot was, of eerder in de sloot.

De vrijstellingsclausule

Naast de uitsluitingsclausule, verdwijnt ook de vrijstellingsclausule. Dat heeft grote implicaties. Een kandidaat diende het assessment opnieuw af te leggen telkens hij of zij kandideerde voor een functie. Het eerste ontwerp na het arrest-Jadot voorzag echter in een vrijstellingsclausule voor kandidaten van groep A (Van den Bossche & Vande Lanotte, 2001).

Een nota aan de ministerraad van 25 oktober 2001 verduidelijkt waarom de vrijstellingen in artikel 8 §1 en §2 uiteindelijk verdwenen: *“Omdat zelfs na validatie door Selor, een selectiecommissie een in het assessment geslaagde kandidaat dient in te delen in groep A of B en dient te rangschikken in die groep met wie ze geen contact gehad hebben. Dit kan mogelijks een aantasting van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en niet-discriminatie uitmaken”* (Van den Bossche, 2001a).

Iedere selectiecommissie moet met andere woorden alle kandidaten zien, zoniet komt het non-discriminatiebeginsel in gedrang. Het rangschikken zou inderdaad voor problemen kunnen zorgen aangezien de selectiecommissie de kandidaat niet kan vergelijken met andere kandidaten. De motivatie stelt echter ook dat de indeling in groepen problematisch kan zijn voor het non-discriminatiebeginsel. Hier wordt het gelijkheidsbeginsel extreem doorgetrokken om de adviezen van de Raad van State maximaal toe te passen.

De leeftijdsvereiste

Het verslag aan de koning stelt dat er geen leeftijdsvereiste voor managers is. Min of meer vergelijkbaar met de stelling die de publicatie van het K.B. van 2 mei 2001 niet haalde, stelt het dat mandaten ook toegekend kunnen worden aan personen die tijdens het mandaat de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Hiermee komt het K.B. tegemoet aan het argument van de Raad van State dat de leeftijd een element is van moeilijk en ernstig te herstellen nadeel.

4.3.3 Keuze van de managers

Na de eindbeoordeling voorziet het K.B. in een onderhoud van de functioneel hiërarchisch hogere met de kandidaten van groep A. Voor de keuze van de voorzitter van het directiecomité leidt de minister het onderhoud, voor de N-1 de voorzitter, voor de N-2 de N-1 en voor de N-3 de N-2. Het onderhoud is bedoeld om de Nederlandstalige en Franstalige kandidaten te vergelijken. Artikel 9 §1 bepaalt dat er van elk onderhoud een verslag wordt toegevoegd aan het aanstellingsdossier. Daarnaast bepaalt het K.B. dat bij uitputting van groep A, de procedure van het onderhoud herhaald wordt voor kandidaten uit groep B.

4.3.4 De aanstelling in de managementfuncties

Het KB wijzigt in functie van de delegatieproblematiek. Artikel 10 §1 bepaalt dat de koning de voorzitter aanstelt op voorstel van de betrokken minister. Om de filosofie van het getrapte systeem te behouden, was een vreemde constructie nodig voor de andere managementfuncties. De koning stelt de houders ervan aan op voorstel van de betrokken minister na voordracht door de voorzitter van het directiecomité.

4.4 De tweede bananenschil van de Raad van State: het arrest-Dewaide

Het K.B. van 29 oktober 2001 voorziet expliciet in een selectie per taalrol. Het verslag aan de koning vermeldt dat het onderhoud van Nederlandstalige en Franstalige kandidaten met de functioneel hiërarchisch hogere tot doel heeft om de kandidaten te vergelijken. Van dit onderhoud wordt een verslag toegevoegd aan het aanstellingsdossier. Daarnaast voorziet het verslag aan de koning dat wanneer diegene die het onderhoud leidt van de andere taalrol is dan de kandidaat en ééntalig is, er een wettelijk tweetalige van de taalrol van de kandidaat toegevoegd wordt. Het K.B. bepaalt ook dat voorzitters van de Nederlandstalige en Franstalige selectiecommissie overleg dienen te plegen om de selectie op een gelijke manier te laten gebeuren. Deze selectiecommissies zouden beide steunen op dezelfde functiebeschrijving en competentieraster.

Het K.B. van 29 oktober 2001 nam een aantal maatregelen om de gelijkwaardige aanpak van de selecties tussen Nederlandstalige en Franstalige kandidaten te bewaren. In zijn advies had de Raad van State de vraag gesteld of de parallelle selectie van Nederlandstalige en Franstalige kandidaten op een volledig objectieve en gelijke basis kan gebeuren. *“Vraag is evenwel of het systeem van een parallelle selectie van, enerzijds, Nederlandstalige kandidaten, anderzijds, Franstalige kandidaten aan de benoemde overheid wel toelaat om, in gevallen waar de keuze tussen de kandidaten niet wordt bepaald door de vereisten van de taalwetgeving, op een volledige objectieve en gelijke basis de titels en de verdiensten van de onderscheiden kandidaten tegenover elkaar af te wegen. De andere samenstelling van de twee selectiecommissies draagt onvermijdelijk de mogelijkheid in zich dat nuances in de maatstaven van beoordeling en verschillen in appreciatie bij de beoordeling zelf voorkomen, terwijl het gegeven dat slechts een rangschikking binnen elke taalgroep wordt opgemaakt, een vergelijking tussen kandidaten van verschillende taalgroepen bemoeilijkt”* (Raad van State, 2001a).

Ondertussen was de regering-Verhofstadt II geïnstalleerd na de verkiezingen van 2003.⁶⁹ Er kwam een nieuwe minister van Ambtenarenzaken, Marie Arena. Zij combineerde de portefeuille van Ambtenarenzaken met die van Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen. In september 2003 liet zij weten dat ze liever wilde dat er niet meer gesproken werd over Copernicus omdat het verhaal te traumatiserend geweest is (X, 2003b).

De Standaard vermeldde in september 2003 een conflict in de federale regering tussen minister Arena en minister Moerman (Albers, 2003). Die laatste nam het niet dat de minister van Ambtenarenzaken de selectie van de directeurs-generaal van enkele wetenschappelijke instellingen wou herbeginnen. Volgens minister Moerman moesten er in totaal nog maar negen kandidaturen getest worden en kon het niet dat de selecties nu afgebroken zouden worden om ze door Selor te laten overdoen. Nadien stuurde minister Arena een communiqué rond waarin ze stelde dat de modernisering zonder enige uitzondering van toepassing was op de

⁶⁹ Hoewel het onderzoek focust op de periode van de eerste regering Verhofstadt, gaan we kort in op de veranderingen in de beginperiode van de tweede regering Verhofstadt.

wetenschappelijke instellingen. Myriam Dewaide, leidend ambtenaar van het Koninklijk Instituut van het Kunstpatrimonium, diende op 11 december 2003 een klacht in bij de Raad van State tegen de selectieprocedure voor de managementfuncties in de wetenschappelijke instellingen (Raad van State, 2003). De selectiecommissie beoordeelde haar als ‘minder geschikt’ voor de functie van directeur-generaal van het Koninklijk Instituut van het Kunstpatrimonium. Marc Uyttendaele en Anne Feyts vertegenwoordigden hierbij Selor.

Dewaide stelt in haar verzoek dat twee selectiecommissies, zelfs als zij op gelijke manier werken, geen gelijke behandeling van de kandidaten toelaten. Twee selectiecommissies maken gelijke evaluatiecriteria en een objectieve en gelijke vergelijking tussen titels en verdienste van kandidaten onmogelijk: *“selon elle, l'existence de deux jurys en vue de l'attribution d'un même emploi ne permet pas l'unicité des critères d'évaluation et des appréciations et compromet l'objectivité et l'égalité de la comparaison des titres et mérites des candidats; qu'elle ajoute que l'existence d'une description unique de fonctions et la circonstance que les présidents des deux commissions de sélection doivent se concerter n'énervent en rien l'objection soulevée”* (Raad van State, 2003). De Raad van State volgt Dewaide in deze redenering en voegt er aan toe dat binnen het openbaar ambt het als algemeen wordt beschouwd dat een vergelijking van titels en verdiensten een manier is om de gelijke toegang tot publieke ambten te garanderen. Met die uitspraak sloot de Raad van State aan bij het advies over het K.B. van 29 oktober 2001. De uitspraak had tot gevolg dat de selectieprocedure voor de wetenschappelijke instellingen stilviel omdat ze in strijd zou zijn met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel (art. 10 GW) en het non-discriminatiebeginsel (art. 11 GW). De Raad van State schorste het K.B. van 22 januari 2003 over de aanduiding en uitoefening van managementfuncties in de wetenschappelijke instellingen.

Van den Bossche gaf tijdens het interview aan dat men tijdens de onderhandelingen over het K.B. van 29 oktober 2001 vreesde voor een probleem van vergelijkbaarheid. Uiteindelijk werd er hierover toch een politiek akkoord gesloten (Pelgrims & Hondeghem, 2004). Er bleek dat vooral vice-premier Onkelinx aanstuurde op de afzonderlijke selectiecommissies en rangschikkingen. Minister Onkelinx vreesde dat een lager gerangschikte Franstalige kandidaat (in vergelijking met hoger gerangschikte Nederlandstalige kandidaten) zou benoemd moeten worden omwille van taalevenwichten (Pelgrims & Parys, 2004j).

4.5 Het K.B. van 15 juni 2004 of het bureaucratiseren van de selecties

Na het arrest van de Raad van State lagen de selectieprocedures voor de managementfuncties stil. Er bestond grote onduidelijkheid over de niet verschenen benoemingen in het Belgisch Staatsblad. Die konden op basis van het arrest aangevochten worden (Pelgrims & Parys, 2004h). Het nieuwe K.B. van 15 juni 2004 diende soelaas te brengen voor de uitspraak van de Raad van State. Technisch schorste de Raad van State niet het KB van 29 oktober 2001, maar het K.B. van 22 januari 2003 dat betrekking had op de wetenschappelijke instellingen. Dat K.B. nam echter de bepalingen over de selecties in de federale overheidsdiensten over. Men diende het K.B van 29 oktober 2001 aan te passen om onwettigheid te voorkomen.

Aangezien het K.B. van 15 juni 2004 geen wijzigingen doorvoerde aan de algemene bepalingen gaan we onmiddellijk in op de selectieprocedure.

4.5.1 Selectieprocedure

Het arrest-Dewaide van de Raad van State had vragen gesteld bij de gelijkheid van de aparte selecties voor Nederlandstaligen en Franstaligen. Het K.B. van 15 juni 2004 vond een antwoord op dit arrest door een juridisch gedetailleerde procedure uit te schrijven. De filosofie van Copernicus was ver te zoeken.

Toelatingsvoorwaarden

Op dit vlak wijzigt het K.B. niets aan de bepalingen van het vorige KB.

Functiebeschrijving en competentieprofiel

Het verslag aan de koning vermeldt dat het deze paragraaf letterlijk overneemt uit het K.B. van 29 oktober 2001.

De samenstelling van de selectiecommissie

Aangezien de Raad van State oordeelde dat de parallelle werking van een Nederlandstalige en Franstalige commissie de gelijkheid niet kon gegaranderen, bepaalt het K.B. dat er slechts één enkele selectiecommissie meer zal bestaan voor de selectie van een manager. In het verslag aan de koning staat het volgende: “...zal er slechts één selectiecommissie meer zijn voor de selectie van een welbepaalde managementfunctie, die wordt belast met de ganse procedure, wat toelaat om tegemoet te komen aan het arrest nr. 126.511 van de Raad van State” .

Artikel 4 van het K.B. van 15 juni 2004 bepaalt zeer gedetailleerd hoe de selectiecommissie samengesteld wordt. De selectiecommissie zal bestaan uit:

1. de afgevaardigde bestuurder van Selor of zijn afgevaardigde. Die vervult de rol van voorzitter. De voorzitter moet zijn of haar kennis van de tweede landstaal bewezen hebben volgens de gecoördineerde wetten op het taalgebruik inzake administratieve aangelegenheden. Als dit niet het geval is, staat een wettelijke tweetalige de voorzitter bij;
2. twee externe experts in management
3. twee externe experts in human resource management;
4. twee externe experts met een ervaring of bijzondere kennis van de materie van de vacante functie;
5. vier ambtenaren uit een andere FOD of POD dan diegene waarvoor de selectie wordt gehouden;
6. een plaatsvervanger voor elk van de leden. De plaatsvervangers worden terzelfder tijd aangesteld als de effectieve leden.

Aangezien de commissie zowel selecties doet van Nederlandstalige als van Franstalige kandidaten, dient ze tweetalig te zijn. Het K.B. bepaalt in artikel 4 dat de commissie taalkundig paritair samengesteld wordt.⁷⁰ Het K.B. gaat nog verder in het streven naar Belgische taalevenwichten door een quorum te stellen (artikel 4 §3). Onder dit quorum kan de commissie geen geldige beslissingen nemen. Het quorum is: de gewone meerderheid van de leden van de selectiecommissie. Ten minste twee leden van hen moeten tot dezelfde taalrol behoren als de kandidaat (bij een tweetalige selectie) en elke categorie wordt vertegenwoordigd door ten minste één lid. Een sterke jurisdisering van de samenstelling moet de gelijkheid waarborgen.

Daarnaast toont het K.B. van 15 juni 2004 belangrijke wijzingen in de wijze van samenstellen van de selectiecommissie. Selor behoudt de verantwoordelijkheid om de commissie samen te stellen. De wrakingsprocedure die bij het vorige K.B. nog voorwerp was van het compromis, wijzigt opnieuw. Selor maakt nog steeds de samenstelling van de commissie over aan de Minister van Ambtenarenzaken. Deze maakt de samenstelling over aan alle leden van de regering. Wanneer een of meerdere regeringsleden bezwaren formuleren, dient de minister van Ambtenarenzaken het dossier over te maken aan de ministerraad. Het nieuwe K.B. grijpt hier terug naar een gelijkaardige procedure uit het K.B. van 2 mei 2001!

De procedure onder het K.B. van 2 mei 2001 bepaalde enkel een tussenkomst van de ministerraad als Selor de opmerkingen van de regeringsleden niet volgde. Het KB van 15 juni 2004 voorziet de tussenkomst van de ministerraad onmiddellijk bij bezwaren van één of

⁷⁰ Enkel wanneer de functie wordt opengesteld voor kandidaten van één taalstelsel, kan de commissie eentalig zijn.

meerdere regeringsleden. Het KB van 15 juni 2004 versterkt zo de mogelijke invloed van de ministerraad op de selectiecommissie.

Het K.B. gaat in het verslag aan de koning opnieuw in tegen de Raad van State, die opmerkte dat deze procedure mogelijks de objectieve en onafhankelijke selectie in gedrang brengt. *“Er dient evenwel op gewezen te worden dat een Regeringslid binnen wiens diensten de aanwerving gepland is, bezwaar kan hebben tegen de aanwezigheid van een of ander door Selor voorgesteld lid om redenen die Selor soms niet kent”*. Indien een lid van de selectiecommissie gewraakt wordt, zal het steeds Selor zijn die een nieuwe samenstelling voorstelt (artikel 4 §2).

De vergelijkende selectie

Het K.B. van 15 juni 2004 wijzigt in artikel 3 de selectieprocedure drastisch in vergelijking met het vorige K.B. van 29 oktober 2001. In eerste instantie valt de verdwijning van het assessment op uit de vergelijkende selectie. Het testen van managementcapaciteiten dient te gebeuren door een mondelinge proef. Deze mondelinge proef mag niet verward worden met de mondelinge proef uit het K.B. van 29 oktober 2001 of 2 mei 2001. In tweede instantie introduceert het K.B. van 15 juni 2004 de geïnformatiseerde testen. Artikel 3 bepaalt de procedure:

- Stap 1: Selor onderzoekt, rekening houdend met de algemene en specifieke toelatingsvoorwaarden, de toelaatbaarheid van de ingediende kandidaturen;
- Stap 2: Selor zendt de toelaatbare kandidaturen naar de selectiecommissie;
- Stap 3: Selor organiseert geïnformatiseerde testen per taalrol. Het verslag aan de koning stelt uitdrukkelijk dat het K.B. de inhoud van de geïnformatiseerde testen niet toelicht;
- Stap 4: De selectiecommissie neemt de mondelinge proef van de kandidaten af;
- Stap 5: Na de testen en na vergelijking van de diploma's en verdiensten worden de kandidaten gerangschikt in vier groepen (A, B, C, D).

De rol van Selor is duidelijk versterkt in de selectieprocedure, waar externen voordien een belangrijke rol hadden.

De testen zijn dubbelzinnig. Het assessment wordt niet meer toegepast. In de verschillende testen tracht men vaak dezelfde competenties te meten. De mondelinge proef test een mix van competenties die men voordien afzonderlijk in het assessment en de mondeling proef (in de zin van het vorige K.B.) testte. Het K.B. van 15 juni 2004 stelt namelijk dat de mondelinge proef uitgaat van een praktijkgeval dat verband houdt met de vacante managementfunctie. Die proef dient echter zowel competenties voor de functie (of technische kennis) als managementvaardigheden te evalueren.

De geïnformatiseerde testen dienen een mix van competenties te testen. Het K.B. van 15 juni 2004 stelt dat de testen zowel de managementvaardigheden en organisatorische vaardigheden als de persoonlijkheid van de kandidaten moeten testen. Het KB toont een spanning tussen het testen van managementcapaciteiten en het weren van assessments uit de procedure. Hierdoor

creëert men vreemdsoortige testen, die niet eenduidig zijn in de competenties die ze willen testen.

Uitsluitingsclausule

Het K.B. van 15 juni vermeldt geen uitsluitingsclausule. Integendeel, het stelt dat de data zo ruw mogelijk moeten zijn wanneer ze bij de selectiecommissie komen. Het verslag aan de koning stelt: *“Deze tests hebben tot doel de selectiecommissie te informeren maar mogen hoe dan ook geen aanleiding geven tot een voorafgaandelijke interpretatie. De resultaten ervan worden dus in brute vorm overhandigd om de appreciatiecapaciteit van de leden van de selectiecommissie niet te beïnvloeden.”* Artikel 3 §2 stelt dat de resultaten van de testen worden meegedeeld aan de selectiecommissie die als enige de resultaten ervan beoordeelt en evalueert.

We stelden hoger dat de verschillende testen een mix van competenties testen. Het zou dus niet mogelijk zijn om bepaalde testen uitsluitend te maken.

Beoordelingswijze

Artikel 4 §3 bepaalt dat alleen de leden van de Commissie die deelgenomen hebben aan alle debatten, mogen deelnemen aan de deliberatie. Het K.B. voorziet ook in een plaatsvervangingsysteem in het geval een effectief lid verhinderd zou zijn door uitzonderlijke hoogdringendheid. Zoals we eerder stelden, worden de plaatsvervangers op hetzelfde moment aangeduid als de effectieve leden. De plaatsvervanger mag slechts deelnemen aan de uiteindelijke beslissing bij deelname aan alle debatten. Als er een wettelijke tweetalige wordt toegevoegd, heeft die geen stemrecht. Het K.B. van 15 juni 2004 tracht zo tegemoet te komen aan de bezwaren van de Raad van State. Door de procedure probeert men de objectiviteit en gelijkheid te maximaliseren. De werkbaarheid van de bepalingen moet echter nog bewezen worden.

Naar analogie met het vorige K.B. deelt de selectiecommissie de kandidaten in vier categorieën in: A (zeer geschikt), B (geschikt), C (minder geschikt) en D (niet geschikt). De wijzigingen aan het K.B. werden dus niet aangegrepen om de dubieuze categorie ‘minder geschikt’ af te voeren. Die categorie is in principe niet meer nodig. Wanneer de selectiecommissie één globaal oordeel velt over de kandidaten, zal zij de bekwame van de niet bekwame onderscheiden. Volgens het K.B. zal zij de bekwame kandidaten (A- en B-categorie) rangschikken. Aangezien de ‘tussengroep’ niet zal toegelaten worden tot het onderhoud met de functioneel hiërarchisch hogere (zie verder), kunnen die ‘minder geschikte’ even goed ingedeeld worden bij de ‘niet geschikte’. Dat verkleint het aantal groepen van vier naar drie en maakt de beoordeling van de selectiecommissie eenduidiger.

De vrijstellings- en leeftijdsclausule

Deze clausule verdween al uit het vorige KB om de gelijkheid te waarborgen. Het K.B. van 15 juni 2004 maakt bovendien geen melding van de leeftijdsvereiste.

4.5.2 Keuze en aanstelling van de managers

Het K.B. van 15 juni voorziet in een onderhoud met de functioneel hiërarchisch hogere (art 5) op dezelfde manier als het vorige K.B. Het sluit naadloos aan bij het K.B. van 29 oktober 2001. Aan de aanstellingsprocedure wijzigt het K.B. van 15 juni 2004 niets.

4.6 Overzichtstabel

De onderstaande tabel geeft tot slot een overzicht van de selectieprocedure in de drie KB's.

	K.B. 2 mei 2001	K.B. 29 oktober 2001	K.B. 15 juni 2004
Toelatingsvoorwaarden	N en N-1 *niveau 1 of gelijkwaardig *6 jaar management-ervaring of 10 jaar nuttige beroepservaring N-2 en N-3 *6 jaar titularis niveau 1	N en N-1 *niveau 1 of gelijkwaardig *6 jaar management-ervaring of 10 jaar nuttige beroepservaring N-2 en N-3 *6 jaar titularis niveau 1	N en N-1 *niveau 1 of gelijkwaardig *6 jaar management-ervaring of 10 jaar nuttige beroepservaring N-2 en N-3 *6 jaar titularis niveau 1
Functiebeschrijving	Getrapt systeem	Getrapt systeem. Minister op voorstel van ambtenaar	Getrapt systeem Minister op voorstel van ambtenaar
Samenstellingscommissie	Apart voor N en F Min. 50 % experts Wrakingsprocedure met tussenkomst van ministerraad, indien Selor niet ingaat op bezwaren	Apart voor N en F Commissie + vertegenwoordiger assessment bureau Opmerkingen van regeringsleden worden overgemaakt aan Selor. Geen tussenkomst van de ministerraad	Zelfde commissie voor N en F Deels externe experts, deels ambtenaren Quorum Wrakingsprocedure met tussenkomst van ministerraad
Vergelijkende selectie	1. mondelinge proef 2. assessment	1. assessment 2. mondelinge proef	1. geïnformateerde testen 2. praktijkgeval
Uitsluitingsclausule	Ja	Nee	Nee
Vrijstellingsclausule	Ja	Nee	Nee
Beoordeling	Indelingen in A en B C en D = niet voldoende op een van de testen	Indeling in A, B, C, D na iedere test + globaal Rangschikken in A en B	Indeling in A, B, C, D, enkel globaal Rangschikken in A en B

Tabel 46: overzicht van de selectieprocedure in de drie K.B.'s

4.7 Parlementaire vragen tijdens de fase van de besluitvorming

Wanneer we de parlementaire vragen analyseren in de Kamer van volksvertegenwoordigers merken we dat het aantal vragen piekt in de periode 2001-2002. Dit is de periode van het wetgevende werk omtrent de wijziging aan de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken. Bovendien werden in deze periode de eerste benoemingen gedaan en kwam Copernicus dus volop op dreef. Daar waar we tijdens de policy formulation nog 35 vragen en interpellaties telden in de Kamer nam dit aantal toe tot 67 in de periode 2001-2002. Nadien (2002-2003) zien we het aantal vragen in de Kamer terugvallen (34) tot een vergelijkbaar aantal als de periode 2000-2001. In totaal tellen we dus over de periode (2001-2003) 101 parlementaire vragen in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Opnieuw merken we dat het merendeel van de vragen (75%) wordt gesteld door de oppositie en meer bepaald de Nederlandstalige christen-democratische fractie. Binnen het totaal aantal vragen vertegenwoordigt de CVP/CD&V⁷¹ fractie 60% van de vragen. Uit de onderstaande tabel blijkt duidelijk dat de andere politieke partijen veel minder bedrijvig waren in het formuleren van vragen. Opnieuw wordt het merendeel van de vragen gesteld door kamerlid Servais Verherstraeten (32%)

Politieke partij	Aantal vragen	Percentage
AGALEV/Groen! ⁷²	7	6.9%
CVP/CD&V	60	59.4%
ECOLO	5	5.0%
PRL-FDF-MCC/MR ⁷³	6	5.9%
PS	2	2.0%
SP.A	1	1.0%
Vlaams Blok	8	7.9%
VU-ID	12	11.9%
Totaal	101	100,0

Tabel 47: parlementaire vragen naar politieke partij tijdens de fase van de besluitvorming

Aangezien de Copernicushervorming op dat moment volop in de selectie en rekrutering van de mandaathouders was beland, hoeft het niet te verwonderen dat we een wijziging zien in de thema's waarover de parlementsleden vragen stelden. Daar waar de managementfuncties tijdens de policy formulation slechts 5% van de vragen vertegenwoordigden neemt dit aandeel nadien toe tot 23%. De verdere implementatie van het Copernicusplan blijft echter het grootste deel van de parlementaire vragen uitmaken (25%).

⁷¹ De CVP wijzigde haar naam in CD&V (Christen Democratisch & Vlaams) op 29 september 2001.

⁷² Agalev wijzigde haar naam in Groen! Op 15 november 2003.

⁷³ Het kartel PRL-FDF-MCC voerde een naamsverandering door op 24 maart 2002. Vanaf dat ogenblik zou het kartel als MR (Mouvement Réformateur) verder gaan.

Indien we in de Kamer van volksvertegenwoordigers een toename zagen van het aantal parlementaire vragen tijdens de zittingsperiode 2000-2001, verloopt de vraagstelling in de Senaat gelijkmatiger. Het aantal vragen in de Senaat is daarenboven merkkelijk lager in vergelijking met de Kamer. Over de totale periode 2000-2003 werden in de Senaat 35 parlementaire vragen gesteld. Deze vragen zijn gelijkmatig verdeeld over de verschillende zittingen. Onderstaande tabel toont het aantal vragen dat werd gesteld in de Senaat per zitting.

Zitting	Aantal vragen	Percentage
2000-2001	11	31.4%
2001-2002	12	34.3%
2002-2003	12	34.3%
Total	35	100,0

Tabel 48: parlementaire vragen in de Senaat per zitting

Eerder konden we vaststellen dat de vragen en interpellaties in de Kamer hoofdzakelijk werden gesteld door de Nederlandstalige christen-democratie. Meer concreet was het één parlamentslid (Servais Verherstraeten) die de vraagstelling vanuit de Nederlandstalige christen-democratische oppositie voor zijn rekening nam. De vragen in de Senaat over de Copernicushervorming in het algemeen en het mandaatsysteem meer specifiek vertoont eenzelfde patroon. Het is echter niet langer de Nederlandstalige christen-democratische fractie die het initiatief neemt bij de vraagstelling, maar veeleer de Franstalige christen-democratische fractie. De onderstaande tabel toont het aantal vragen per politieke fractie in de Senaat.

Politieke partij	Aantal vragen	Percentage
AGALEV	1	2.9%
CVP/CD&V	4	11.4%
PRL-FDF-MCC/MR	1	2.9%
PS	1	2.9%
PSC/CDh ⁷⁴	25	71.4%
VLD	2	5.7%
Vlaams Blok	1	2.9%
Total	35	100

Tabel 49: parlementaire vragen in de Senaat volgens politieke fractie

Wanneer we de vragen analyseren in functie van de vraagsteller merken we dat de meerderheid van de vragen gesteld worden door één senator uit de christen-democratische fractie, nl. Michel Barbeaux. Hij nam in zijn eentje 24 vragen (69%) in de Senaat voor zijn rekening. De andere senatoren beperkten zich tot het stellen van 1 of maximum 2 vragen.

⁷⁴ De PSC voerde een naamswijziging door op 18 mei 2002. De partij heette vanaf dan CDh (Centre démocrate humaniste).

Tot slot merken we dat in de Kamer en de Senaat dezelfde thema's hoog op de agenda stonden: 13 (37%) vragen handelden over de werving en selectie van de managementfuncties. Daarnaast scoorde ook de implementatie van het Copernicusplan hoog in de rangschikking van de thema's waarover vragen werden gesteld (9 vragen – 25.7%).

4.8 Terugkoppeling naar de werving en selectie van mandaathouders

Terwijl het parlement zich boog over de wetswijziging gericht op de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid, zou er in de schoot van de federale regering reeds volop gewerkt worden aan het Koninklijk Besluit dat de werving en selectie van de mandaathouders zou regelen. Op basis van onze analyse kunnen we stellen dat de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van Openbare Besturen de drijvende kracht was achter dit K.B. Omdat onze informatie het niet toeliet, kunnen we de acties van zijn ministerieel kabinet bij de totstandkoming van het eerste K.B. (2 mei 2000) moeilijk inschatten. Uit de verdere analyse blijkt wel dat bij de onderhandelingen over het tweede K.B. (29 oktober 2000) de ministeriële kabinetten sterk het resultaat bepaald hebben.

Het meest opvallende is de discussie tussen ministeriële kabinetten in IKW's over de werving en selectie na het arrest Jadot. Vaak wordt het arrest-Jadot als de oorzaak van de omdraaiing van de selectieprocedure beschouwd. Op basis van de analyse kunnen we het arrest-Jadot slechts de indirecte oorzaak van deze beslissing noemen. Dit arrest werd aangegrepen als opportuniteit om de selectieprocedure te wijzigen. Hierbij valt voornamelijk het compromis op tussen regeringspartijen over de tussenkomst van de ministerraad bij de samenstelling van de selectiecommissie in ruil voor het omdraaien van de selecties. Tijdens deze onderhandelingen stonden de vertegenwoordiger van het kabinet van de minister van Ambtenarenzaken en de vertegenwoordigers van de Franstalige socialisten en groenen diametraal tegenover elkaar. De Franstalige liberalen zouden het compromis aanreiken.

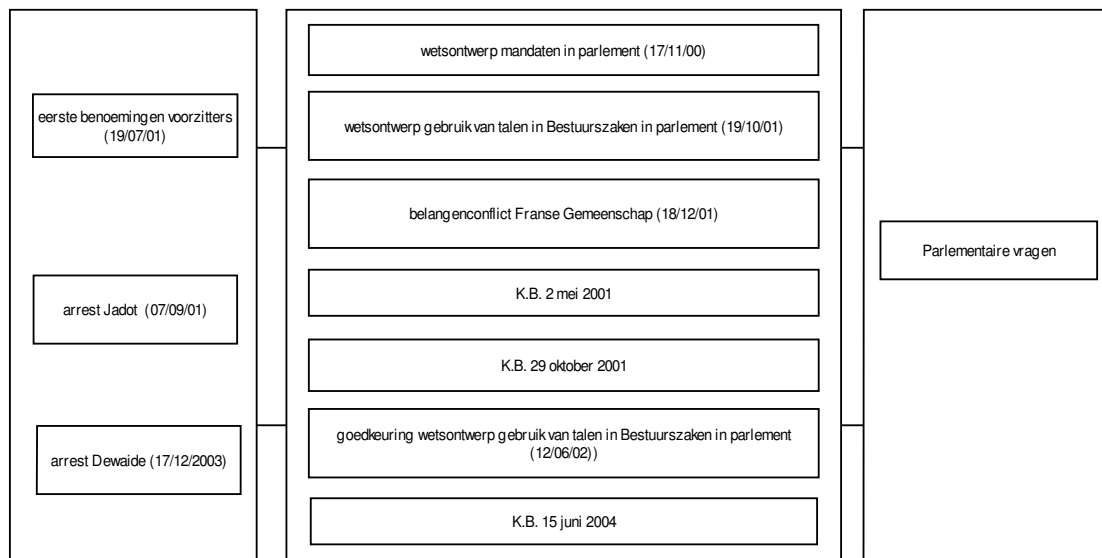
De ministerraad zou nadien beslissen om de testen van de selectie niet langer uitsluitend te maken. Opnieuw bleek ook dit gekoppeld te zijn aan een mogelijke tussenkomst van de ministerraad bij de samenstelling van de selectiecommissie. Uit de analyse bleek ook dat voornamelijk de Franstalige socialisten hier vragende partij voor waren.

De klassieke Vlaams-Waalse breuklijn zou sterk de onderhandelingen over de introductie van het mandaatsysteem bepalen. De trekkers van de hervorming dienden bij de concretisering van de hervorming rekening te houden met de evenwichten tussen Vlamingen en Walen in de federale administratie. Dit evenwicht werd gezocht in de schoot van de regering tijdens de besluitvorming omtrent de invoering van het mandaatsysteem en de functionele tweetaligheid. Tijdens de besluitvorming over de werving en selectie van de mandaathouders zien we dit ook terugkomen. De K.B.'s van 2 mei en 29 oktober 2001 voorzagen in afzonderlijke ééntalige jury's. Vice-premier Onceklinx (PS) was hiervoor vragende partij (Pelgrims & Parys, 2004j). Het evenwicht dat eerder was bereikt over een 50-50 verdeling tussen Nederlandstaligen en Franstaligen over de managementfuncties en de functies van voorzitter zou hier de achterliggende reden zijn. Bij een

tweetalige jury zouden Nederlandstalige en Franstalige kandidaten immers gerangschikt worden op één lijst. De vereiste taalevenwichten (zelfs wettelijk verankerd) zouden er dan toe kunnen leiden dat een lager gerangschikte kandidaat zou moeten benoemd worden. Door de selecties te organiseren per taalrol met twee verschillende jury's werd de vergelijking tussen de twee lijsten overgelaten aan de minister. Op niveau van de regering zou uiteindelijk het taalevenwicht gezocht worden. De taalwetgeving is immers dwingend. Het verslag van het IKW kernkabinet van 24 en 25 stelt hierover het volgende: *“De regering zal dus gedwongen worden het paritair evenwicht van de voorzitters van het directiecomité te herstellen ook zo de N- of F-kandidaat in casu niet de eerste keuze van de minister was”* (X, 2001p).

Bij de analyse van de wetswijzing om mandaten in de federale overheid en de functionele tweetaligheid voor mandaathouders mogelijk te maken, stelden we reeds dat de weerstand tegen de veranderingen toenam. Deze weerstand bestond hoofdzakelijk in Franstalig België. Aangezien de twee K.B.'s parallel aan de parlementaire besprekingen tot stand kwamen, was deze weerstand ook aanwezig tijdens de besluitvorming over de K.B.'s. De oppositie was er niet enkel in het parlement, ook in de schoot van de regering zelf was weerstand aanwezig, in hoofden van de ministers van de Parti Socialiste. Bovendien stelden we dat politieke, ambtelijke en syndicale actoren elkaar vonden in hun weerstand tegen de modernisering. De klacht van secretaris-generaal Jadot getuigde van de vervlechting van deze actoren.

Op basis van onze analyse komen we tot de onderstaande figuur. Deze vat de belangrijkste events tijdens de besluitvorming samen.



Figuur 31: schematisch overzicht van de events tijdens de besluitvorming

5 IMPLEMENTATIE: EMPIRISCH ONDERZOEK NAAR DE WERVING EN SELECTIE VAN MANDAATHOUDERS IN DE FEDERALE OVERHEID

In vorige paragrafen bespraken we de besluitvorming rond de selecties. In deze paragraaf belichten we de resultaten van de selecties. De beschikbaarheid van een databank over de selecties van de mandaathouders geeft de mogelijkheid om het effect van de besluitvorming na te gaan op de uiteindelijke werving en selectie van mandaathouders in de federale overheid.

In eerste instantie formuleren we een algemene beschrijving van de procedure aan de hand van de fasen die doorlopen dienden te worden. Iedere fase wordt geanalyseerd in functie van de variabelen geslacht en taalrol. Vervolgens beschrijven we het profiel van de benoemde managers en analyseren we de effecten van de bovenbeschreven procedure op het selectieproces. De selecties die we onderzoeken zijn de selecties volgens de procedure in het K.B. van 29 oktober 2001. De meeste managers zijn volgens deze procedure benoemd.

De totale populatie voor de analyse van het selectieproces bedraagt 5233 kandidaten. De onderzochte selecties betreffen zowel voorzittersfuncties, N-1's, N-2's en directeurs van de stafdiensten. Aangezien verschillende kandidaten voor meer dan één functie solliciteerden, ligt het aantal feitelijke personen een stuk lager. Het totaal aantal personen in onze totale populatie bedraagt 2544 personen. Omwille van weggelaten missing values, bedraagt de populatie bij de analyses echter nooit het totale aantal.⁷⁵

Bij het opstellen van het profiel en de algemene voorstelling van de selectieprocedure hielden we enkel rekening met de selecties waar uiteindelijk een manager benoemd werd en waarover we gegevens konden verzamelen. In totaal selecteerden we 110 managementfuncties. Omwille van missing values, is echter bij sommige berekeningen een afwijking van dit totaal mogelijk. De staffuncties zijn mee genomen in de totale berekeningen, maar omwille van hun te kleine aantal doen we geen aparte uitspraken over deze benoemingen.

5.1 Algemeen overzicht van de selecties⁷⁶

In deze paragraaf geven we een overzicht van de selecties. We behandelen de verschillende stappen zoals vastgelegd in het K.B. van 29 oktober 2001. Telkens geven we kort een indeling naar geslacht en taalrol.

⁷⁵ In de database zijn bijvoorbeeld de kandidaten opgenomen die door Selor geweerd werden. Zij geven natuurlijk geen resultaat op het assessment of de mondelinge proef.

⁷⁶ Het algemeen overzicht van de selecties en de beschrijving van het profiel van de managers is een bewerking van eerder gepubliceerde resultaten: "Hoofdstuk 6: Selecties en profiel van de topambtenaren voor de managementfuncties binnen de federale overheid" in: Hondeghe A., Scheepers S., Decat A., Facon P. met medewerking van Pelgrims C. & Humblet P. *Studie naar de gelijkheid van mannen en vrouwen in het federaal openbaar administratief ambt*. Studie in opdracht van de federale minister voor Ambtenarenzaken, Mevr. M. Arena, Leuven, Instituut voor de Overheid, 2004.

5.1.1 Stap 1: een eerste screening door Selor

De eerste screening van de kandidaten gebeurde door Selor, dat naging of kandidaten voldeden aan de formele vereisten zoals beschreven in de vacature. Enkel kandidaten die voldeden aan de vereisten konden naar de volgende ronde en mochten deelnemen aan het assessment. In totaal stelden zich 4046 personen kandidaat voor 108 vacante managementfuncties, waarvan 628 vrouwen (15.5 %) en 3418 mannen (84.5 %). Onder de kandidaten was 53.4% Nederlandstalig. De Nederlandstaligen zijn het sterkst vertegenwoordigd bij de mannen. Bij de vrouwen zijn er verhoudingsgewijs meer Franstaligen. Franstalige vrouwen lijken zich dus meer kandidaat te stellen dan Nederlandstalige vrouwen

Fisher's exact = 0.001	Man	Vrouw	Totaal
Nederlands	1865 (86.3%)	296 (13.7%)	2161 (53.4%)
	54.6%	47.1%	
Franstalig	1553 (82.4%)	332 (17.6%)	1885 (46.6%)
	45.4%	52.9%	
Totaal	3418 (84.5%)	628 (15.5%)	4046 (100%)

Tabel 50: kandidaatstelling bij Selor volgens geslacht en taalrol

In totaal wees Selor 35.6% van de kandidaten af. Selor wees de helft van de vrouwen (53%) en ongeveer een derde (32.4%) van de mannen af. Selor wees Franstalige (59.9%) vrouwen vaker af dan Nederlandstalige (45.1%). De groep van mannen toont een complexer beeld. Hoger zagen we dat mannelijke kandidaten vooral Nederlandstaligen bleken te zijn. De afgewezen mannen zijn echter voor meer dan de helft Franstaligen (53.3%).

		Nederlands	Frans	totaal
Man	Afgewezen	516 (46.7 %)	588 (53.3%)	1104
		27.8%	37.9%	
	Niet afgewezen	1340 (58.2%)	963(41.8%)	2303
		72.2%	62.1%	
Totaal X ² =0.000		1856 (54.5%)	1551 (45.5%)	3407
Vrouw	Afgewezen	132 (39.9%)	199 (60.1%)	341
		45.1%	59.9%	
	Niet afgewezen	161 (54.8%)	133 (45.2%)	294
		54.9%	40.1%	
Totaal X ² =0.000		293 (47%)	332 (53%)	625

Tabel 51: selectie op basis van formele criteria door Selor naar geslacht en taalrol

5.1.2 Stap 2: eerste beoordeling in het assessment

Op grond van formele criteria wees Selor 35.6% van de kandidaten af. In totaal konden 2597 kandidaten hun managementvaardigheden testen in een assessment. Van hen gaven er 302 voortijdig op en waren er 94 afwezig. Die groepen nemen we bij de analyse van de resultaten samen (andere) of laten we weg uit de berekening. De analyse focust alleen op de kandidaten die deelnamen aan het assessment en het gesprek met de selectiecommissie.

Vrouwen scoren iets vaker een B (15.6%) dan mannen (11.1%). De verdeling onder de zeer geschikte kandidaten (A) is quasi gelijk: 2% van de vrouwen en 2.1% van de mannen. We dienen hier wel voorzichtig te zijn bij het trekken van conclusies, want volgens de X^2 -test zijn de resultaten niet statistisch significant ($0.245 > 0.05$).

$X^2=0.245$	A	B	C	D	andere	totaal
man	48 (2.1 %)	256 (11.1 %)	492 (21.4 %)	835 (36.3 %)	672 (29.2 %)	2303
	88.9 %	84.8 %	88.6 %	89.4 %	89.4 %	88.7%
vrouw	6 (2.0 %)	46 (15.6 %)	63 (21.4 %)	99 (33.7 %)	80 (27.3%)	294
	11.1 %	15.2 %	11.4 %	10.6 %	10.6 %	11.3%
Totaal	54	302	555	934	752	2597

Tabel 52: man-vrouwverdeling voor de resultaten van het assessment

5.1.3 Stap 3: Een tweede beoordeling in de mondelinge proef

Nadat de kandidaten het assessment afgelegd hadden, testte een selectiecommissie hun technische kennis in een gesprek. Hierbij kende zij elke kandidaat een score A, B, C of D toe.

$X^2 = 0.032$	A	B	C	D	andere	totaal
m	224 (9.7 %)	319 (13.9 %)	636 (27.6 %)	705 (30.6 %)	149 (18.2 %)	2033
	90.3 %	86 %	90.2 %	89.9 %	85.7 %	87.4%
v	24 (8.2 %)	52 (17.7 %)	69 (23.5 %)	79 (26.9 %)	70 (23.8 %)	294
	9.7 %	14 %	9.8 %	10.1 %	14.3 %	12.6%
Tot	248	371	705	784	219	2327

Tabel 53: man-vrouwverdeling voor de score voor het jurygesprek

Uit tabel 54 blijkt dat de selectiecommissies mannen vaker zeer geschikt (9.7%) vinden dan vrouwen (8.2%). Die laatsten scoren dan weer vaker een B (17.7%) dan mannen (13.9%). Deze cijfers tonen een statistisch verband aan tussen geslacht en score.

Taal	m/v	A	B	C	D	andere	tot.
Ned	man	12 (9%)	174 (13%)	375 (28%)	457 (34.1%)	213 (15.9%)	1340
X ² = 0.31	vrouw	17 (10.6%)	17 (10.6%)	38 (23.6%)	48 (29.8%)	41 (25.5%)	161
Frs	man	103 (10.7%)	145 (15.1%)	261 (27.1%)	248 (25.8%)	206 (21.4%)	963
X ² = 0.010	vrouw	7 (5.3%)	35 (26.3%)	31 (23.3%)	31 (23.3%)	29 (21.8%)	133

Tabel 54: man-vrouwverdeling naar taalrol en score voor het jurygesprek

Een opsplitsing van de juryresultaten naar taalgroep toont dat vrouwen (10.6%) iets vaker een A scoren dan mannen (9.0%) onder de Nederlandstaligen. Onder de kandidaten met een B-score tellen we een groter aandeel mannen (13%). In de Franstalige groep merken we dat het aantal vrouwen dat een A scoort (5.3%) een stuk lager ligt dan het aantal mannen (10.7%). Onder de kandidaten met B-score is het relatief aandeel van de vrouwen (26.3 %) hoger dan het relatief aandeel mannen (15%). Op basis van deze informatie kunnen we de resultaten van Franstalige en Nederlandstalige vrouwen vergelijken. Franstalige vrouwen scoren verhoudingsgewijs minder vaak een A dan Nederlandstalige vrouwen, maar vaker een B.

5.1.4 Stap 4: de leden van de selectiecommissie en de betrokken expert-evaluatoren maken samen een indevaluatie op

Na het assessment en het testen van de technische kennis vond er een deliberatie plaats om tot een eindoordeel te komen. Mannen scoren vaker een A en krijgen als eindoordeel 'zeer geschikt', terwijl vrouwen vaker een B scoren en als eindoordeel 'geschikt' krijgen. Deze resultaten zijn statistisch significant.

m/v	A	B	C	D	andere	totaal
man	140 (6.1%)	261 (11.3%)	724 (31.4%)	748 (32.5%)	430 (18.7%)	2303
	90.9%	85.9%	88.8 %	90.9 %	85.8%	88.7%
vrouw	14 (4.8%)	43 (14.6%)	91 (31%)	75 (25.5%)	71 (24.1%)	294
	9.1%	14.1%	11.2%	9.1%	14.2%	11.3%
X ² =0.04	154	304	815	823	501	2597

Tabel 55: man-vrouwverdeling voor het eindresultaat

Wanneer we naar de taalrol kijken stellen we lichte verschillen vast tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Nederlandstalige vrouwen lijken vaker (5.5%) een A te krijgen als eindscore dan Franstalige vrouwen (3.8%). Deze resultaten zijn echter niet statistisch significant. We kunnen dus niet concluderen dat Franstalige vrouwen een beter of minder goed eindoordeel krijgen dan Nederlandstalige vrouwen.

5.2 Profiel van de managers

In totaal bleken 96 mannen (88.9%) en twaalf vrouwen (11.1%) te zijn benoemd. In de totale populatie van de benoemde managers zijn mannen oververtegenwoordigd. De variabele 'taalrol' toont dat vrouwen vooral Franstaligen zijn. Van de groep van twaalf vrouwen zijn er negen Franstalig (75 %). Eerder stelden we vast dat Franstalige vrouwen niet beter scoorden dan Nederlandstalige vrouwen. Het lijkt erop dat Nederlandstalige vrouwen moeilijker tot in de managementfuncties geraken in vergelijking met Franstalige vrouwen.

Fisher's exact 0.026	Man	Vrouw	Totaal
Nederlandstalig	60 (95.2 %)	3 (4.8 %)	63 (58.3 %)
	62.5%	25%	
Franstalig	36 (80 %)	9 (20 %)	45 (41.6 %)
	37.5%	75%	
Totaal	96 (88 %)	12 (12 %)	108 (100%)

Tabel 56: man-vrouwverdeling naar taalrol bij de benoemden

Wanneer we de variabele 'managementniveau' bekijken in tabel 57, zien we het relatief aandeel benoemde vrouwen dalen naarmate de functie hoger staat in de hiërarchie. Dit zou een aanwijzing kunnen zijn voor het bestaan van een glazen plafond. Omdat deze cijfers niet statistisch significant zijn ($0.090 > 0.05$), dienen we deze vaststelling met grote voorzichtigheid te behandelen.

$X^2=0.090$	N	N-1	N-2	Totaal
Man	17 (21 %)	45 (55.6 %)	19 (23.5 %)	81 (100%)
	94.4%	91.8%	76.0%	
Vrouw	1 (9.1 %)	4 (36.4 %)	6 (54.5 %)	11 (100%)
	5.6%	8.2%	24.0%	
Totaal	18 (100 %)	49 (100 %)	25 (100 %)	92 (100 %)

Tabel 57: man-vrouwverdeling per managementniveau

Tabel 58 geeft de opleiding weer van de benoemde managers. Heel wat kandidaten beschikten over meer dan één diploma: aanvullende opleidingen, tweede licenties, specialisaties of managementopleidingen. Die werden niet mee opgenomen in de berekeningen. Ongeveer een derde van de topambtenaren bezit een licentiaatsdiploma in de rechten en criminologie. 19 % van de managers bezit een diploma in de economie. Sociale wetenschappers en psychologen vormen 13% van de topambtenaren; 12 % bezit een diploma in de (toegepaste) wetenschappen en 10 % in geneeskunde en farmacie. Van de topambtenaren heeft 15% een HOLT-diploma, geen licentiediploma of een ander diploma.

We besluiten hier dat het profiel van de opleiding voor de huidige mandaathouders sterk overeen komt met het profiel van de vroegere topambtenaren. Eerder onderzoek toonde aan dat 71% van de topambtenaren (rang 16 en 17) in '84-'85 universitair geschoold was. Vooral de universitaire

diploma's rechten (32%), economische wetenschappen (27%) en toegepaste wetenschappen (13%) kwamen vaak voor (Hondeghe, 1990).

Eerste diploma	Aantal	%
Rechten en criminologie	33	31%
Sociale wet. en psychologie	14	13%
Economie	20	19%
Geneeskunde en farmacie	11	10%
(Toegepaste) wetenschappen	13	12%
HOLT	8	7%
Geen licentie	4	4%
Andere	4	4%
Totaal	107	100%

Tabel 58: eerste diploma van de managers

Indien we het jaar 2004 als referentiepunt nemen is de jongste topambtenaar 33 en de oudste 65. Gemiddeld is de topambtenaar 49.7 jaar.⁷⁷ Bij het indelen in leeftijdsgroepen, merken we dat meer dan de helft van de topambtenaren 46- tot 55-jarigen zijn. De jongste groep is bijzonder klein (1.9%), zeker in verhouding tot de groep van 60-plussers (6.6%).

leeftijdscategorie	aantal	%
31-35	2	1.9%
36-40	11	10.4%
41-45	14	13.2%
46-50	28	26.4%
51-55	28	26.4%
56-60	16	15.1%
61+	7	6.6%
Totaal	106	100%

Tabel 59: leeftijd topambtenaren

We stellen vast dat de gemiddelde leeftijd van de topambtenaar niet spectaculair daalt in vergelijking met eerder onderzoek. In 1988 was de gemiddelde leeftijd van de directeurs-generaal 60 jaar en van de secretarissen-generaal 57 jaar. Gemiddeld werden zij op 50 (directeur-generaal) en 51 (secretaris-generaal) jaar benoemd in hun rang (Hondeghe, 1990). Tijdens interviews stelde een topambtenaar dat hij zich bewust niet kandidaat stelde door zijn hoge leeftijd. Volgens deze topambtenaar stelde Van den Bossche tijdens een informatiebijeenkomst voor de topambtenaren: *“dat het volgens hem niet kon dat iemand van 59 jaar zich kandidaat zou stellen, maar ik ga dit niet formeel zeggen want dan is het discriminatie”* (Pelgrims & Parys, 2004b). Daarnaast voorziet het verslag aan de koning van het K.B. van 29 oktober 2001 letterlijk dat mandaten ook toegekend kunnen worden aan personen die tijdens het mandaat de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Er bestond dus een dubbelzinnige visie over de leeftijd.

⁷⁷ standaarddeviatie = 7.22

We besluiten dat de selectie van de nieuwe topmanagers geen verjongingsoperatie geweest is en dat oudere personen niet gediscrimineerd werden.

Een absolute minderheid werkte niet voor de overheid in zijn/haar laatste functie. De overgrote meerderheid, 85%, werkte wel al voor de overheid, 9% komt uit de privé-sector, 6% komt uit de non-profit. Van de groep die al voor de overheid werkte, werkte 68% van de topambtenaren voor de federale overheid vóór ze als topambtenaar benoemd werden. 12% werkte voor een federaal kabinet. Een kleine groep (4%) werkte voor andere overheden (Vlaams, lokaal, provinciaal, buitenlands of internationaal) en 1% (in absolute termen één persoon) kwam van een niet-federaal kabinet.

Laatste functie	Aantal	%
Privé	10	9%
Non-profit	6	6%
Federale overheid	74	68%
Andere overheid	4	4%
Federaal kabinet	13	12%
Ander kabinet	1	1%
Totaal	108	100%

Tabel 60: laatste functie van topmanagers voor alle opengestelde functies

Tabel 61 toont de professionele achtergrond van de topmanagers enkel voor de functies die opengesteld werden voor externe kandidaten. We zien dezelfde lijn als eerder. De cijfers tonen aan dat één van de doelstellingen van Copernicus, namelijk managementcapaciteit van buiten de overheid aantrekken, niet echt gerealiseerd is. Tabel 60 bevat ook de cijfers voor de functies die niet opengesteld werden voor externe kandidaten

	N	N-1	Stafdienst	Totaal
Privé	4 (40%)	3 (30%)	3 (30%)	10 (100%)
	22%	6%	20%	13%
Non-profit	1 (17%)	5 (83%)	0 (0%)	6 (100%)
	6%	11%	0%	7%
Federale overheid	7 (14%)	31 (63%)	11 (22%)	49 (100%)
	39%	66%	73%	61%
Andere overheid	1 (25%)	2 (50%)	1 (25%)	4 (100%)
	6%	4%	7%	5%
Federaal kabinet	4 (40%)	6 (60%)	0 (0%)	10 (100%)
	22%	13%	0%	13%
Ander kabinet	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)
	6%	0%	0%	1%
Totaal	18 (22%)	47 (59%)	15 (19%)	80 (100%)
	100%	100%	100%	100%

Tabel 61: laatste functie van topmanagers, enkel voor de functies opengesteld voor externen

Een derde van de topambtenaren werkte op een ministerieel kabinet in minstens één van de laatste drie functies uit zijn of haar loopbaan. Tabel 62 toont dat kabinetservaring varieert naargelang het niveau van de functie: het aantal voorzitters met kabinetservaring is groter in vergelijking met de andere functies.

X ² =0.04	Kabinetservaring		totaal
	neen	ja	
N	9 (50%)	9 (50%)	18 (100%)
	12%	25%	17%
N-1	27 (56%)	21 (44%)	48 (100%)
	38%	58%	44%
N-2	21 (78%)	6 (22%)	27 (100%)
	29%	17%	25%
stafdienst	15 (100%)	0 (0%)	15 (100%)
	21%	0%	14%
Totaal	72 (67%)	36 (33%)	108 (100%)
	100%	100%	100%

Tabel 62: kabinetservaring naar niveau

Hoe hoger in de functionele hiërarchie, hoe groter de kans dat de topambtenaar kabinetservaring heeft. De helft van de voorzitters (N) heeft kabinetservaring, terwijl geen enkele ambtenaar in een staffunctie kabinetservaring heeft. Onder de directeurs-generaal (N-1) heeft 43.8% kabinetservaring en van de directeurs (N-2) heeft 'slechts' 17 % ervaring in een ministerieel kabinet. De cijfers houden hier telkens rekening met de drie laatste functies uit de loopbaan.

5.3 Het effect van de besluitvorming op de selecties van de mandaathouders.

Eerder stelden we dat de besluitvorming tussen politieke actoren een belangrijke impact heeft op de manier waarop de selecties voor mandaathouders zouden lopen. Een vergelijking tussen de procedure voorzien in het K.B. van 2 mei en het K.B. van 29 oktober 2001 geeft ons de mogelijkheid om het effect van de onderhandelingen op de selecties van mandaathouders na te gaan.⁷⁸

5.3.1 Assessments organiseren om er weinig rekening mee te houden

Volgens de oorspronkelijke opzet konden kandidaten die niet slaagden voor één van de twee proeven nooit deelnemen aan het onderhoud met de functioneel hiërarchisch hogere. Men ging ervan uit dat een kandidaat die niet zowel de technische capaciteiten als de

⁷⁸ Deze resultaten werden eerder ook gepubliceerd in : Pelgrims, C. (2005). Op zoek naar topmanagers voor de federale administratie. In : Hondeghe A. & R. Depré (red). *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid*. Brugge: vandenbroele.

managementcapaciteiten bezat, nooit in aanmerking kon komen voor een managementfunctie. Tijdens de onderhandelingen over het K.B. van 29 oktober 2001, na het arrest-Jadot, draaide de procedure om en verdween de uitsluiting van kandidaten die niet slaagden voor het assessment. De analyse van het besluitvormingsproces liet zien dat dit vooral onder invloed van de PS en Ecolo gebeurde. Doordat de wrakingsprocedure beperkt werd, was het voor de PS en Ecolo niet meer opportuun om het assessment uitsluitend te maken. Het gevolg hiervan was dat ook als kandidaten niet slaagden op één van de tests, zij het volledige selectieproces dienden te doorlopen.

Wanneer we het uiteindelijke resultaat koppelen aan de verschillende proeven, komen we tot tabel 63. De meest linkse kolom geeft het uiteindelijke resultaat weer na deliberatie door de selectiecommissie. De andere kolommen geven systematisch de selectieresultaten weer voor het assessment en de mondelinge proef, gerangschikt volgens scores. We stellen sterke parallellen vast tussen de mondelinge proef en het eindresultaat. Het verband met het assessment is een stuk minder sterk.

X ² =0.000	Selectie resultaten							
	A		B		C		D	
	Ass	Mo	Ass	Mo	Ass	Mo	Ass	Mo
Atot	30.9%	94.6%	58.8%	5.4%	10.3%	0%	0%	0.4%
Btot	4.8%	27.0%	48.8%	64.9%	13.3%	8.1%	1.3%	.4%
Ctot	10.39%	1.9%	40.2%	20.3%	43.7%	70.8%	14.0%	11.1%
Dtot	0%	0.4%	6.2%	0.4%	42.6%	7.0%	84.7%	88.1%

Tabel 63: resultaten van de vergelijkende selectie: eindoordeel versus selectieresultaten

Kandidaten die uiteindelijk na deliberatie een A-score behaalden, kregen in 94.6% van de gevallen ook een A-score voor de mondelinge proef en slechts in 30.9% een A-score voor het assessment. Kandidaten die na deliberatie een B-score behaalden, kregen in 64.9% ook een B-score voor de mondelinge proef en slechts in 48.8% een B-score voor het assessment. Dezelfde conclusie kunnen we trekken voor het C-resultaat. Kandidaten die in totaal een C-score behaalden, kregen in 70% van de gevallen een C-score voor de mondelinge proef tegenover slechts 43.7% voor een assessment. Voor de D-score is het resultaat gelijklopend.

Hieruit concluderen we dat het uiteindelijke resultaat in veel gevallen de score van de mondelinge proef volgde ten nadele van het assessment. De mondelinge proef was met andere woorden doorslaggevend in het eindresultaat in vergelijking met het assessment. Vandaar dat we stellen dat men assessments organiseerde om er uiteindelijk weinig rekening mee te houden. Een assessor bevestigt die bevindingen tijdens een interview. *“Hoe slechter het assessment, hoe meer dat ze vonden dat ze de vakkennis moesten belonen”* (Pelgrims & Parys, 2004k). Volgens onze geïnterviewde bleken er in selectiecommissies vaak mensen te zitten met oogkleppen die

enkel oog hadden voor de expertise van de kandidaat en de uitslag voor het assessment desavoueerden.

Daarnaast meldde de assessor ook dat het niet moeilijk was om de kleur van bepaalde juryleden te achterhalen. *“Ik zou dit zelfs niet luidop mogen zeggen, maar het gebeurde toch dat je dacht: die vindt die kandidaat echt wel schitterend. Ik ben ook assessor als ik naar mijn jury kijk en dat viel toch wel op. Dan kon zo iemand mij als assessor en de score van het assessment tot op de grond afbreken. Dit kan natuurlijk die persoon zijn persoonlijke overtuiging zijn, maar daar kan natuurlijk ook iets meer achter zitten. In sommige gevallen was er toch wel een gemiddeld tot sterk aanvoelen hiervan”* (Pelgrims & Parys, 2004k). In welke mate deze ervaring courant dan wel uitzonderlijk is, zou verder onderzoek naar het functioneren van de jury's moeten uitwijzen.

5.3.2 Het aantal assessments steeg tot ongekennde hoogte

Door het politieke compromis schrapte de procedure in het K.B. van 29 oktober 2001 het uitsluitend karakter van één van de twee testen. Dit leidde ertoe dat iedereen alle testen diende af te leggen. Daarnaast liet het toe dat kandidaten die niet voldoende scoorden op een test toch konden deelnemen aan de andere test (ook het assessment). Bovendien schrapte men in het betreffende K.B. de vrijstellingsclausule, waardoor geslaagden voor een assessment telkens opnieuw het assessment dienden af te leggen. Dat dit significante gevolgen had voor het selectieproces kon voorzien worden.

Als we zouden uitgaan van de procedure van het KB van 2 mei 2001 komen we tot opmerkelijke resultaten. Dit hield in dat kandidaten in eerste instantie de mondelinge proef dienden af te leggen en in tweede instantie het assessment. Indien kandidaten niet slaagden voor de mondelinge proef konden zij niet deelnemen aan het assessment.

Als we aannemen dat er geen vrijstellingsclausule voorzien was en dat iedereen die een C- (891 kandidaatstellingen) of D-score (961 kandidaatstellingen) behaalde voor de mondelinge proef niet kon deelnemen aan het assessment, komen we op een totaal van 1852 kandidaatstellingen. Die personen zouden volgens de procedure van 2 mei 2001 nooit deelgenomen hebben aan een assessment. De wijziging van de procedure had dus verregaande implicaties, zowel naar tijd als financiële middelen. Kortweg betekent dit dat, als de mondelinge proef uitsluitend was geweest, er 1852 assessments minder georganiseerd waren.⁷⁹ Hierbij hielden we zelfs geen rekening met eventuele vrijstellingen. Uit ons interview met de Inspectie van Financiën bleek dat kandidaten die niet kwamen opdagen, wel gefactureerd werden (Pelgrims & Parys, 2004e). In onze populatie zien we 108 personen die afwezig waren op het assessment, terwijl er daarnaast 81 kandidaten deelnamen aan het assessment zonder deel te nemen aan de mondelinge proef. We

⁷⁹ Aangezien we hier geen rekening hielden met de functiezwaarte is dit slechts een maximum indicatie.

concluderen hier dat 189 assessments nutteloos werden georganiseerd die wel betaald moesten worden.⁸⁰

Een andere ingreep die leidde tot een enorme stijging van het aantal assessments was het schrappen uit het K.B. van de vrijstellingsclausule voor geslaagden en het niet-uitsluiten van niet-geslaagden. Simpelweg leidde dit ertoe dat iedereen een oneindig aantal keer kon terugkomen voor de totale vergelijkende selectie. Door aan iedere kandidaat een uniek nummer toe te kennen konden we onderzoeken hoeveel maal een bepaalde kandidaat deelnam aan een assessment. Zo konden we nagaan wat de impact was van het schrappen van de vrijstellingsclausule van geslaagden en de niet-uitsluiting van niet-geslaagden. De onderstaande frequentietabel laat de frequentie zien van de verschillende deelnemers aan assessments. Twee kandidaten namen dus veertien keer deel aan assessments, vijf kandidaten namen acht maal deel aan assessment, enzovoort.

deelnames	Frequentie	deelnames	Frequentie
1	862	8	5
2	246	9	1
3	118	10	0
4	41	11	2
5	24	12	1
6	12	13	0
7	5	14	2

Tabel 64: frequentietabel van aantal deelnames aan assessments

Dit roept onmiddellijk de vraag op of kandidaten die meerdere keren deelnamen aan assessments in totaal een betere score behaalden. Om dit na te gaan, construeerden we groepen per kandidaat. Iedere kandidaat die deelnam, vormde een groep. Het aantal waarnemingen in de verschillende groepen was afhankelijk van het aantal deelnames. Een persoon die slechts één maal deelnam, vormde een groep met één waarneming. Persoon X die z-aantal keer deelnam, vormde een groep met z waarnemingen. Persoon Y die r-aantal keer deelnam, vormde een andere groep met r-waarnemingen. Vervolgens berekenden we de variantiescore over de verschillende scores per groep. Voor groepen die slechts één waarneming bezaten was dit bijgevolg niet mogelijk.

Voor kandidaten die een spreiding van '0' vertonen binnen hun resultaten, betekent dit dat ze telkens eenzelfde score kregen. Een variantiescore van minder dan één houdt in dat er slechts een minimale afwijking binnen de groep vast te stellen viel (bijvoorbeeld: een variantiescore van .0577 met drie deelnames betekent een score A; een score B en een score B. Wanneer we op deze manier nagaan hoeveel kandidaten een grote spreiding (een variantie groter of gelijk aan

⁸⁰ Onze databank toont daarenboven 374 kandidaatstellingen aan die zowel een opgave voor de mondelinge proef als voor het assessment laten zien. Die werden niet mee opgenomen omdat we niet kunnen vaststellen in hoeverre de opgave vooraf gekend was.

'1') laten zien binnen hun totaal aantal deelnames aan het assessment komen we tot een resultaat van 4%. Dit betekent dat voor slechts 4 % van de kandidaten er een meer dan significante afwijking te zien was in hun assessmentresultaten. Het was dus voor alle partijen eerder een last dan een lust dat kandidaten meerdere keren konden deelnemen aan het assessment.

5.3.3 Het benoemen van 'minder geschikte' managers

De wijzigingen aan de procedure lieten ook hun sporen na in de uiteindelijke benoemingen. Wanneer we de resultaten van de uiteindelijk benoemde managers analyseren, zien we ook hier dat de impact van de mondelinge proef veel groter was dan de impact van het assessment. Onderstaande tabel laat zien dat iedere manager uiteindelijk binnen de A-groep (zeer geschikt) of de B-groep (geschikt) ingedeeld werd.

score	Frequentie	percentage
A	63	57.8%
B	46	42.2 %
	109	

Tabel 65: totaal scores van de benoemde managers

Wanneer we echter de scores van de benoemde managers voor het assessment oplijsten, merken we dat 21.8% van de managers een C-score haalde voor het assessment. In de filosofie van het KB van 2 mei 2001 zouden die kandidaten afvallen door hun onvoldoende score. Het totaal aantal waarnemingen is hier lager omdat de stafdiensten uit de tabel werden weggelaten.

Score Ass	Frequentie	percentage
A	17	17.7%
B	60	60.6%
C	22	21.8%
	99	

Tabel 66: assessment scores voor de benoemde managers

De resultaten van de mondelinge proef tonen aan dat de benoemde managers in de meeste gevallen goed scoren op het vlak van technische kennis. Slechts een aantal behaalden een C-resultaat voor de mondelinge proef. Bijna 98% behaalde de quotering 'geschikt' tot 'zeer geschikt', zoals onderstaande tabel laat zien.

Score Mon	Frequentie	percentage
A	73	66.9%
B	33	30.3%
C	3	2.8%
	109	

Tabel 67: resultaten op de mondelinge proef van de benoemde managers

Naast het feit dat de mondelinge proef zwaarder doorwoog in de uiteindelijke beoordelingen, staat het vast dat de wijziging van de selectieprocedure een aantal 'minder geschikte' managers door het mazen van het net liet glijpen. Het is enkel maar door de wijziging van de procedure door het K.B. van 29 oktober 2001 dat kandidaten met een C-resultaat op het assessment konden deelnemen aan de mondelinge proef en uiteindelijk benoemd konden geraken.

5.3.4 De beste stuurlui staan aan wal: kabinetsleden scoren beter!

Over de benoeming van ex-kabinetsleden tot managers is veel te doen geweest in de media. De Standaard meldde begin 2002 dat de kritiek toenam op het feit dat ruim de helft van de tot dan toe benoemde managers rechtstreeks of onrechtstreeks uit de kabinetten kwam. Volgens de journalist doet dit zowel bij de ambtenaren als elders het geloof in de neutraliteit van de selectiecommissies en de assessmentbureaus afnemen. (Tegenbos, 2002). De Tijd schenkt ook aandacht aan de benoeming van kabinetsleden onder de titel 'Blauwe en rode kabinetschefs liggen goed in de markt' (X, 2003a). In de paragraaf over het profiel van de managers kwam al tot uiting dat een derde van de benoemde managers kabinetservaring had in zijn/haar laatste drie functies. Bovendien bleek dat hoe hoger op de hiërarchische ladder, hoe meer benoemde managers kabinetservaring hadden. In de populatie (zonder missing values) van kandidaatstellingen bleek dat 14.7% kabinetservaring had in de laatste drie functies. Kandidaten met kabinetservaring zijn dus oververtegenwoordigd onder de uiteindelijk benoemde managers. Wanneer we de eerste stap van de vergelijkende selecties bekijken, merken we dat geen enkele kandidaat met kabinetservaring in zijn of haar drie laatste functies omwille van formele criteria geweerd werd.

Een vergelijking van kandidaten met en zonder kabinetservaring laat zien dat kandidaten met kabinetservaring significant beter scoren op het assessment. Om de vergelijking te verduidelijken, zetten we in tabel 68 de groepen met een A-resultaat (zeer geschikt) en een B-resultaat (geschikt) af tegen de groepen die een C-resultaat (minder geschikt) en een D-resultaat (niet-geschikt) lieten optekenen. De resultaten spreken boekdelen. Van de kandidaten met

kabinetservaring, scoorde 26.8% een A- of B-resultaat tegenover 16.8% van de kandidaten zonder kabinetservaring. Hieruit valt dus af te leiden dat kandidaten met kabinetservaring beter scoorden op het assessment.

Assessment	Kabinetservaring	
	Ja	Neen
A+B	26.8%	16.8%
C+D	73.2%	83.2%
$\chi^2=0.000$	N=269	N=1599

Tabel 68: assessmentsscores voor kandidaten met en zonder kabinetservaring

Als we dezelfde procedure verder toepassen, merken we dat kandidaten met kabinetservaring niet alleen beter scoren voor de assessments, maar ook voor de mondelinge proef. Van de kandidaten met kabinetservaring in de drie laatste functies scoorde 58.8% een A- of B-resultaat in vergelijking met slechts 23.9% van de kandidaten zonder kabinetservaring.

Mondelinge proef	Kabinetservaring	
	Ja	Neen
A+B	58.8%	23.9%
C+D	41.3%	76.1%
$\chi^2=0.000$	N=269	N=1599

Tabel 69: scores op de mondelinge proef voor kandidaten met en zonder kabinetservaring

De hogere scores van kabinetsleden zowel op het assessment als op de mondelinge proef vertaalden zich in de totale resultaten. Kandidaten met kabinetservaring scoorden in de uiteindelijke categorie 'zeer geschikt' en 'geschikt' beter in vergelijking met kandidaten zonder kabinetservaring.

Totaal resultaat	Kabinetservaring	
	Ja	Neen
A+B	43.1%	15.2%
C+D	56.9%	84.8%
$\chi^2=0.000$	N=269	N=1599

Tabel 70: totale scores voor kandidaten met en zonder kabinetservaring

Op basis van de voorgaande resultaten besluiten we dat kabinetsleden beter scoren in de vergelijkende selectie. Die conclusie sluit aan bij eerder onderzoek naar de loopbaan van kabinetsleden (Pelgrims, 2001). Kabinetsleden kunnen tijdens hun kabinetsloopbaan kennis, vaardigheden en contacten uitbouwen die hen in hun zoektocht naar een nieuwe functie een voordeel opleveren dat kandidaten zonder kabinetservaring missen.

5.3.5 De federale overheid: een bastion van verdoken management?

In de beschrijving van het profiel van de topmanagers kwam naar voren dat 61% van de managers uit de federale overheid afkomstig was. De vraag die hier rijst, is of kandidaten uit de federale overheid inderdaad beter scoorden in de vergelijkende selectie. Hierbij kijken we enkel naar de kandidaten die aangaven in hun laatste functie voor de federale overheid gewerkt te hebben. Opnieuw maken we hier gebruik van de groep van goede kandidaten (de A- en B-groep) en een groep van minder goede of slechte kandidaten (de C- en D-groep).

Score Ass	Laatste functie in federale overheid	
	Ja	neen
A+B	15.1%	22.1%
C+D	84.9%	77.9%
$X^2=0.000$	N=1017	N=851

Tabel 71: verdeling van assessmentresultaten naar laatste functie in de federale overheid

Tabel 71 toont aan dat kandidaten uit de federale overheid niet beter scoorden voor het assessment dan kandidaten van buiten de federale overheid. Integendeel, slechts 15.1% van de kandidaten uit de federale overheid haalde een A- of een B-resultaat voor het assessment. Van de kandidaten die niet uit de federale overheid kwamen, behaalde 22.1% een goed resultaat (A+B).

We zouden kunnen verwachten dat ambtenaren uit de federale overheid beter scoren op de mondelinge proef. Hierin testte men namelijk de technische competenties. We gaan er vanuit dat ambtenaren vertrouwd zijn met de materie dan kandidaten die niet uit de federale overheid afkomstig zijn. Tabel 72 geeft de resultaten weer voor de mondelinge proef. Hieruit blijkt inderdaad dat ambtenaren uit de federale overheid, licht maar significant beter scoren op de mondelinge proef. 30% van de kandidaten die hun laatste functie in de federale overheid uitoefenden, behaalde een A- of B-resultaat in de mondelinge proef.

Score Mon	Laatste functie in federale overheid	
	Ja	neen
A+B	30%	28.6%
C+D	70%	72.4%
$X^2=0.000$	N=1017	N=851

Tabel 72: verdeling van resultaten op de mondelinge proef naar laatste functie in de federale overheid

Omdat de mondelinge proef doorwoog in het eindresultaat, zien we dat de verdeling van het eindresultaat de opgelopen achterstand in het assessment wegwerkt. De verdeling loopt nagenoeg perfect.

Totale score	Laatste functie in federale overheid	
	Ja	Neen
A+B	19.3%	19.2%
C+D	80.7%	80.8%
$X^2=0.015$	N=1018	N=850

Tabel 73: verdeling van het eindoordeel naar laatste functie in de federale overheid

5.3.6 De privé-sector: het Mekka van het management?

Een van de doelstellingen van de Copernicushervorming was mensen van buiten de federale overheid rekruteren. Dit gaat gepaard met het hengelen naar mensen uit de privé-sector waar de managementcapaciteiten groter zouden zijn. De hypothese die we hier formuleren, is dat kandidaten uit de privé-sector beter scoren op het assessment, maar minder goed scoren op de mondelinge proef. Die hypothese volgt de redenering die we maakten voor de federale ambtenaren. Federale ambtenaren scoren beter op de mondelinge proef omdat zij dagelijks met de materie geconfronteerd worden. Kandidaten uit de privé-sector scoren bijgevolg slechter omdat zij niet dagelijks met de materie geconfronteerd worden.

Onderzoek naar de resultaten voor het assessment van kandidaten die al dan niet hun laatste functie in de privé-sector uitoefenden, laat een gemengd beeld zien. Hoewel de resultaten voor het assessment niet significant zijn, tonen zij een licht voordeel aan. 20.9% van de kandidaten uit de privé-sector scoorde een A of een B. Van de kandidaten die daarentegen niet uit de privé-sector afkomstig waren, scoorde 17.3% een A of een B. Omwille van het significantieniveau kunnen we hier niet stellen dat kandidaten uit de privé-sector beter of slechter scoren op het assessment.

Score Ass	Laatste functie in de privé-sector	
	Ja	Neen
A+B	20.9%	17.3%
C+D	79.1%	82.6%
$X^2=0.295$	473	1395

Tabel 74. resultaten voor het assessment naar al dan niet laatste functie in de privé-sector

De resultaten voor de mondelinge proef zijn ontegensprekelijk. Tabel 75 toont de resultaten voor de mondelinge proef. Van de kandidaten die hun laatste functie in de privé-sector uitoefenden, scoorde 21.3% een A of B. Daartegenover staat dat 31.8% van de kandidaten die hun laatste functie niet in de privé-sector uitoefenden een A- of B-score behaalden.

Score Mon	Laatste functie in de privé-sector	
	Ja	Neen
A+B	21.3%	31.8%
C+D	79.6%	68.2%
$\chi^2=0.000$	N=473	N=1395

Tabel 75: resultaten voor de mondelinge proef naar al dan niet laatste functie in de privé-sector

De minder goede score van de kandidaten uit de privé-sector zet zich ook door in het eindresultaat. Hierbij zien we dat 12.3% van de kandidaten uit de privé-sector een A- of B-score behaalden versus 21.6% die niet uit de privé-sector kwamen. De algemene vaststelling die we eerder deden, namelijk dat het eindresultaat veeleer gestuurd wordt door de mondelinge proef, werkt in het nadeel van de kandidaten uit de privé-sector.

Totale score	Laatste functie in de privé-sector	
	Ja	Neen
A+B	12.3%	21.6%
C+D	87.7%	79.4%
$\chi^2=0.000$	N=473	N=1868

Tabel 76: eindresultaten naar al dan niet laatste functie in de privé-sector

Hoewel de Copernicushervorming de bedoeling had om meer externen in topposities van de federale administratie te rekruteren, toonde het profiel dat het resultaat eerder mager was. In de analyse van de vergelijkende selectie valt op dat kandidaten uit de privé-sector een comparatief nadeel hadden in de mondelinge proef. De resultaten tonen niet eenduidig aan dat kandidaten uit de privé-sector significant beter scoren op het assessment. Indien we voorzichtig zouden stellen dat kandidaten uit de privé-sector een comparatief voordeel hebben in het assessment, dan blijkt het niet voldoende groot om het comparatief nadeel in de mondelinge proef weg te werken.

6 CONCLUSIE: STAKEHOLDERS TIJDENS DE WERVING EN SELECTIE VAN MANDAATHOUDERS IN DE FEDERALE OVERHEID

De modernisering van de federale overheid was lange tijd afwezig op de politieke agenda. De opeenvolgende crisissen in de jaren '90 deden echter de vraag naar een verbetering van de instellingen toenemen. De verkiezingen van 1999 leidden tot een nooit eerder uitgegeven coalitie. De nieuwe regering pikte het signaal uit de bevolking op en plaatste een modernisering van de instellingen bovenaan de lijst van prioriteiten. De modernisering van de administratie zou hierbij de hoogste prioriteit invullen. Uit het onderzoek blijkt dat de premier cruciaal was bij het prioritair stellen van de modernisering van de administratie. De premier werd hierbij gesteund door de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van Openbare Besturen. Deze minister had

ervaring opgebouwd met het moderniseren van overheden als minister van Ambtenarenzaken in de Vlaamse regering.

Uit de partijprogramma's van de politieke partijen blijkt dat er zowel aan Nederlandstalige als aan Franstalige kant van de taalgrens partijen initiatieven lanceerden om de administratie te moderniseren. In vergelijking met de andere partijen had de Franstalige socialistische partij veeleer afwijkende voorstellen. Ondanks deze afwijkende mening konden de verschillende partijen toch tot consensus komen over het feit dat veranderingen in de federale administratie noodzakelijk waren.

De minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen houdt volledig de controle over de voorstellen tot modernisering van de federale overheid. De visietekst over de modernisering van de administratie wordt persoonlijk door hem uitgewerkt. Het uitwerken van de filosofie gebeurt door werkgroepen waar de premier en de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van Openbare Besturen zich zouden laten bijstaan door een beperkt aantal kabinetsmedewerkers en externe consultants. Noch ambtenaren, noch andere regeringsleden worden betrokken bij het voorbereiden en uitwerken van de moderniseringsvoorstellen. De resultaten van deze werkzaamheden leiden tot een integrale visie op de modernisering van de federale overheden. In de voorstellen werd het bovendien duidelijk dat er een verschil is tussen de in te voeren managementfuncties en de zittende topambtenaren. Kort na de presentatie van de voorstellingen van de initiatieven wordt dan ook de beslissing genomen om de managementfuncties open te stellen (voor de twee hoogste functies) voor internen én externen. Het zou dus met andere woorden geen vanzelfsprekendheid zijn dat de zittende topambtenaren de hoogste managementfuncties invullen. Uit het onderzoek blijkt dat voornamelijk de minister van Ambtenarenzaken dit initiatief nam. De ervaring die hij eerder opdeed in de Vlaamse overheid zou hierbij een belangrijke rol spelen.

Tijdens de policy formulation wordt de eerder abstracte invulling van de modernisering van de federale administratie concreet ingevuld. Deze concretisering van de maatregelen leidde tot weerstand bij de voorzitter van de Parti Socialiste. De voorzitter van de PS wordt een belangrijke actor in de hervorming van de federale administratie. De sterke NPM focus van de modernisering is een doorn in het oog van de Franstalige socialisten. De afkeer van de moderniseringsvoorstellen ging bovendien gepaard met politiek strategische overwegingen waardoor de PS de zijde koos van de socialistische vakbond in het verzet tegen de moderniseringsvoorstellen. De andere politieke partijen blijven veeleer afwezig tijdens de hervorming. Minister Van den Bossche stelde zelfs dat hij nooit steun gevraagd heeft aan zijn eigen partij en bovendien ook niet meer naar het partijbureau ging (Pelgrims & Hondeghe, 2004).

De oprichting van het Permanent Podium voor de Modernisering toont aan dat de minister van Ambtenarenzaken volledige controle trachtte te behouden over de modernisering van de federale administratie. Het PPM was er immers expliciet op gericht om de impact van de secretarissen-generaal te verminderen. De minister liet zich voor de modernisering van de federale ambtenarij

enkel bijstaan door externe experts én zijn ministerieel kabinet. Deze vertrouwelingen vormen een belangrijke stakeholder tijdens de besluitvorming.

Parlementsleden waren niet betrokken bij de modernisering van de federale overheid. De hoorzitting in de Senaat had enkel tot doel om het parlement op de hoogte te houden. De oppositie beperkte zich tot het stellen van vragen over de inhoud en implementatie van het moderniseringsplan. We konden vaststellen dat het stellen van vragen of interpellieren van de minister voornamelijk geconcentreerd was rond één parlamentslid van de oppositie.

De beperkte impact van de parlementaire assemblées was duidelijk te merken bij de twee wetgevende initiatieven die verbonden waren aan de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid. Het eerste wetsontwerp kende slechts een zeer beperkte interesse vanuit het parlement. In een vijftal maanden zou het wetsontwerp Kamer én Senaat passeren. Een handvol parlamentsleden trachtte het wetsontwerp te amenderen, zonder veel resultaat. Enkel de amendementen die werden ingediend door de regering of een meerderheidsfractie worden goedgekeurd.

Het wetsontwerp tot invoering van de functionele tweetaligheid kon echter op meer belangstelling rekenen. Twee elementen liggen hier ten grondslag. In eerste instantie kwam dit onderwerp in de parlementaire assemblee op het moment dat de weerstand tegen de hervorming hoge toppen scheerde. De vervlechting tussen syndicale, ambtelijke en politieke actoren leidde er toe dat de weerstand 'gepolitiseerd' werd. In tweede instantie was er de vrees in Franstalige België dat de invoering van het mandaatsysteem en de hiermee gepaard gaande functionele tweetaligheid de belangen van de Franstaligen zou schaden. De invoering zou immers raken aan een van de basiscompromissen in het federale België: het taalevenwicht tussen Nederlands- en Franstaligen. Het goedkeuren van het wetsontwerp in de parlementaire commissie leidde zelfs tot het stemmen van een belangenconflict door de Raad van de Franse Gemeenschap. Het institutionele overleg doet zijn werk en leidt tot een betere omschrijving van het begrip 'functionele tweetaligheid'. In totaal heeft het wetsontwerp acht maanden nodig om bekrachtigd en afgekondigd te worden door het federale parlement.

De wijzigingen aan de federale ambtenarij botsten op de traditionele Vlaams-Waalse breuklijn. Bij de invoering van het mandaatsysteem zijn compromissen noodzakelijk. Deze compromissen worden gesloten tijdens de fase van de besluitvorming tussen een beperkt aantal actoren. In de schoot van de ministerraad zijn de functioneel bevoegd minister en vice-premier Onckelinx de belangrijkste stakeholders. Deze tweespalt vertaalde zich naar de besluitvorming in de schoot van de IKW's en IKW's van het kernkabinet. Het onderzoek toont duidelijk aan dat tijdens deze bijeenkomsten de compromissen werden gevonden over de moderniseringsinitiatieven. Een aantal compromissen bleek bovendien zo essentieel dat ze zelfs wettelijk verankerd dienden te worden. In eerste instantie wordt er een 50-50 verdeling gemaakt onder de managementfuncties. Bovendien worden de functies van voorzitters van het directiecomité ook verdeeld volgens een 50-50 verhouding. In tweede instantie werd er een compromis gevonden over de verdeling van de voorzitters van de horizontale federale overheidsdiensten. Ministens één functie van voorzitter van het directiecomité van een horizontale dienst moest worden toegekend aan de andere taalrol.

Bovendien werd in IKW een akkoord gevonden over het feit dat de ministerraad kon beslissen om een andere kandidaat naar voren te schuiven dan de keuze van de minister om de dwingende taalwetgeving te respecteren.

De analyse van de K.B.'s laat duidelijk zien hoe de compromissen m.b.t. de werving en selectie van de topambtenaren tot stand kwamen en welke actoren de key stakeholders waren.

Het K.B. van 2 mei 2001 operationaliseerde in zekere mate de filosofie van Copernicus. Op basis van onze analyse kunnen we stellen dat de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van Openbare Besturen de drijvende kracht was achter dit K.B. Omdat onze informatie het niet toeliet, kunnen we de acties van zijn ministerieel kabinet bij de totstandkoming van het eerste K.B. (2 mei 2000) moeilijk inschatten. Uit de verdere analyse blijkt wel dat bij de onderhandelingen over het tweede K.B. (29 oktober 2000) de ministeriële kabinetten sterk het resultaat bepaald hebben. Op basis van de analyse kunnen we het arrest-Jadot slechts de indirecte oorzaak van deze beslissing noemen. Dit arrest werd aangegrepen als opportuniteit om de selectieprocedure te wijzigen. De analyse toont duidelijk aan dat de centrale stakeholders bij de vormgeving van de selectieprocedure de vertegenwoordigers van de minister van Ambtenarenzaken en de vice-premier (samen met de vertegenwoordiger van de Franstalige groenen) waren.

Opvallend is dat de compromissen die werden gesloten in de schoot van de regering tijdens de besluitvorming werden aangegrepen als voorwerp voor de Raad van State. In het K.B. van 2 mei 2001 is het statuut van de managers opmerkelijk. Aanvankelijk beoogde men de managers te benoemen onder een privaatrechtelijk arbeidscontract. Dat was politiek geen haalbare kaart. Uiteindelijk kwam er een Belgisch compromis uit de bus in de formule van tijdelijk statutair. Dit vormde een essentieel element in de rechtspraak van de Raad van State bij de schorsing van het K.B. Hetzelfde vond plaats bij de keuze om de selecties te organiseren volgens eentalige jury's. De analyse toont dat ook dit een compromis was. Dit zou later aangegrepen worden om het K.B. van 29 oktober 2001 te schorsen. Een adviseur van een federaal minister verwoordde het als volgt: *“Iedere keer dat hij (minister Van den Bossche) politiek een toegeving moest doen, wordt die nu aangegrepen om de zaak af te breken”* (Pelgrims & Parys, 2004j).

Aangezien de werving en de selectie van mandaathouders geregeld werd aan de hand van K.B.'s was het parlement geen betrokken stakeholder. Bovendien werden heel wat beslissingen 'parallel' genomen. Terwijl het parlement zich boog over de wetswijziging gericht op de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid, werd er in de schoot van de federale regering reeds volop gewerkt aan het koninklijk besluit dat de werving en selectie van de mandaathouders regelt.

De parlementaire betrokkenheid beperkte zich tot het stellen van vragen en interpellaties. In de Kamer van volksvertegenwoordigers was een duidelijke piek te merken in de vragen in de zittingsperiode 2001-2002. Tijdens deze periode kregen de Copernicushervorming en het mandaatsysteem af te rekenen met de meeste weerstand en kreeg de weerstand zijn

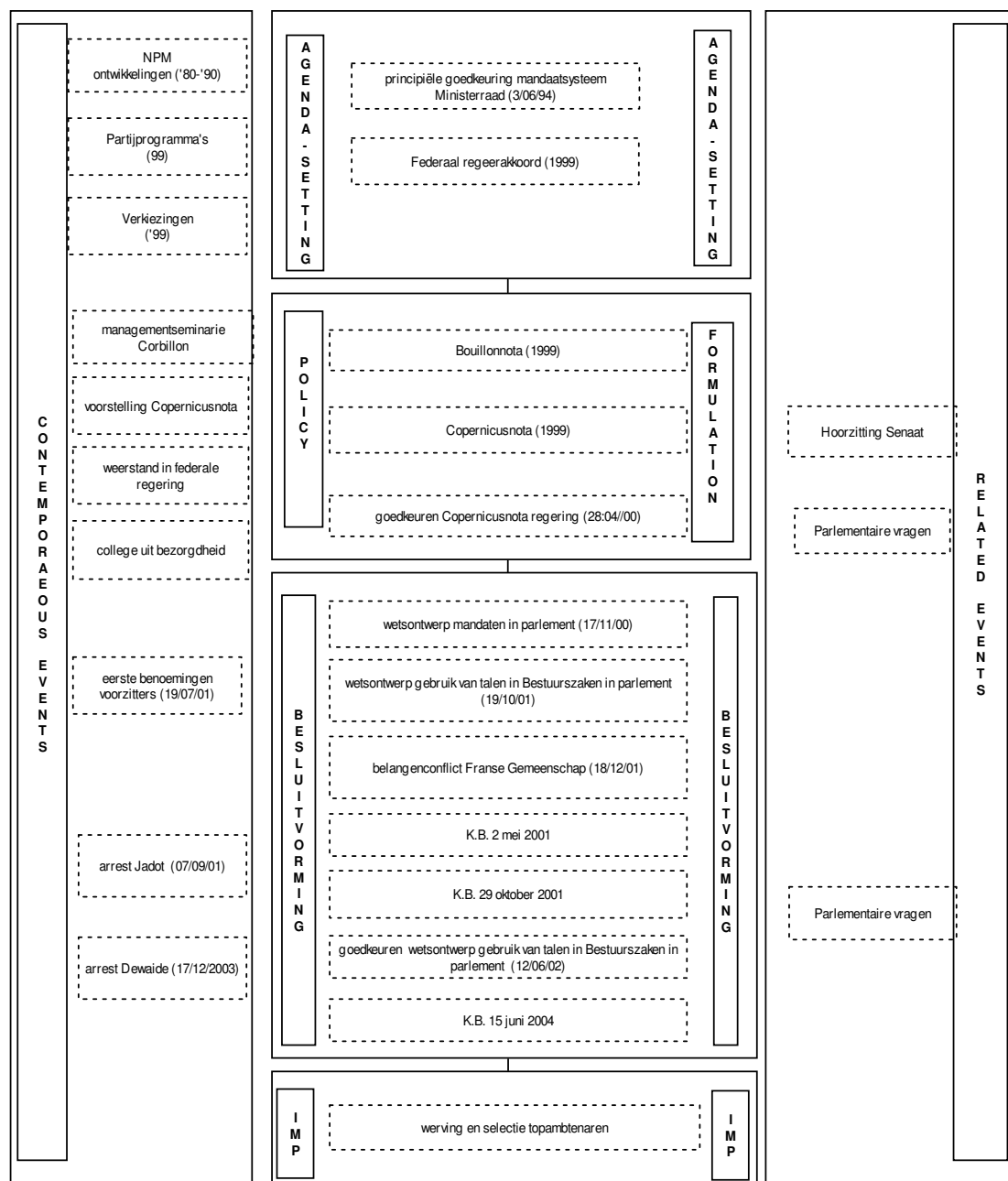
'politisering'. We dienen hier echter vast te stellen dat de parlementaire werkzaamheden zich beperken tot een klein aantal parlementsleden. Slechts een aantal parlementsleden namen de taak op om vragen te stellen of de minister te interpellieren. Tijdens een interview getuigde een parlements lid dat dit voornamelijk te wijten is aan twee factoren. In eerste instantie een gebrek aan kennis bij de parlementsleden over de hervorming en de ambtenarij. Linken vanuit het parlement naar de ambtenarij blijken essentieel te zijn voor een parlements lid om kennis te verzamelen. In tweede instantie de beperkte politieke winst (Pelgrims, 2004b). *"Het is als parlements lid zeer moeilijk om informatie te vergaren. Als ik niet enkele gelijkgestemde ambtenaren om mij had verzameld, was ik een monddood parlements lid geweest. Verder krijg je er nauwelijks een politiek forum mee. Bepaalde standpunten over Copernicus kreeg ik aan de straatstenen niet verkocht. Het interesseerde de media niet, omdat ze zeggen: het interesseert de burger niet. Copernicus is natuurlijk ook zeer technisch. Parlementsleden die zich daarmee bezighouden worden eigenlijk niet gevolgd"* (Pelgrims, 2004b).

De analyse van het K.B. toont hoe de samenstelling van de selectiecommissie als politieke pasmunt worden gebruikt om de uitsluitingsclausule uit de procedure te halen en de selectieprocedure om te draaien. Assessments dienden dus telkens opnieuw afgelegd te worden en een beoordelingscategorie 'minder geschikt' zag het licht. Dat leidde tot een gigantisch aantal assessments, wat handenvol geld kostte. De vurigste tegenstanders van assessments liggen aan de basis van de stijging van de totale kostprijs. De stijging is fundamenteel te wijten aan het wantrouwen tussen politiek en administratie.

Bovendien moesten we vaststellen dat er uiteindelijk weinig rekening gehouden werd met de resultaten. De mondelinge proef was veel meer richtinggevend bij de uiteindelijke beoordeling van de kandidaten. Dat heeft ook zijn consequenties gehad voor de uiteindelijk benoemden. Federale ambtenaren scoorden minder goed voor managementcapaciteiten, maar haalden dit in omwille van hun technische kennis. Het overwicht van de mondelinge proef in de eindbeoordeling was bijgevolg in het voordeel van de federale ambtenaren. De hypothese dat dit in het nadeel was van kandidaten uit de privé-sector, werd bevestigd. Het is echter niet zo dat we kunnen stellen dat kandidaten uit de privé-sector significant beter scoren op het assessment dan kandidaten die niet uit de privé-sector komen. Als de hervorming de betrachting had om meer managementcapaciteiten uit de privé-sector te halen, fnuikte de procedure dit. Kabinetsleden komen uit het onderzoek als goede managers met een gedegen technische kennis. Het ministerieel kabinet blijkt dus nog steeds een goede leerschool voor latere functies.

De introductie van de categorie 'minder geschikt' zorgde voor heel wat verwarring. Bovendien konden de 'minder geschikten' heel het parcours van de selectie doormaken. De uiteindelijke deliberatie gaf de doorslag. De procedure zette met andere woorden de deur open voor de benoeming van technisch goede kandidaten die 'minder geschikte' managers waren. Hierdoor kon een op vijf van de benoemde managers door de mazen van Copernicus glippen.

Na iedere fase vatten we de voornaamste events uit de fase in het veranderingsproces samen. De onderstaande figuur integreert alle schema's uit de voorgaande bestudeerde fasen. Dit leidt tot een overzicht van de events bij de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid.



Figuur 32: schematisch overzicht van de events tijdens de invoering van een mandaatsysteem in de federale overheid

HOOFDSTUK 8

POLITIEKE ACTOREN EN BESTUURLIJKE HERVORMINGEN

Internationale literatuur wijst veelvuldig op het belang van politieke actoren bij bestuurlijke hervormingen. Overheidshervormingen zijn geen a-politiek-neutrale managementhervormingen (Feigenbaum et al., 1998). Auteurs wijzen op de noodzaak om aandacht te besteden aan politieke interactie bij onderzoek naar bestuurlijke hervormingen (Goldfinch & 't Hart, 2003). Hierdoor kan zowel het proces als het resultaat van de veranderingen beter begrepen worden.

Snellen bakende vier vormen van rationaliteit af die verbonden zijn met overheidsbeleid: een politieke, een juridische, een economische en een technische rationaliteit (Snellen, 1987). Deze types van rationaliteit trachten elkaar te verdringen, zoniet uit te sluiten. Wat in de ene rationaliteit als rationeel wordt aanschouwd, wordt in de andere irrationeel. Vanuit iedere rationaliteit wordt telkens getracht om de eigen rationaliteit te maximaliseren en de andere te verminderen (Snellen, 1987). Indien de politieke actor een belangrijke stakeholder is bij het vormgeven van bestuurlijke hervormingen, zal een politieke rationaliteit een belangrijk aandeel uitmaken van het resultaat van de hervormingen en vormen bestuurlijke hervormingen belangrijke politieke feiten. *“Reform and reorganization efforts may be understood as much more significant political events than their advocates sometimes perceive when they initiate the process of change”* (Peters, 1992).

Ondanks het eerder intuïtief toegedichte belang van de politieke actor tijdens bestuurlijke hervormingen, dienden we vast te stellen dat onderzoek weinig focust op het handelen van deze actor bij veranderingsprocessen. Hierdoor blijft de politieke actor als stakeholder vrijwel onbekend in wetenschappelijk onderzoek. Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan het begrijpen van de politieke actor tijdens bestuurlijke hervormingen. Hierdoor kunnen we een antwoord formuleren op de centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek: ***zijn politieke actoren stakeholders bij bestuurlijke hervormingen?***

Om de politieke actor te bestuderen in bestuurlijke hervormingen focust dit onderzoek zich op recente veranderingsprocessen in de Vlaamse en federale overheid. Het bestuderen van deze

veranderingsprocessen verloopt via een fasegerichte benadering. Hierbij baseren we ons op beleidswetenschappelijke literatuur. Het opdelen van het veranderingsproces in verschillende deelfasen laat toe om de vaak complexe hervormingen te beheersen en op een systematische manier te bestuderen. Dit leidt tot de subonderzoeksvraag: ***verschillen politieke stakeholder naargelang de fase van de hervorming?***

1 THEORETISCH KADER: DE INBRENG VAN ACTOREN IN EEN CONCEPTUEEL KADER VOOR DE STUDIE NAAR VERANDERING

De theoretische fundering voor het onderzoek werd gevormd door een conceptueel kader voor de studie naar verandering. Verschillende veranderingsmodellen (Pettigrew et al., 1992; Barzelay, 2001; Yesilkagit & De Vries, 2004) wezen in de richting van context en instituties bij het vormgeven van veranderingsprocessen. Traditionele neo-institutionele theorieën vormen een noodzakelijk maar onvoldoende element in de opbouw van het theoretisch kader. Deze theorieën bleken het immers moeilijk te hebben bij het verklaren van veranderingen zonder deze veranderingen te externaliseren. Neo-institutionele stromingen bleken veeleer geschikt voor het verklaren van stabiliteit, eerder dan voor verandering. Bovendien lieten traditionele neo-institutionele theorieën niet toe om actoren te integreren in het raamwerk van ons onderzoek.

1.1 Actoren staan centraal bij veranderingen

Het actor-centred institutionalisme (Scharpf, 1997) en het institutioneel entrepreneurship (Dimaggio, 1988) boden hiervoor een uitweg. Beide theorieën sluiten bij hun studie naar veranderingen instituties niet uit maar verleggen de klemtoon van instituties naar actoren. Veranderingsprocessen krijgen vorm door actoren (en interacties tussen deze actoren) binnen een institutioneel raamwerk. Dit biedt de mogelijkheid om instituties niet langer als deterministisch te beschouwen maar als een ordescheppend kader, waarbinnen veranderingen vorm krijgen door interacties tussen actoren.

Het actor-centred institutionalisme stelt voorop dat actoren gekenmerkt worden door capaciteiten, percepties en preferenties. Hierbij vormen capaciteiten middelen die actoren kunnen inzetten bij het bereiken van een bepaald resultaat. Het actor-centred institutionalisme stelt echter dat niet alle actoren over dezelfde capaciteiten beschikken om veranderingen tot een goed einde te brengen. Bepaalde actoren bezitten meer middelen of capaciteiten om veranderingen vorm te geven in vergelijking met andere. Naast capaciteiten worden actoren gekenmerkt door percepties en preferenties. Deze kunnen stabiel zijn of veranderen door leren of overtuiging. Met het beklemtonen van een (of meerdere) centrale actoren bij veranderingen zitten actor-centred institutionalism en het institutional entrepreneurship op eenzelfde lijn. Interacties tussen actoren leiden ertoe dat veranderingen een proces worden dat vormt krijgt vanuit conflict en macht (Fligstein, 2001). Dit wordt ook wel eens een 'institutionalization project' genoemd (Dimaggio, 1988).

Hoewel het actor-centred institutionalisme en het institutional entrepreneurship sterk de klemtoon leggen op een (of meerdere) centrale actor(en) om veranderingen vorm te geven, sluiten ze andere actoren niet uit. De institutional entrepreneur of de centrale actor worden immers omringd door andere actoren. Actoren bevinden zich dus steeds in een veld temidden van andere actoren. Deze actoren bezitten natuurlijk evengoed capaciteiten, percepties en preferenties. Hierdoor zijn eenzijdige acties vaak onmogelijk. De uitkomst zal dus bepaald worden vanuit een interactie van deze verschillende actoren.

Het actor-centred institutionalisme en institutional entrepreneurship laten toe om te besluiten dat veranderingen het product zijn van inspanningen van actoren om hun doel te bereiken. Door het 'institutionalization project', waarin de relaties tussen actoren bepalend zijn voor de uitkomst van het project, wordt het succes afhankelijk van actoren die het project steunen en/of tegenwerken. Dus hoewel beide theorieën het belang van leiderschap naar voren schuiven als een belangrijke conditie voor veranderingen, zal de interactie tussen verschillende actoren het resultaat van veranderingen bepalen (Pelgrims, 2007f). In het onderzoek focusten we ons enkel op de politieke actor. De politieke actor verschijnt echter in verschillende vormen (vb. ministers, parlementsleden,...- cfr. infra). Hieruit kunnen we rechtstreeks de hypothese voor het onderzoek afleiden: **De politieke actor bij bestuurlijke hervormingen is een multi-actor.**

1.2 Een uitbreiding met stakeholder theorie

Ondanks het feit dat actor-centred institutionalisme en institutional entrepreneurship het belang van andere actoren onderkennen, laten ze niet toe om andere actoren theoretisch te detecteren. Een uitbreiding met stakeholder theorie bood hiervoor een uitweg. Stakeholder theorie heeft immers als uitgangspunt dat er meerdere actoren van belang zijn voor de organisatie. Bovendien laat stakeholder theorie toe om via beschrijvende modellen de verschillende actoren te bepalen. Voor dit onderzoek schoven we twee modellen naar voren: de typologie van Mendelow en de typologie van Mitchell, Agle en Wood. Afhankelijk van de typologie worden stakeholders ingedeeld aan de hand van twee (Johnson & Scholes, 1999) of drie (Mitchell et al., 1997) criteria.

Johnson en Scholes classificeren stakeholders in de mate dat actoren een belang/interesse hebben in de doelstellingen/strategie van organisaties in combinatie met de macht die deze stakeholder heeft (Johnson & Scholes, 1999). Macht wordt hier begrepen als de capaciteit van een stakeholder om de organisatie te overtuigen of te dwingen tot bepaalde acties. Johnson & Scholes stellen voor om het belang of interesse dat een stakeholder heeft te beoordelen volgens de potentiële reactie van een specifieke stakeholder op een bepaalde strategie of reactie van een organisatie (Johnson & Scholes, 1999).

De typologie van Mitchell, Agle en Wood is gebaseerd op drie criteria: macht, legitimiteit en dringendheid. De auteurs interpreteerden macht in de klassiek sociologische zin van het woord, nl. een relatie tussen actoren waarin een actor een andere actor kan bewegen tot iets wat deze normaal niet zou doen. Om stakeholders te bepalen geeft macht echter een te beperkte invulling.

Een verdere beperking vinden de auteurs in de legitimiteit van de actor. Hiermee verwijzen ze naar sociaal aanvaarde verwachtingen over gedrag. Het derde criteria bij de afbakening van stakeholders vormt het concept dringendheid. Naar analogie met het model van Mendelow werd dit concept geïnterpreteerd als het belang en/of interesse dat een actor heeft in een bepaalde organisatie. Op basis van deze driedeling formuleren de auteurs een classificatie van zeven categorieën stakeholders.⁸¹ We kunnen bijgevolg stellen dat op basis van de gehanteerde criteria beide modellen complementair zijn. Het model van Mitchell, Agle en Wood vormt weliswaar een meer gedetailleerde model door de toevoeging van een extra criterium. Omwille van deze reden formuleerden we de hypothesen volgens de terminologie van Mitchell, Agle en Wood.

In vergelijking met de matrix van Mendelow werken de auteurs geen strategie uit voor de betreffende stakeholders. Mitchell et al. stellen echter wel dat er meer aandacht zal geschonken worden aan stakeholders naarmate zij één, twee of drie elementen bezitten. Dit kan doorgetrokken worden naar politieke stakeholders en onze centrale onderzoeksvraag. Hieruit formuleerden we de volgende hypothese: **De mate waarin politieke actoren stakeholders zijn, is afhankelijk van hun macht, legitimiteit en dringendheid.**

Vanuit het concept belang/interesse in de twee modellen konden we de inhoud van de hervormingen theoretisch inbedden in het onderzoek. Bestuurlijke hervormingen zijn immers vaak een amalgaam van veranderingen. Veranderingsvoorstellen focussen zich immers vaak op een groot aantal aspecten van de organisatie, gaande van een vernieuwd personeelsbeleid, een nieuwe structuur, nieuwe processen,... Bepaalde onderdelen in NPM hervormingen zullen meer of minder interesse opwekken van politieke stakeholders. Dit draagt bij tot het beter begrijpen van de politieke actor als stakeholder.

1.3 Een procesbenadering van veranderingen

Dit onderzoek richtte zich op bestuurlijke hervormingen in de Vlaamse en federale overheid. Het bestuderen van deze veranderingprocessen verliep via een fasegerichte benadering. Om deze fasen af te bakenen deden we een beroep op beleidswetenschappelijk literatuur. Op basis van de deelprocessen die door Howlett en Ramesh (Howlett & Ramesh, 1995) werden gedetecteerd bakenden we vier fasen af voor het onderzoek nl.: agenda-setting; policy formulation; besluitvorming en implementatie.

Door de verschillende deelprocessen die Howlett en Ramesch naar voren schuiven te integreren met het actor-centred institutionalisme en het institutional entrepreneurship, gecombineerd met de stakeholder theorie konden we stakeholders bestuderen tijdens bestuurlijke hervormingsprocessen. Het opdelen van het veranderingsproces in de verschillende fasen

⁸¹ Indien een actor geen enkele van de elementen bezit beschouwen Mitchell e.a. de actor als een non-stakeholder.

vormde de tweede subonderzoeksvraag waaruit we de volgende hypothese afleidden: **politieke actoren bij bestuurlijke veranderingen verschillen naargelang de fase van de hervorming.**

1.4 Afbakenen van actoren dankzij de institutionele inbedding van veranderingen

Hoewel het actor-centred institutionalisme en institutional entrepreneurship vertrekken vanuit het feit dat instituties niet langer het gedrag van actoren deterministisch bepalen, sluiten ze de invloed van instituties niet geheel uit. De klemtoon op actoren bood de mogelijkheid voor dit onderzoek om, gesteund op een theoretische achtergrond, politieke actoren in veranderingsprocessen voorwerp van onderzoek te maken. Daarnaast stelden we in het theoretisch kader dat instituties veeleer een raamwerk bieden waarbinnen actoren zich bewegen. Hierdoor kunnen we stellen dat capaciteiten, preferenties en percepties vaak worden bepaald door instituties. We zouden deze redenering kunnen doortrekken naar de stakeholder theorie. De gehanteerde criteria om stakeholders te bepalen worden bijgevolg ook institutioneel vormgegeven.

De institutionele inbedding biedt het voordeel dat de te bestuderen actoren niet uit de lucht komen vallen maar gebaseerd zijn op eerder onderzoek. Hiervoor deden we een beroep op twee standaardwerken over bestuurlijke hervormingen: enerzijds het onderzoek naar publiek management hervormingen van Christopher Pollitt en Geert Bouckaert (Pollitt & Bouckaert, 2004) anderzijds het onderzoek naar betrokkenheid van personeel bij deze hervormingen van David Farnham, Annie Hondeghem en Sylvia Horton (Farnham et al., 2005b). Vanuit deze onderzoeken selecteerden we onze institutionele variabelen waaruit actoren werden afgebakend, nl. parlementaire democratie, participatie, regeringswerking en politiek-ambtelijke verhoudingen. Het onderzoek richtte zich bijgevolg op de volgende actor in de bestudeerde veranderingsprocessen: parlement, politieke partijen, regering en ministeriële kabinetten. Volgens het actor-centred institutionalisme kunnen we deze actoren beschouwen als collectieve actoren of organisaties. Collectieve actoren verwijzen naar gecoördineerde actie van individuen (Scharpf, 1997). De gecoördineerde actie versterkt de doelstelling van de verschillende individuen. Om meer inzicht te krijgen in de acties en interacties tussen de actoren in het vormgeven van veranderingsprocessen besteedde het onderzoek ook aandacht aan individuele actoren in de afgebakende collectieve actoren.

De institutionele variabelen lieten toe om verdere hypothesen te ontwikkelen voor de afgebakende actoren. Deze worden verderop in dit hoofdstuk behandeld.

2 METHODOLOGIE: STUDIE VAN INTERACTIE VAN ACTOREN TIJDENS VERANDERINGSPROCESSEN

Om de politieke actor als stakeholder te bestuderen ontwikkelden we in totaal drie embedded cases, gespreid over twee hervormingsprojecten. De twee grote hervormingsprojecten vonden we in de corporate transformations die in de Vlaamse en federale overheid startten in 1999. Deze kregen de namen Beter Bestuurlijk Beleid en Copernicus mee. Door de focus op Beter Bestuurlijk Beleid en Copernicus biedt dit onderzoek een uniek onderzoek naar hervormingsprocessen in de Belgische en Vlaamse politiek-administratieve context. In iedere corporate transformation vormde de invoering van een mandaatsysteem een embedded case. Daarnaast werd binnen Beter Bestuurlijk Beleid een tweede embedded case afgebakend, nl. de structuurhervorming van de Vlaamse overheid.

Om de veranderingsprocessen te analyseren baseerden we ons op drie types van data: documenten, diepte-interviews, een databank met betrekking tot de selecties van de federale mandaathouders en een databank over de selecties van de Vlaamse topambtenaren.

Documenten vormden een eerste bron van data voor dit onderzoek. Deze verzameling van documenten werd tijdens het onderzoek aangelegd. Naast publieke documenten over de onderzochte veranderingsprocessen, bevat de collectie ook interne regeringsdocumenten. Hieronder kunnen o.a. verslagen van interkabinetten werkgroepen, nota's aan de regering/ministerraad en verslagen van de ministerraad gerekend worden. De grote hoeveelheid publieke en niet-publieke informatie biedt de mogelijkheid om belangrijke achtergrondinformatie te verzamelen over de veranderingsprocessen. Informatie die vaak verborgen blijft of onbereikbaar is voor menig observator. Deze documenten laten toe om het proces en de stakeholders van de embedded cases meer gedetailleerd te analyseren.

Diepte-interviews met betrokken actoren vormden de tweede bron van data voor het uitwerken van de embedded cases. Tijdens het onderzoek werden verschillende actoren geïnterviewd: ambtenaren, kabinetsleden, parlementaire vertegenwoordigers, ministers en centrale actoren in politieke partijen. In totaal werden voor de embedded cases binnen de BBB hervormingen 32 interviews afgenomen. De verzameling aan interviewdata voor de embedded case binnen de Copernicushervorming bedroeg 15.

De respondenten wensten enkel mee te werken aan het onderzoek op voorwaarde dat er strikte anonimiteit gegarandeerd kon worden. Vele respondenten gaven immers veel vertrouwelijke informatie over de onderzochte embedded cases. Omwille van deze reden werden alle interviews geanonimiseerd. Dit maakt de resultaten minder transparant maar was de enige manier om respondenten te overtuigen om mee te werken aan het onderzoek. De respondenten werden geïnterviewd aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. De interviews vormden een

aanvulling op de documentenanalyse en konden de interacties tussen actoren verder verduidelijken.

De kwantitatieve data vormden de derde en laatste bron voor het onderzoek. De federale databank bestaat uit 304 selecties. De totale populatie voor de analyse van het selectieproces bedraagt 5233 kandidaten. Aangezien verschillende kandidaten voor meer dan één functie solliciteerden, ligt het aantal feitelijke personen een stuk lager. Het totaal aantal personen bedraagt 2544 personen. Daarnaast beschikten we tevens over een databank voor de selecties van de Vlaamse topambtenaren in de derde ronde (32 selecties). De totale populatie bedraagt 679 kandidaatstellingen en het totale aantal personen lag op 460. De databank over de selecties van de federale topambtenaren bood de mogelijkheid om de effecten van de besluitvorming na te gaan op de uiteindelijke implementatie. De databank over de selecties van de Vlaamse topambtenaren liet enkel toe de effecten van de besluitvorming kwalitatief te analyseren.

3 CONCLUSIES NAAR DE GEHANTEERDE METHODOLOGIE

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden ontwikkelden we een procesanalyse van de embedded cases op basis van het public management policy making (Barzelay, 2001; Barzelay, 2003). Dit liet toe om op een systematisch manier de veranderingsprocessen van de embedded cases te analyseren. Doorheen de procesanalyse konden we nagaan wat of wie veranderingen initieert, hoe actoren betrokken worden bij deze veranderingen en de manier waarop conflicten tussen actoren worden opgelost (Barzelay, 2003). We kunnen hieruit besluiten dat het public management policy making een goed kader bood om actoren en interacties tussen actoren te bestuderen tijdens veranderingsprocessen.

Nadat we de tijdsperiode voor de verschillende embedded cases hadden afgebakend was het cruciaal om de episodes vorm te geven. De episodes die het veranderingsproces vorm gaven, werden afgebakend door middel van de fasen in het veranderingsproces. Hiervoor dienden we evenementen te selecteren die het begin- en eindpunt van een episode bepaalden. De aaneenschakeling van deze events in de verschillende episodes vormden het proces.

In het onderzoeksontwerp stelden we dat tussen het begin- en eindpunt de episodes verder verfijnd zouden worden. Deze verfijning vond niet plaats bij de start van het onderzoek maar veeleer doorheen het onderzoek. De events in de verschillende episodes werden dus gaandeweg in het onderzoek ontdekt en vervolgens in de verandering ingepast. **Het bewaren van de flexibiliteit bij het detecteren van de events was noodzakelijk bij het gebruik van de procesanalyse.** Hierdoor ontstond een sequens van feiten die de episodes vorm gaven. Het uitwerken van het proces vereist dus geduldig events detecteren, uitwerken en herwerken. Naarmate men zich dieper in de case inwerkte werden immers bijkomende events (en actoren) gevonden. Dit vraagt vaak een herinterpretatie van het eerder uitgewerkte proces.

Een belangrijke conclusie bij de gehanteerde methodologie was het verschil tussen een statistisch en een dynamisch proces. Hiermee duiden we op de decalage tussen de verschillende gedetecteerde events. Hoe kleiner de decalage wordt, hoe dynamischer het proces. In het onderzoek werd getracht om het proces zo dynamisch mogelijk te analyseren. **De ontwikkeling van een dynamisch proces, vereist echter wel een grote tijdsinvestering van de onderzoeker.**

Naast een grote tijdinvestering vereist het verkleinen van de decalage tussen de events meer kwalitatief bronnenmateriaal. De embedded cases konden enkel maar gedetailleerd uitgewerkt worden dankzij de beschikbare bronnen. Bovendien bleek tijdens het onderzoek dat het bronnenmateriaal de mogelijkheid gaf om de kwaliteit van de interviews te verhogen. Het verzamelde feitenmateriaal via de beschikbare bronnen, gaf de mogelijkheid om tijdens de interviews meer gerichte vragen te stellen. De beschikbare informatie zorgde ervoor dat events konden gedetecteerd worden die anders verborgen zouden blijven voor het onderzoek.

Het beschikbaar bronnenmateriaal en de diepte-interviews lieten toe om het proces zo optimaal mogelijk te analyseren. Daarnaast bood de databank over de selecties van de federale mandaathouders een meerwaarde voor het onderzoek. De invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid ging gepaard met het grootschalig werven van nieuwe topambtenaren. Door de databank konden we de effecten van de besluitvorming op de implementatie (selectieprocedure) bestuderen. De databank liet echter minder toe om de interactie tussen de actoren na te gaan. Hiervoor waren documentenanalyse en diepte-interviews veel meer geschikt.

Het verschil in resultaat tussen de kwantitatieve en kwalitatieve methode wordt duidelijk indien we de implementatiefase van de twee embedded cases m.b.t. de invoering van het mandaatsysteem vergelijken. De documentenanalyse en interviews in de Vlaamse case lieten veel meer toe om de interactie tussen de actoren te bestuderen. Effecten van de besluitvorming konden hier veel minder worden nagegaan. De databank in de federale case liet veel meer toe om de effecten op de besluitvorming te analyseren. De interactie tussen actoren kon hier echter veel minder worden geanalyseerd. De complementariteit van beide types van data mag hieruit duidelijk blijken. De wisselwerking tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek bood een voordeel voor het onderzoek. Indien het onderzoek zich voor de dataverzameling beperkt had tot één methode (kwantitatief of kwalitatief) kon onmogelijk hetzelfde resultaat bekomen zijn.

Barzelay maakt een onderscheid tussen contemporaneous events en related events. Deze events vinden beide plaats in de context van het veranderingsproces. Related events worden veeleer beïnvloed door de gebeurtenissen in de onderzochte episodes. Door de focus van het onderzoek, het case design via embedded cases en de definitie van contemporaneous events, was het vaak moeilijk om related events vast te stellen. Hierdoor kwamen we vaak tot de vaststelling dat related events voornamelijk bestonden uit events die een beperkte invloed hadden op het veranderingsproces (zoals bijvoorbeeld parlementaire vragen). Indien de embedded cases in hun ruimere context zouden bestudeerd worden, kon misschien een ruimere

reeks aan related events gedetecteerd worden. Dit zou echter kunnen leiden tot een verlies van de focus van het onderzoek.

Een belangrijke vaststelling uit het onderzoek is dat de embedded case met betrekking tot de introductie van mandaatsystemen in de federale overheid een belangrijk contemporaneous event was van de introductie van mandaatsystemen in de Vlaamse overheid. De invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid had een belangrijke impact op de Vlaamse hervormingen. Zowel voor de voorstellen om de mandaatfuncties open te stellen als voor de bijstellingen in het kaderdecreet m.b.t. de herplaatsingsregeling, zorgde de federale hervorming voor inspiratie. Aangezien de impact vanuit de Vlaamse hervormingen op de federale veel beperkter was, zouden we kunnen concluderen dat de BBB hervorming veeleer een related event was tijdens de Copernicushervorming.

4 STAKEHOLDERS IN VERANDERINGSPROCESSEN: CONCLUSIES VANUIT HET EMPIRISCH ONDERZOEK

Om een terugkoppeling mogelijk te maken vanuit het empirisch onderzoek naar de politieke actor als stakeholder baseerden we ons veelal op het model van Mitchell et al. (Mitchell et al., 1997). Hieronder herhalen we schematisch de indeling van de verschillende stakeholders op basis van de classificatie door de auteurs.

	Macht	Legitimiteit	Dringendheid
Dormant stakeholder	X	-	-
Dominant stakeholder	X	X	-
Discretionary stakeholder	-	X	-
Dependent stakeholder	-	X	X
Dangerous stakeholder	X	-	X
Demanding stakeholder	-	-	X
Definitive stakeholder	X	X	X
Non stakeholder	-	-	-

Tabel 77: schematisch indeling stakeholders op basis van het model van Mitchell et al.

4.1 Agenda-setting: op zoek naar institutional entrepreneurs

In het onderzoeksontwerp en de methodologische uiteenzetting (hoofdstuk 4) stelden we voorop dat we het onderzoek naar de Beter Bestuurlijk Beleid hervorming zouden starten met de nieuwjaarstoespraak van secretaris-generaal Eric Stroobants. Dit event wordt vaak aangegeven als de eerste impuls voor de structuurhervormingen die later onder de koepel van de BBB hervormingen werden uitgevoerd. In het onderzoek dienden we echter vast te stellen dat de eigenlijke bron van de Vlaamse hervormingen niet eenduidig kon worden vastgesteld. Vanuit verschillende hoeken werden voorstellen gelanceerd om de Vlaamse overheid te hervormen. In

het onderzoek vielen onder meer de resoluties in het Vlaams parlement en de bijdrage aan de Vlaamse regering op.

Een aantal van deze voorstellen werden opgepikt door de onderhandelaars van het Vlaams regeerakkoord. De combinatie van de drang naar vernieuwing bij het aantreden van een onuitgegeven coalitie en de initiatieven die werden gelanceerd door de federale regering in het kader van Copernicus deden de omvang en de radicaliteit van de Vlaamse moderniseringsvoorstellen toenemen. In de Vlaamse hervorming stelden we vast dat voornamelijk de minister-president de institutional entrepreneur was. Om als policy entrepreneur op te kunnen treden, baseerde hij zich in sterke mate op zijn ministerieel kabinet. Een opvallende afwezige tijdens de fase van de agenda-setting in de Vlaamse hervorming was de minister van Ambtenarenzaken. De snelheid waarmee de hervormingen toenamen in omvang en radicaliteit leek de coalitiepartners en de minister van Ambtenarenzaken te verrassen.

De invoering van een mandaatsysteem bleek veeleer een principeakkoord te zijn tussen de verschillende politieke en ambtelijke actoren in de Vlaamse overheid. Dit zou aanvankelijk voor weinig animo zorgen tussen de actoren. Het was wachten op de verdere uitwerking van de voorstellen.

Ook in de federale hervorming bleek de premier de institutional entrepreneur te zijn bij het op de agenda plaatsen van bestuurlijke hervormingen. Bovendien bleek uit de analyse dat ook de minister van Ambtenarenzaken sterk woog op de beslissing om van de modernisering van de administratie een prioriteit te maken van de federale regering.

In vergelijking met de Copernicushervorming was de issue status van de Vlaamse hervorming aanvankelijk lager. Doorheen de fase van de agenda-setting zien we deze snel toenemen. De snelheid waarmee de issue status toenam zorgde zelfs voor toenemende ongerustheid en wantrouwen bij de coalitiepartners. De oprichting van een voortgangswerkgroep (later de kernstuurgroep Beter Bestuurlijk Beleid) kon hieraan verhelpen.

Op basis van het onderzoek kunnen we concluderen dat zowel in de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen als in de Copernicushervorming de regeringsleider centraal stond in de agenda-setting (issue inclusion) van de hervormingen. Tijdens de federale hervormingen werd de premier hierbij vergezeld door de minister van Ambtenarenzaken. Uit het onderzoek naar de Vlaamse hervormingen bleek dat de minister van Ambtenarenzaken weliswaar trachtte te wegen op de agenda-setting (en de policy formulation) van de hervorming maar hierbij botste op de positie van de minister-president. We zouden hier kunnen besluiten dat de minister van Ambtenarenzaken tijdens de agenda setting de macht ontbrak om de hervormingsvoorstellen te bepalen. **Dit leidt tot de conclusie dat de premier en de minister van Ambtenarenzaken in de federale modernisering kunnen ingedeeld worden als key players of als definitive stakeholder tijdens de agenda-setting. Eenzelfde conclusie kan getrokken worden voor de minister-president tijdens de agenda-setting van de BBB hervorming. De afwezigheid van de minister van Ambtenarenzaken zorgt ervoor dat we hem beschouwen als dependent**

stakeholder. Op basis van onze analyse komen we dus tot de conclusie dat de minister van Ambtenarenzaken in de federale en de Vlaamse hervormingen anders wordt ingedeeld. Hoewel beide actoren vanuit institutioneel oogpunt gelijke posities bezetten, blijkt na analyse dat ze verschillende types stakeholders zijn.

Bij het institutioneel afbakenen van de actoren focusten we op ministeriële kabinetten als een actor die in elke fase van de beleidsvoering een belangrijke actor vormt. Door hun centrale positie en het vertrouwen dat ze krijgen van de minister, beschikken ze over voldoende macht om te wegen op de veranderingen. Bovendien worden kabinetten vaak bevolkt door experts met interesse/belang voor hun domein. Legitimiteit viel moeilijk te interpreteren door het feit dat interne en externe legitimiteit elk zijn eigen kenmerken heeft. Aangezien het onderzoek focust op de manier waarop veranderingen worden vormgegeven, besloten we de klemtoon te leggen op de interne legitimiteit.

In het onderzoek tekenden we sterke verschillen op tussen de ministeriële kabinetten in de Vlaamse en de federale hervormingen. Het onderzoek naar de BBB hervormingen toont aan dat ministeriële kabinetten tijdens de fase van de agenda-setting een belangrijke actor vormden. Toch is deze conclusie voor de ministeriële kabinetten in het algemeen te beperkt. Deze verschillen vielen vaak samen met de verschillen die we konden optekenen in de schoot van de regering. De agenda-setting van de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen wordt voornamelijk bepaald door het ministerieel kabinet van de minister-president. Onder impuls van de minister-president zorgde vooral de kabinetschef en één adviseur van het ministerieel kabinet van de minister-president voor een toename van de omvang van het veranderingsproject m.b.t. de structuurverandering. De andere leden van de ministeriële kabinetten waren veeleer afwezig in deze fase. **Naar analogie met de conclusies m.b.t. de ministers, kunnen we het kabinet van de minister-president hier als definitieve stakeholder bepalen. Het kabinet van de minister van Ambtenarenzaken bleek vooral een dependent stakeholder te zijn. Door de beperkte interesse vormen de andere kabinetten eerder discretionary stakeholders.**

Tijdens de agenda-setting van de Copernicushervorming bleken ministeriële kabinetten afwezig. De snelheid waarmee de hervormingen op de agenda geplaatst werden, zorgde ervoor dat ministeriële kabinetten in vele gevallen nog niet operationeel waren. Hierbij was het van groot belang dat de functioneel bevoegde minister ervaring en expertise had over bestuurlijke hervormingen. Dit zorgde ervoor dat bestuurlijke hervormingen snel vorm kregen. **Hierdoor kunnen we besluiten dat tijdens de agenda-setting ministeriële kabinetten een non-stakeholder waren.**

De andere afgebakende actoren waren voornamelijk afwezig tijdens deze eerste fase van de veranderingsprocessen. Omwille van de macht die politieke partijen bezitten, wordt het Vlaams en Belgisch politiek-administratief systeem vaak geduid als een participatie. In de afbakening van de hypothesen namen we daarom de politieke partijen op als actor in het onderzoek. Op basis van literatuur stelden we dat politieke partijen een belangrijke functie vervullen op het vlak van interest articulation and interest aggregation. In het empirisch onderzoek konden we hiervoor

slechts een beperkte aanduiding vinden. In de partijprogramma's vonden we enkel een beperkte aanduiding voor de veranderingsprojecten. Voor geen van beide hervormingsprojecten konden we een basis terugvinden in de partijprogramma's.

In de literatuur stelt men ook dat politieke partijen hun macht bewerkstellingen via het regeerakkoord. De top van de politieke partijen bakent hier immers het speelveld af voor de toekomstige regering. Op basis van het onderzoek naar de Vlaamse en federale hervormingen, kunnen we niet vaststellen dat het regeerakkoord bepaalde hoe de veranderingen er moesten uitzien. Daarentegen konden we in de documenten veeleer een filosofie vinden voor de veranderingen. De onderhandelaars over het regeerakkoord formuleerden dat er veranderingen dienden te komen aan het ambtelijke apparaat van de federale en de Vlaamse overheid. Dit zou later ingevuld worden door andere actoren. Hoewel onderhandelaars van politieke partijen waarschijnlijk sterk wogen op het regeerakkoord, concluderen we dat geen enkel regeerakkoord de modernisering in zich droeg zoals later uitgewerkt. Op basis van partijprogramma's stelden we vast dat politieke partijen geen interesse hadden in bestuurlijke hervormingen. **Ondanks het feit dat politieke partijen weliswaar institutioneel over de nodige macht beschikken om veranderingen door te voeren, wordt deze omwille van een gebrek aan interesse hier niet aangewend. Vanuit de legitimiteit die politieke partijen bezitten om via hun interest articulation en interest aggregation veranderingen te formuleren, delen we ze in als dominant stakeholder.**

In tegenstelling tot het Vlaams parlement kenmerkt het federale parlement zich door afwezigheid tijdens de fase van de agenda-setting in de Copernicushervorming. In zijn resoluties plaatste het Vlaamse parlement een aantal voorstellen op de agenda voor de BBB hervormingen. Deze voorstellen werden geïntegreerd in het Vlaams veranderingsproject. Gezien de omvang van het BBB project kunnen we echter niet stellen dat het parlement de initiator was van de globale bestuurlijke hervormingen. **Hierdoor concluderen we dat het federale parlement een non stakeholder was in de fase van de agenda-setting terwijl het Vlaams Parlement veeleer kan geduid worden als een dependent stakeholder tijdens de agenda-setting van de Vlaamse hervormingen.**

4.2 Policy formulation: de krijtlijnen worden getrokken.

Tijdens de policy formulation werden de op de agenda geplaatste hervormingen verder uitgewerkt. In het theoretisch kader wezen we op het feit dat dit vaak geen neutrale activiteit is. Deze fase creëert immers winnaars en verliezers of voor- en tegenstanders voor de veranderingsvoorstellen.

De snelheid waarmee de issue status van de BBB hervorming toenam tijdens de agenda-setting zorgde voor wantrouwen en onrust over de motieven voor de hervormingen. Dit wantrouwen had een belangrijke impact op het verdere verloop van de procedure. Uit het onderzoek bleek dat vooral de socialistische regeringspartner het moeilijk had met de voorgestelde hervormingen. De partij als actor zou evenwel niet zozeer wegen op het uitwerken van de policy formulation. Dit zou

voorzichtiger gebeuren. Via delegatie naar andere actoren probeerde ze de veranderingen subtiel bij te sturen: de kabinetschef van de vice-minister-president en de voorzitter van het Vlaams parlement traden op de voorgrond. Bovendien werden er twee bijzondere commissarissen aangesteld waarvan één van socialistische signatuur. Tijdens een interview naar de vraag waarom de socialistische partij de hervormingen niet gestopt heeft, antwoordde een respondent: *“Bij ons was er de overtuiging dat we voldoende sterke mensen hadden op de verschillende niveaus om inhoudelijk de operatie bij te sturen”* (Ruyters & Pelgrims, 2006b). De socialistische regeringspartij trachtte bijgevolg om via haar netwerk op het terrein de hervormingen bij te sturen. De kabinetschef van de vice-minister-president, de voorzitter van het Vlaams parlement en één van de bijzondere commissarissen zouden hier cruciaal zijn. Bovendien bleek dat het overleg in de schoot van de politieke partijen geen hoogtij vierde. Net zoals bij de socialistische partij werden de hervormingen opgevolgd door de actoren in de rand van de politieke partij (vb. ministeriële kabinetsleden, ambtenaren of andere). Politieke partijen hebben vaak niet de competenties en de interesse om de hervormingen op te volgen. Dit wordt overgelaten aan mensen op het terrein.

Deze stakeholders werken de hervormingen uit volgens de filosofie van de politieke partij. Als voorbeeld kunnen we hier wijzen op de principes van het primaat van de politiek en de relatie tot het middenveld. Het onderzoek toont aan dat deze principes hoog op de prioriteitenlijst stonden van de liberale partij. Kabinetsleden van het kabinet van de minister-president waren verantwoordelijk voor het bewaken van deze prioriteiten tijdens de hervormingen. We zouden hier kunnen besluiten dat de politieke partijen veeleer latent aanwezig zijn doorheen het netwerk van de stakeholders die verantwoordelijk zijn voor de operationele uitwerking van de hervormingen. Politieke partijen zijn dus veeleer stakeholders die zich op de achtergrond van de hervorming bevinden. Opnieuw blijkt dat ze als instituut weinig interesse hebben maar veel potentiële macht bezitten. Op basis van het model van Mendelow zijn politieke partijen stakeholders die tevreden gehouden dienen te worden. Andere actoren voeren de filosofie van de partijen verder uit. We besluiten dat ze een beperkte legitimiteit hebben om de regeringswerking in deze fase bij te sturen. **Dit leidt ertoe dat we de politieke partijen in deze fase van de Vlaamse hervormingen indelen als dormant stakeholder.**

Ondanks het aanstellen van de bijzondere commissarissen nam de Vlaamse regering belangrijke beslissingen met het oog op de nieuwe organisatiestructuur. De Vlaamse regering stuurde het werk van de bijzondere commissarissen door het vastleggen van de homogene beleidsdomeinen vooraleer het werk van de bijzondere commissarissen afgewerkt was. De keuze voor 13 beleidsdomeinen bleek geïnspireerd te zijn door het aantal ministers (9) in de Vlaamse regering en het aantal coalitiepartners (4). Hierdoor kreeg elke minister één beleidsdomein toegewezen samen met één beleidsdomein per coalitiepartner. Uit het onderzoek blijkt dat ministeriële kabinetten hier het voorbereidende werk leverden. **We stellen vast dat de afbakening van beleidsdomeinen plaatsvond in interkabinetten werkgroepen. Zij vormden de key of definitive stakeholder.** Hoewel er geen informatie beschikbaar was over de ontwikkeling van het mandaatsysteem tijdens deze fase, kunnen we geen evidence-based uitspraken doen over de ministeriële kabinetten tijdens de policy formulation fase. Vast staat wel dat de initiatieven in de

federale overheid ertoe leidden dat de mandaatfuncties aanvankelijk werden opengesteld in de Vlaamse overheid. Uit het onderzoek blijkt dat voornamelijk de minister-president en zijn ministerieel kabinet hiervoor het initiatief namen.

Tijdens de federale hervormingen evolueerden de voorstellen voor de hervorming zeer snel. De aangekondigde audit in het regeerakkoord verdween en maakte plaats voor een screening van bestaande onderzoeken naar de werking van de federale overheid. Tijdens de policy formulation was vooral de minister van Ambtenarenzaken een belangrijke actor. Hij zou verantwoordelijk zijn voor de doelstellingen van de hervormingen in de zogenaamde 'Bouillonnota'. Deze doelstellingen vormden de basis van het project dat werd uitgewerkt door externe consultants. Ambtenaren werden bewust uit het voorbereidende werk van de hervorming gehouden.

Bovendien bleek uit het onderzoek dat de federale minister van Ambtenarenzaken een grote pleitbezorger was voor het openstellen van de topfuncties voor externen. **De minister van Ambtenarenzaken zal ook tijdens het verder verloop van de federale hervormingen een definitive stakeholder blijven.** De premier bleek dan weer minder nadrukkelijk aanwezig tijdens de policy formulation. Dit zou mogelijk te wijten kunnen zijn aan de nadrukkelijke aanwezigheid van de minister van Ambtenarenzaken. **Door de sterke aanwezigheid van de minister van Ambtenarenzaken, daalde het belang of interesse van de premier in de hervorming waardoor we hem eerder als dominant stakeholder beschouwen voor het verdere verloop van de hervorming.**

Tijdens de besprekingen in het kernkabinet werden de eerste tekenen van weerstand duidelijk. Deze weerstand werd voornamelijk geuit door de vice-premier van de Franstalige socialistische partij. Deze weerstand verhinderde de coalitiepartners echter niet om hun goedkeuring te geven aan de hervormingen. Weerstand op het niveau van het kernkabinet zorgde niet voor een blokkering van de verandering. Het geloof dat het allemaal niet zo'n vaart zou lopen en een bijsturing nog mogelijk was, zorgde ook voor groen licht bij de tegenstanders van de voorstellen. Tijdens de policy formulation bleken andere actoren veelal afwezig. We besluiten dat er geen wijzigingen plaatsvonden voor deze actoren in vergelijking met de agenda-setting.

4.3 Besluitvorming

De basisprincipes dienden geformaliseerd te worden. Dit gebeurde in de fase van de besluitvorming. De fase van de besluitvorming vormde de kern van wat we eerder aanduidden met de term: institutionalisation project. De fase van de besluitvorming zou immers worden aangegrepen door verliezers uit de policy formulation of tegenstanders van de hervorming om ze bij te sturen.

Een belangrijk ankerpunt tijdens de Vlaamse hervormingen vormde het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Een van de belangrijke discussiepunten m.b.t. de structuurhervorming was het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de agentschappen. De voorgestelde veranderingen impliceerden een belangrijke wijziging voor de statuten van de Vlaams Openbare Instellingen (VOI's). Via

MOVI pleitten topambtenaren van agentschappen voor de IVA's met rechtspersoonlijkheid. Het lobbywerk vond plaats tussen ministers en topambtenaren. Opvallend hierbij was de afwezigheid van de leden van de ministeriële kabinetten. Hoewel de minister-president menig actor verraste met zijn uitspraken tijdens het MOVI colloquium, stelden we vast dat hierover een akkoord bestond in de Vlaamse regering. Dit akkoord was gesloten tussen de minister-president en de vice-premiers. Vice-premiers bleken dus niet zozeer permanent aanwezig tijdens de hervormingen maar op cruciale momenten traden ze op de voorgrond. De vice-minister-presidenten zijn tijdens deze cruciale momenten verantwoordelijk voor het ontmijnen van een politiek moeilijk dossier. Het onderzoek concludeerde dat het compromis over de IVA's met rechtspersoonlijkheid een welgekomen compromis vormde tussen topambtenaren van de toenmalige VOI's en de ministers maar ook toeliet om de spanning over agentschappen in de Vlaamse regering te overbruggen. Deze spanning was opgebouwd door de voorstellen over het primaat van de politiek.

Op basis van het onderzoek naar de structuurhervorming kunnen we moeilijk concluderen dat het Vlaams parlement gewogen heeft op de besluitvorming rond het kaderdecreet en de oprichtingsbesluiten van de agentschappen. Gesloten compromissen konden niet meer gewijzigd worden. Het kaderdecreet diende de parlementaire bespreking te doorstaan. Regeringsdominantie via de meerderheidspartijen in het parlement was hier duidelijk zichtbaar. Bovendien konden we vaststellen dat de coördinatie over de ingediende amendementen bij ministeriële kabinetten lag. Ze vormden de back-up voor ingeschakelde parlementsleden bij het stemmen of amenderen van de voorstellen van decreet. Ministeriële kabinetten, en meer bepaald de kabinetschefs van de vice-ministers-president, vormden de spil tijdens de besluitvorming over de agentschappen. De interne machts hiërarchie tussen ministeriële kabinetten in de Vlaamse regering zorgde ervoor dat andere ministeriële kabinetten op de achtergrond bleven. De interesse of het belang van kabinetsleden bij de uitwerking van de organisatiestructuur viel op tijdens de besluitvorming over het organisatiebesluit in interkabinetten werkgroepen. Tijdens de legislatuur van de regering Leterme zaten ook andere kabinetsleden mee aan tafel. Allen streefden een maximalisering van bevoegdheden na voor hun minister. **We besluiten dat de kabinetten van de vice-minister-presidenten een definitieve stakeholder waren tijdens de structuurhervormingen. Onder de regering Leterme werden ook andere kabinetten definitieve stakeholders.**

De invoering van het mandaatsysteem in de Vlaamse overheid ging gepaard met het openstellen van de topfuncties voor internen en externen. Dit idee was sterk geïnspireerd door de federale hervormingen. De moeilijkheden die de Copernicushervorming op dit vlak kende, maakten in Vlaanderen de weg vrij voor een overgangsmaatregel. Hoewel het onderzoek vaststelde dat de overgangsmaatregel in het Vlaams parlement werd toegevoegd aan het kaderdecreet, ontstond deze maatregel niet uit een interactie tussen meerderheid en oppositie. Het bleken vooral topambtenaren te zijn die aandrongen bij ministers op een overgangsmaatregel. We kunnen hier stellen dat de macht van kabinetsleden werd beperkt doordat de interesse van ministers werden aangewakkerd door het ambtelijk lobbywerk. Hierdoor verdween tevens de legitimiteit van de kabinetten als actor tijdens het proces. Indien we er van uitgaan dat er geen wijzigingen optraden

aan hun interesses en/of belangen bij de herplaatsingsregeling (zeker als we rekening houden met het groot aantal kabinetsleden dat uiteindelijk in een mandaatfunctie werd aangesteld) kunnen we de **kabinetleden classificeren als een demanding stakeholder**. Vooral de voorzitter van het Vlaams parlement nam dit dossier op. **Een interesse voor de hervorming, in combinatie met delegatie vanuit de socialistische partij om dit dossier op te volgen, maakte van deze actor een dangerous stakeholder.**

Tijdens het onderzoek werd vaak gesuggereerd dat er bij het aantreden van de regering Leterme afspraken bestonden om in de administratie de politieke kleuren te reflecteren. Deze afspraken werden gemaakt tijdens de regeringsonderhandelingen door vertegenwoordigers van politieke partijen. Tot hiertoe waren politieke partijen veeleer een afwezige tijdens de hervormingen. Hun belangen werden immers door actoren op het terrein verzorgd. **Het thema van de invulling van de mandaathouders zorgde echter voor een toename van de interesse bij politieke partijen waardoor de dormant stakeholder verschuift naar een dangerous stakeholder of volgens de typologie van Mendelow van een stakeholder die tevreden moet gehouden worden naar een key player.** De besluitvorming over het mandaatsysteem tijdens de regering Leterme leidde tot de conclusie dat **ministeriële kabinetleden key players waren in het uitwerken van de wijze waarop mandaathouders werden aangesteld. Ministers volgden de zaken eerder op een afstand in het ministerieel comité waardoor we hen veeleer als dominant stakeholder beschouwen.** De toename van het aantal algemeen directeurs in de Vlaams administratie kan in het licht van de zoektocht naar een evenwicht begrepen worden. Door de taart te vergroten werd het immers makkelijker om ze te verdelen. Naast een toename van het aantal algemeen directeurs, veranderde ook het statuut van de algemeen directeurs. De noodzakelijke aanpassing aan het kaderdecreet toont opnieuw de dominantie vanwege de regering over het parlement. De wijziging passeerde zonder enige opmerking van het Vlaams parlement.

De fase van de besluitvorming over het mandaatsysteem in de federale overheid splitste zich uit in drie onderdelen: de invoering van het mandaatsysteem, de hieraan gekoppelde functionele tweetaligheid en de besluitvorming over de selectieprocedure van de federale topambtenaren. De invoering van het mandaatsysteem en de functionele tweetaligheid vonden plaats via een wetsontwerp. De selectieprocedure werd uitgewerkt via een reeks van Koninklijke Besluiten.

Op basis van het onderzoek kunnen we besluiten dat de invoering van het mandaatsysteem op zich niet de grote politieke struikelblok vormde, veeleer de uitwerking van de modaliteiten ervan. Tijdens de parlementaire besprekingen over de invoering van het mandaatsysteem werd vanuit de oppositie een poging ondernomen om het wetsontwerp te wijzigen. Het wetsontwerp geraakte echter zonder problemen door het parlement. De interesse bij de parlementaire vertegenwoordigers was laag. Slechts een beperkt aantal kamerleden en senatoren amendeerden de voorstellen in het parlement.

De invoering van de functionele tweetaligheid zorgde voor een toename van de politieke interesse. Mandaatsystemen in de federale overheid waren niet langer een managementhervorming maar werden een communautair issue tussen Vlamingen en

Franstaligen. Het belangenconflict dat werd gestemd door de Raad van de Franse gemeenschap maakte dat extra duidelijk.

Bovendien kwam het communautair geladen wetsontwerp terecht in volle discussie tussen voor- en tegenstanders van de Copernicushervorming en het mandaatsysteem. Voornamelijk topambtenaren en de socialistische vakbond namen hier het voortouw. Het aantal ingediende amendementen door parlementsleden steeg zienderogen. Ondanks de vereiste wetswijzigingen kunnen we op basis van het onderzoek niet stellen dat de inbreng van de wetgevende macht een struikelblok was tijdens de hervormingen. Bovendien bleek dat het oppositiewerk voornamelijk afkomstig was van een aantal parlementsleden. We kunnen hier niet stellen dat de hervormingen voorwerp waren van discussie tussen parlementsleden. Veeleer betrof het een beperkt aantal parlementsleden die hun kritiek uitten over de voorstellen van de regering. **We zouden kunnen concluderen dat het federale parlement aanvankelijk een discretionary stakeholder was. Door de toenemende politisering en communautarisering steeg de interesse van de federale parlementsleden. De beperkte macht van parlementsleden wijzigde echter niet. Hierdoor schoof het parlement op naar een dependent stakeholder.**

Over de Parti Socialiste en meer bepaald haar partijvoorzitter deden veel geruchten de ronde. De voorzitter van de PS bleek veel nadrukkelijker aanwezig tijdens de besluitvorming in vergelijking met de vorige fasen. Enkel via secundaire bron viel op te tekenen dat hieraan politieke strategische calculaties ten grondslag lagen. De PS vertaalde de grote weerstand tegen de hervormingen die bestond bij de socialistische vakbond en ambtenaren van socialistische signatuur. Het was evenwel geen evidentie om deze relatie en strategische calculaties verder te verduidelijken in het onderzoek. Met enige voorzichtigheid kunnen we hier concluderen dat de voorzitter van de PS een grote interesse of groot belang had in de voorgestelde hervormingen. **Dit in combinatie met de institutionele macht van politieke partijen maakte van de PS en haar voorzitter een dangerous stakeholder of key player tijdens de fase van de besluitvorming.**

Het wijzigen van evenwichten in de Belgische 'consociational democracy' zou de politieke interesse en de belangen doen opveren. Tijdens het onderzoek kwam geregeld naar voren dat Franstalige actoren wezen op de nadelige gevolgen dat die functionele tweetaligheid inhield voor Franstaligen. Het aanbrengen van wijzigingen aan de Belgische 'consociational democracy' leidde tot weerstand bij Franstalige actoren over partijgrenzen heen. Oppositie tegen de veranderingen vormde zich zowel vanuit de christen-democratische oppositiepartij als in de schoot van de regering door de Parti Socialiste. De weerstand in de schoot van de regering tegen de hervormingen werd vooral gedragen door de vice-premier van de PS. **We kunnen haar hier naar voren schuiven als definitive stakeholder tijdens de besluitvorming over de mandaathouders.** Haar acties hadden een sterk bepalend karakter voor de selectie van de federale mandaathouders.

De invoering van de functionele tweetaligheid en de hiermee gepaard gaande wijzigingen aan institutionele evenwichten zorgden voor een vraag naar nieuwe evenwichten. De weerstand

tegen de veranderingen leidde tot het zoeken naar nieuwe evenwichten tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Deze compromissen kregen vorm in de schoot van de ministerraad en in interkabinetten werkgroepen. **Interkabinetten werkgroepen en leden van ministeriële kabinetten vormden de key stakeholder tijdens het uitwerken van de compromissen tussen Nederlandstaligen en Franstaligen.** Deze discussies zouden leiden tot een 50-50 verhouding tussen Nederlandstaligen en Franstaligen in de managementfuncties, onder de voorzitters en onder de horizontale overheidsorganisaties. De 50-50 verhouding onder de voorzitters zou zelfs zo cruciaal zijn voor de evenwichten dat het in een wet werd ingeschreven.

Parallel aan de parlementaire discussies over de invoering van het mandaatsysteem en de functionele tweetaligheid werkten de ministeriële kabinetten de procedure uit voor de selectie en werving van federale topambtenaren. Uit het onderzoek bleek dat het kabinet van de minister van Ambtenarenzaken hierbij de drijvende kracht vormde. De gegroeide weerstand tegen de hervorming richtte zich ook op de selectieprocedure. In de schoot van de regering bleek hierbij vooral de vice-premier van de PS de vaandeldrager.

Een belangrijk event voor de selectieprocedure van de federale topambtenaren bleek het arrest Jadot. In het onderzoek wezen we erop dat het samengaan van politieke en ambtelijke netwerken langs politieke lijnen elkaar vonden in hun weerstand tegen de hervormingen. Bovendien zou blijken dat dit arrest zou aangegrepen worden om aanpassingen door te voeren aan de selectieprocedure. Opmerkelijkst aan het nieuwe KB was dat het de vergelijkende selectie omdraait. Dit was opgenomen in het compromis over het schrappen van de mogelijke tussenkomsten van de ministerraad bij de samenstelling van de selectiecommissie. Het compromis leidde tot belangrijke aanpassingen aan de selectieprocedure en had een groot effect op de uiteindelijke implementatie. Dit compromis werd uitgewerkt door leden van de ministeriële kabinetten. **We kunnen hier besluiten dat ministeriële kabinetten de definitieve stakeholders zijn tijdens de besluitvorming over de invoering van het mandaatsysteem in de federale overheid.**

4.4 Implementatie

De invoering van het mandaatsysteem in de Vlaamse en federale overheid ging gepaard met de aanstelling van nieuwe topambtenaren. De interactie tussen de actoren die we analyseerden in de besluitvorming liet zijn sporen na tijdens de implementatiefase.

De interactie tussen actoren tijdens de besluitvorming over de invoering van mandaatsystemen in de Vlaamse overheid had belangrijke consequenties voor de wijze waarop topambtenaren werden aangesteld. Mandaathouders werden aangesteld via drie ronden. In de eerste ronde werden ambtenaren van rang A4 en A3 herplaatst in een mandaatfunctie. Bovendien konden we vaststellen dat er gezocht werd naar evenwichten tussen de verschillende meerderheidspartijen bij het aanstellen van topambtenaren.

In de tweede ronde kregen adjunct-administrateurs-generaal voorrang bij het invullen van de functies van algemeen directeur en (na screening) voor de N-functies. Het onderzoek toont o.a. aan dat conflicten tussen meerderheidspartijen werden opgelost door twee topambtenaren aan te stellen voor een functie waar aanvankelijk slechts één plaats vacant was. Dat hierdoor decreten dienden te worden aangepast, vormde geen probleem. Het parlement volgde gedwee.

In de derde ronde kwam het politiek overleg tussen meerderheidspartijen nog sterker tot uiting. Politiek overleg moest de eerder afgesproken evenwichten in de laatste ronde waarborgen. Bovendien konden we vaststellen dat de resultaten na iedere fase in de selectieprocedure aan de functioneel bevoegde minister werden medegedeeld. Eventuele interpretatieproblemen werden besproken met de minister vooraleer een beslissing genomen werd. Hierdoor had de minister de mogelijkheid om tijdens de selectieprocedure correcties aan te brengen. De herinterpretatie van 'opdrachtgever' in het besluit van 17 juni 2005 vormde het sluitstuk van interactie tussen politieke actoren tijdens de implementatiefase. Het zou niet langer de minister zijn die in de laatste fase het interview hield met de kandidaten. De interviews werden afgewerkt door de kernministers samen. Deze dienden uiteindelijk een akkoord te vinden over de te benoemen kandidaten. **Hierdoor komen de minister-president en de vice-ministers-president opnieuw op de voorgrond als definitieve stakeholders tijdens cruciale beslissingsmomenten in het veranderingsproces.**

Het onderzoek toont dat ministeriële kabinetten key players waren bij het uitwerken van de procedure. De interactie tussen leden van de ministeriële kabinetten leidde tot de procedure die gevolgd werd in de drie ronden. Hierbij konden we vaststellen dat het ministerieel kabinet van Ambtenarenzaken het voortouw nam.

De latente aanwezigheid van de politieke partijen veranderde bij de invoering van het mandaatsysteem en meer concreet tijdens de implementatiefase. Tot aan de implementatiefase bleken de politieke partijen op de achtergrond aanwezig. Tijdens de implementatiefase komen ze sterker op de voorgrond. De interesses of belangen die partijen hebben bij benoemingen van ambtenaren werden hier cruciaal.

De strategie die partijen volgden, verschilde van partij tot partij. De socialistische partij is hierbij het meest centralistisch. De voorzitter bepaalde grotendeels waar ambtenaren van socialistische signatuur zich dienden kandidaat te stellen. Voor de liberale en christen-democratische partij waren het vooral kandidaten die steun zochten voor hun kandidatuur voor de mandaatfuncties. We kunnen hieruit besluiten dat indien hervormingen in het belang van partijen zijn, ze hun macht zullen aanwenden om de hervormingen bij te sturen. De meest uitgelezen situatie hiervoor is de implementatiefase. Op dat moment wordt de latente macht van partijen manifest. De tijd die gestoken wordt in het uitwerken van de procedures om de selecties zo objectief mogelijk te laten verlopen, toont aan dat het politieke partijen vaak aan legitimiteit ontbreekt voor deze acties. Uit de vorige fasen konden we concluderen dat politieke partijen voornamelijk dormant stakeholders waren. **In de implementatiefase valt op dat het belang dat partijen hebben bij de benoemingen toeneemt, waardoor partijen een dangerous stakeholder worden tijdens de**

hervormingen. In het model van Mendelow is de verschuiving nog duidelijker te merken. De partijen verschuiven hierbij van een stakeholder die tevreden gehouden moet worden naar een key-player tijdens de hervormingen.

Hoewel de partijstrategie verschilt van politieke partij stelden we vast dat voor alle 'kleuren' de kabinetschef van de vice-minister-president de kroon spande bij het uitvoeren van de afgesproken evenwichten en voorkeuren van de partijen op het terrein. Onderzoek toonde aan dat ze over de macht beschikten om kandidaten te sturen. Bovendien beschikten ze hiervoor over de nodige legitimiteit en belangen waardoor we ze kunnen classificeren als **key stakeholder tijdens de implementatiefase.**

Op basis van het onderzoek konden we zes technieken vaststellen die gehanteerd werden om tot een 'juiste' invulling van de functies te komen. De eerste techniek vormt het voorbehouden van topfuncties tot de 'juiste' persoon in de 'juiste' ronde kon aangesteld worden. Om de 'gewenste' kandidaten te benoemen, diende de functie vacant te blijven tot in de betreffende ronde. De tweede techniek werd geduid met 'politieke massage'. Hierbij werden kandidaten aangespoord of net ontmoedigd om zich kandidaat te stellen. Indien de kandidaatstelling reeds achter de rug was, werden kandidaten aangemoedigd om hun kandidatuur in te trekken. Indien deze technieken niet tot het gewenste resultaat leidden is er nog de derde techniek, nl. het uitspreken van een politiek veto. Hierbij wordt aangegeven dat een bepaalde persoon in geen geval mag aangesteld worden op een bepaalde functie. Een vierde techniek vormt de techniek van de projectcreatie. Dit biedt de mogelijkheid om op een elegante manier 'ongewenste topambtenaren' aan de kant te schuiven. De vijfde techniek is het wijzigen van decreten in functie van te benoemen kandidaten. Een zesde en laatste techniek vormt de controle op de evenwichten. Hiermee verwijzen we naar de hoger beschreven herinterpretatie van de opdrachtgever als de voltallige kern van de Vlaamse regering in plaats van de bevoegde minister.

De beschikbare data over de selecties van de federale topambtenaren lieten toe om de effecten van de interacties tussen actoren op de implementatie te analyseren. De kwantitatieve data lieten echter niet toe om de interacties tussen actoren zoals tijdens de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen, te analyseren. Hierdoor was het moeilijker om de acties van actoren te analyseren. Tijdens het onderzoek konden we enkel vaststellen dat er in de ministerraad nagegaan werd of benoemingen van voorzitters overeenkomstig de 50-50 verhouding tussen Nederlandstaligen en Franstaligen waren. Ministers kozen hun kandidaten hoofdzakelijk zelf. Toch bleek dat er bij de keuze van kandidaten in functie van het taalevenwicht kandidaten werden opgedrongen aan ministers. *"Een beetje bij minister X, daar heeft men een Franstalige opdronger"* (Pelgrims & Parys, 2004j). Indien er echter meerdere kandidaten deelnamen aan het interview met de minister werd er vaak gekozen in functie van politieke criteria. **Op basis van het onderzoek kunnen we hier enkel stellen dat ministers en meer bepaald de ministerraad de key players zijn tijdens de implementatiefase.**

De kwantitatieve aanpak bood de mogelijkheid om de gevolgen van de interactie tussen actoren tijdens de besluitvorming over selectie en werving van topambtenaren te analyseren. Het cruciale

compromis tijdens de fase van de besluitvorming werd gevormd door het omdraaien van de selectieprocedure en het schrappen van het vrijstellings- en uitsluitingsbeginsel in ruil voor het schrappen van de tussenkomsten vanwege de ministerraad op de samenstelling van de jury. Deze misten hun effect op de selectieprocedure niet.

Uit het onderzoek konden we opmaken dat het omdraaien van de selectieprocedure in combinatie met het schrappen van het uitsluitingsbeginsel leidde tot een sterke toename van het aantal assessments. De kwantitatieve analyse liet toe om te concluderen dat de procedure volgens het KB van 29 oktober 2001 een verhoging van het aantal assessments betekende met 1852. Het aantal assessments steeg zelfs in die mate dat we concludeerden dat het aantal een hypotheek legde op de voortgang van de procedure.

Het schrappen van de vrijstellingsclausule zorgde er bovendien voor dat kandidaten het assessment telkens dienden af te leggen voor iedere functie waarvoor men kandideerde. Het onderzoek concludeerde dat voor slechts 4% van de kandidaten er een meer dan significante afwijking te zien was in hun assessmentresultaten. Het was dus voor alle partijen eerder een last dan een lust dat kandidaten meerdere keren konden deelnemen aan het assessment.

Bovendien konden we vaststellen dat ondanks het feit dat het aantal assessments toenam in vergelijking met de initiële procedure, er weinig rekening werd gehouden met de resultaten van de assessments. In de kwantitatieve analyse concludeerden we dat het uiteindelijke resultaat in veel gevallen de score van de mondelinge proef volgde, ten nadele van het assessment. De mondelinge proef was met andere woorden doorslaggevend in het eindresultaat in vergelijking met het assessment. Dit zorgde er voor dat de opgelopen achterstand van federale ambtenaren t.o.v. andere kandidaten in het assessment kon worden goedgemaakt via de functiespecifieke testen.

Voor het functioneren van de overheid is het misschien wel het belangrijkste dat wijzigingen in de selectieprocedure ertoe geleid hebben dat kandidaten die volgens het assessment als 'minder geschikt' werden beoordeeld toch konden benoemd worden. Het is enkel maar door de wijziging van de procedure door het KB van 29 oktober 2001 dat kandidaten met een C-resultaat op het assessment konden deelnemen aan de mondelinge proef en uiteindelijk benoemd konden geraken. Volgens de initiële procedure zouden deze kandidaten nooit benoemd geweest zijn.

4.5 Terugkoppeling naar de afgeleide hypothesen

Vanuit ons theoretisch kader formuleerden we drie hypothesen voor dit onderzoek. Het empirisch luik van het onderzoek laat toe om te besluiten dat de politieke actor inderdaad een multi-actor is tijdens veranderingsprocessen (H1). Tijdens de analyse passeerden immers een groot aantal politieke actoren de revue. Bovendien konden we vaststellen dat de mate waarin politieke actoren stakeholders zijn, afhankelijk is van hun macht, legitimiteit en dringendheid (H2). Naarmate politieke actoren meerdere elementen combineerden, werden ze belangrijker bij het uitwerken van de hervormingen. Daarnaast kunnen we tevens onze derde hypothese bevestigen. Het

empirisch luik toont aan dat politieke actoren bij bestuurlijke veranderingen verschillen naargelang de fase van de hervorming (H3). We stelden vast dat politieke actoren doorheen de verschillende fasen van de veranderingen verschijnen, verdwijnen en terugkeren.

In het derde hoofdstuk specificeerden we de politieke actor verder op basis van institutionele variabelen. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek lieten toe om hypothesen te formuleren voor de institutioneel afgebakende actoren. Voor ieder institutioneel afgebakende actor formuleerden we één of meerdere hypothesen. In dit onderdeel van het conclusiehoofdstuk formuleerden we globale conclusies voor het empirisch onderzoek. Vanuit deze conclusies kunnen we een terugkoppeling maken naar de eerder afgebakende hypothesen.

De verdere verduidelijking van de politieke actor deed ons besluiten dat het **parlement** slechts minimaal zou betrokken zijn tijdens bestuurlijke hervormingen. Op basis hiervan formuleerden we de hypothese dat het parlement een discretionaire stakeholder is tijdens bestuurlijke hervormingen (H4). Globaal gezien laat het onderzoek toe om deze hypothese te bevestigen. Echter bleken er twee belangrijke uitzonderingen te bestaan. We stelden vast dat het Vlaams parlement tijdens de agenda-setting één van de actoren was die vorm gaf aan de agenda-setting. Dit liet toe om het parlement in te delen als dependent stakeholder tijdens de fase van de agenda-setting. Ook het federale parlement was een dependent stakeholder tijdens de invoering van het mandaatsysteem. De toegenomen politisering en communautarisering van de federale hervormingen én meer concreet de uitwerking van het mandaatsysteem hadden de managementhervormingen echter veranderd in een politiek project dat kon rekenen op de interesse van het federale parlement. Toch bleek dat het parlement de macht ontbrak om de hervormingen bij te sturen.

Gelet op het feit dat België en Vlaanderen vaak aangeduid worden als participatie vanwege de dominantie van politieke partijen klasseerden we **politieke partijen** als dormant stakeholders (H5). Hiermee besloten we tevens dat politieke partijen niet de legitimiteit hadden om tussen te komen in bestuurlijke hervormingen. Daarnaast baseerden we ons op internationaal onderzoek om te besluiten dat het politieke partijen vaak aan interesse ontbrak voor bestuurlijke hervormingen. Echter door de integratie van de inhoud van de hervormingen in het onderzoek konden we een zesde hypothese formuleren nl. indien de inhoud (of een deelthema) van de hervormingen de interesse wegdraagt van politieke partijen, ze een dangerous stakeholder worden (H6).

Het empirisch onderzoek laat toe om deze hypothesen te bevestigen. Zowel in de Vlaamse als in de federale hervormingen kunnen we besluiten dat politieke partijen te duiden zijn als dormant stakeholder. Politieke partijen opereerden veeleer op de achtergrond. Uit het onderzoek bleek dat partijpolitiek veeleer de hervormingen insloep via delegatie van partijen naar stakeholders op het terrein. Toch bleek de invoering van het mandaatsysteem en meer concreet de aanstelling van mandaathouders de interesse op te wekken van politieke partijen. Indien een deelthema van de hervormingen de interesse van de politieke partijen opwekt, worden ze een dangerous

stakeholder. Dit kwam duidelijk tot uiting in de regeringsonderhandelingen voor de regering Leterne en tijdens de aanduiding van de mandaathouders.

Internationale literatuur duidde op de belangrijke taak die weggelegd is voor de **regeringsleider** tijdens bestuurlijke hervormingen. Op basis van de uiteenzetting in het derde hoofdstuk voegden we voor dit onderzoek ook de **vice-premiers** en de **minister met de bevoegdheid Ambtenarenzaken** in portefeuille toe. Dit leidde tot de hypothese dat de premier, vice-premiers en de minister van Ambtenarenzaken definitieve stakeholders zijn tijdens bestuurlijke hervormingen (H7). Het empirisch onderzoek toonde echter aan dat dit genuanceerd moet worden.

De premier en de minister-president bleken voornamelijk aanwezig als definitieve stakeholders tijdens de agenda-setting van de bestuurlijke hervormingen. In het verdere verloop van de hervormingen verschoven ze meer naar de achtergrond. We stelden dat regeringsleiders tijdens het verloop van de hervormingen veel meer kunnen geduid worden als dormant stakeholder. Andere actoren namen de verdere uitwerking van de hervormingen veel meer op in vergelijking met de regeringsleiders.

In het onderzoek kon een belangrijk verschil worden vastgesteld tussen de Vlaamse minister en de federale minister met de bevoegdheid van Ambtenarenzaken in portefeuille. De federale minister van Ambtenarenzaken bleef gedurende het hele veranderingsproces een definitieve stakeholder. In het onderzoek wezen we dit ook aan als een belangrijke oorzaak voor het verschuiven van de premier van een definitieve naar een dormant stakeholder. De minister met de bevoegdheid Ambtenarenzaken in de Vlaamse regering was in mindere mate aanwezig. Zo bleek dat de agenda-setting voornamelijk gedomineerd werd door de minister-president. Onderlinge machtsverhoudingen lagen hier aan de basis. Daarnaast dient de hypothese ook genuanceerd te worden voor de vice-premiers. Zij waren veeleer latent aanwezig tijdens de hervormingen maar doken op tijdens cruciale beslissingen voor de hervormingen. Voornamelijk tijdens beslissingen of compromissen noodzakelijk voor de voortgang van de hervormingen waren ze aanwezig. Tijdens bepaalde events in het veranderingstraject werden zij definitieve stakeholders. Bovendien zagen we dit patroon niet enkel tijdens de fase van de besluitvorming maar ook tijdens de implementatie of de aanduiding van de mandaathouders. Conform hypothese zeven kunnen we inderdaad stellen dat andere ministers slechts verworden tot definitieve stakeholders indien ze een belang hebben in de hervorming (H7). Andere regeringsleden bleken voornamelijk afwezig in de onderzochte cases. Zij kwamen echter wel in de *picture* tijdens de besluitvorming over hun beleidsdomein of tijdens de aanduiding van de topambtenaren voor hun beleidsdomein.

Een laatste actor waarvoor we een hypothese formuleerde in het derde hoofdstuk waren de **ministeriële kabinetten**. Op basis van literatuur concludeerden we dat ministeriële kabinetten definitieve stakeholders waren tijdens bestuurlijke hervormingen (H8). Deze hypothese kunnen we bevestigen op basis van het empirisch onderzoek. Globaal genomen stellen we dat in elke fase van beide hervormingen ministeriële kabinetten een definitieve stakeholder waren. Voornamelijk via interministeriële kabinettenwerkgroepen waren ze dominant aanwezig in alle fasen van de

hervormingen. Toch moeten er bij de bevestiging van de hypothese een aantal randbemerkingen worden gemaakt. Ministeriële kabinetten zijn maar definitieve stakeholders zolang ministers dit toelaten. Indien bepaalde aspecten van de hervorming de interesse opwekken (cfr. IVArp) van ministers, verdwijnen kabinetten uit het spectrum. Daarnaast volgen ministeriële kabinetten vaak de machtshiërarchie die bestaat tussen ministers. Zo bleek dat voornamelijk kabinetsleden van de vice-premiers definitieve stakeholders zijn tijdens bestuurlijke hervormingen. Kabinetsleden van andere regeringsleden kunnen veeleer geduid worden als dominant stakeholders. Indien echter de hervormingen hun eigen beleidsdomein betreffen, verworden zij een definitieve stakeholder. Een laatste bemerking betrof de afwezigheid van het ministerieel kabinet tijdens de federale hervormingen. Dit viel toe te schrijven aan het feit dat ze nog niet samengesteld waren. Externe adviseurs namen hier de taak op die anders door ministeriële kabinetsleden zou worden uitgeoefend.

5 CONCLUSIES OVER HET ACTOR-CENTRED INSTITUTIONALISME VOOR HET ONDERZOEK NAAR DE POLITIEKE ACTOR.

Het actor-centred institutionalisme bood grote voordelen voor het onderzoek naar de politieke actoren in bestuurlijke hervormingen. **Een eerste voordeel was dat handelen van actoren niet langer wordt gedetermineerd door instituties maar acties van actoren intentioneel worden om met opzet een bepaalde uitkomst te bereiken.** Dit liet toe om het gedrag van actoren in veranderingsprocessen te bestuderen buiten de druk van instituties maar vanuit actoren. Een voorbeeld kon gevonden worden in de fase van de agenda-setting van de twee bestudeerde moderniseringsprojecten. Eerder wees Kingdon op het belang van policy entrepreneurs om de verschillen stromingen te koppelen (Kingdon, 1995). In de twee hervormingsprojecten was het duidelijk dat de agenda-setting nood had aan centrale actoren om de modernisering op de agenda te zetten. Vooral de premier/minister-president en de minister van Ambtenarenzaken vormden hier de centrale actoren. Deze actoren schoven de noodzaak tot hervormingen naar voren om de administratie te hervormen. Hervormingen op de agenda plaatsen kan enkel maar indien handelen als intentioneel wordt beschouwd. Door het actor-centred institutionalisme als vertrekpunt te nemen van het onderzoek was het mogelijk om *“political actors in disagreement with prevailing policies”* (Peters et al., 2005) als aanleiding van veranderingsprocessen op te nemen.

De twee bestudeerde corporate transformations lieten ook toe om verschillen vast te stellen tussen de institutioneel afgebakende actoren. Het onderzoek liet zien dat er voor actoren een discrepantie bestond tussen de institutionele theorie en de empirie. Op basis van literatuur en institutionele kenmerken leidden we af dat ministers van Ambtenarenzaken een bepalende actor vormden tijdens de hervormingen. De minister van Ambtenarenzaken in de Vlaamse hervormingen was veel minder aanwezig in vergelijking met zijn federale collega minister. Misschien wel het meest opvallende was de verschillende houding van de Vlaamse socialistische partij. In de Beter Bestuurlijk Beleid hervormingen stelden we vast dat deze het meeste tegengas

gaf tijdens de hervormingen, terwijl deze partij net de minister van Ambtenarenzaken (en één van de belangrijkste trekkers) leverde voor de federale hervormingen.

Een tweede voordeel dat het actor-centred institutionalisme bood, was de mogelijkheid om veranderingen te bestuderen aan de hand van conflicten tussen actoren. Institutionele theorieën hebben het moeilijk om veranderingen te interpreteren in functie van conflicten tussen actoren. Zelfs historisch institutionalisme dat conflict en macht centraal plaatst, slaagt er niet in om in perioden van stabiliteit conflicten te integreren. Conflicten worden bijgevolg veeleer een gevolg dan wel een oorzaak van verandering (Peters et al., 2005). Door de aandacht te verleggen naar actoren wordt het mogelijk om veranderingen te bestuderen. Bovendien laat het tevens toe om besluitvorming over veranderingsprocessen theoretisch te funderen. Actor-centred institutionalisme stelt immers dat veranderingsprocessen meer vereisen dan 'institutional entrepreneurs' bij veranderingen. Actor-centred institutionalisme leert dat actoren geen alleenstaande actoren zijn. Een aantal centrale actoren die de verandering inluiden is bijgevolg niet voldoende om hervormingen tot een goed resultaat te leiden. Actor-centred institutionalisme laat toe om het belang van veranderingsvoorvechters (Steen, 2001), change champions (Kanter, 1983) of institutional entrepreneurs (Dimaggio, 1988) in perspectief te plaatsen. Deze centrale actoren tijdens veranderingsprocessen zijn niet in de mogelijkheid om eenzijdig veranderingen door te voeren. Actoren bevinden zich in een veld met andere actoren die tevens capaciteiten, percepties en preferenties bezitten. De spanning tussen deze actoren leidt tot een besluitvorming over de voorgestelde veranderingen. De interacties tussen de verschillende actoren tijdens de besluitvorming (maar ook in andere fasen) liet toe om het resultaat van de verschillende embedded cases te begrijpen.

Hoewel actor-centred institutionalisme focust op actoren als basis voor het begrijpen van veranderingen verliest ze instituties niet uit het oog. De complementariteit tussen instituties en actoren bood het onderzoek de kans om, via aangereikte instituties in de literatuur, politieke actoren af te bakenen voor het verloop van het onderzoek (Farnham et al., 2005a; Pollitt & Bouckaert, 2004). Indien het onderzoek echter enkel zou focussen op de door de instituties afgebakende actoren in het veranderingsproces, zouden sommige stakeholders onzichtbaar blijven voor het onderzoek. De complementariteit tussen instituties en actoren leidt immers niet tot het determineren van actoren door instituties. Eventuele actoren die tijdens het onderzoek werden opgemerkt, konden omwille van het niet-deterministisch uitgangspunt opgenomen worden in het onderzoek. In het onderzoek van de embedded case over het mandaatsysteem in de Vlaamse hervormingen was de voorzitter van het Vlaams parlement een belangrijke stakeholder tijdens het veranderingsproces. Op basis van de afgebakende instituties was het echter niet mogelijk om de actor initieel af te bakenen. Het institutioneel kader schoof immers naar voren dat het parlement geen belangrijke stakeholder zou zijn in de hervormingsprocessen. Hierdoor verloren we de voorzitter van het parlement uit het oog. Interacties tussen actoren (cfr. infra) zouden er echter voor zorgen dat de actor in deze case een belangrijke actor zou worden in het veranderingsproces. Bovendien was het niet zozeer de institutie 'parlementsvoorzitter' die belangrijk was voor het veranderingsproces maar veeleer de delegatie vanuit de socialistische partij in combinatie met een persoonlijke interesse van de voorzitter voor de hervormingen. **Dit**

biedt het derde voordeel van het actor-centred institutionalisme voor het onderzoek: actoren die institutioneel ‘onzichtbaar’ waren konden ingebed worden in het veranderingsproces.

6 CONCLUSIES OVER DE STAKEHOLDER THEORIE

Het onderzoek naar de twee grote hervormingsprocessen vertrok vanuit twee onderzoeksvragen. In eerste instantie stelden we ons de vraag of politieke actoren stakeholders zijn bij bestuurlijke hervormingen. Aangezien het onderzoek handelt over veranderingsprocessen formuleerden we de vraag of politieke actoren verschillen naar de fase van de verandering. De terugkoppeling naar de eerder beschreven stakeholder theorie laat ons finaal toe om een antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvragen.

Aandacht voor politieke actoren wordt zowel vereist door actoren die veranderingen vorm geven als door actoren die deze veranderingen bestuderen. **Op basis van het onderzoek kunnen we immers besluiten dat de interactie tussen personen een significante impact heeft op het proces en resultaat van het veranderingsproces. Veranderingsmanagement kan dus niet volledig zijn zonder aandacht te besteden aan deze politieke actoren.**

Op basis van ons empirisch onderzoek kunnen we inderdaad besluiten dat de politieke actor stakeholder is tijdens veranderingsprocessen in een overheidscontext. De politieke actor vormt bovendien een multi-actor. Alle institutioneel afgebakende actoren passeerden in het onderzoek de revue en waren op één of andere manier “holders of stake” in de betreffende organisatie en het veranderingsproject. Vanuit de uitgangspunten van de stakeholder theorie kunnen we dan ook besluiten dat organisaties bij hun werking en veranderingen rekening dienen te houden met deze stakeholders. Zowel tijdens het vormgeven, uitvoeren als bij het uiteindelijke resultaat van veranderingsprojecten in een overheidscontext, is aandacht vereist voor de verschillende politieke actoren. We kunnen bijgevolg dus besluiten dat institutional entrepreneurs noodzakelijk zijn voor veranderingen, maar andere actoren blijken evenzeer cruciaal voor het proces en het resultaat van de veranderingen.

Literatuur geeft vaak aan dat bestuurlijke hervormingen worden uitgewerkt door een kleine elite aan de hand van een technocratische besluitvorming. De conclusies van dit onderzoek staan haaks op deze gangbare conclusie. **Het onderzoek toonde aan dat in het centrum van besluitvorming maar plaats is voor een beperkt aantal definitive stakeholders. Stakeholders verschuiven in en uit het centrum van de definitive stakeholders.** Een mooi voorbeeld hiervan vonden we in de relatie tussen ministers en kabinetsleden tijdens discussies over de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid. Tijdens de fase van de besluitvorming over de structuurhervorming in de Vlaamse overheid werden kabinetsleden overwegend aangeduid als key stakeholders. Echter door het lobbywerk van Vlaamse ambtenaren naar ministers en de toenemende interesse die ministers kregen door het lobbywerk, werden kabinetsleden aan de kant gezet. Voornamelijk de minister-president en de vice-

ministers-president werden hierbij key players en dreven ministeriële kabinetten uit het centrum van de beslissingsmacht. In het theoretisch kader over stakeholder theorie konden we vaststellen dat perceptie over de aanwezige criteria cruciaal is om stakeholders aan te duiden. **Op basis van dit onderzoek kunnen we dit aanvullen door te stellen dat stakeholders bepaald worden door andere actoren, nl. in de mate dat centrale actoren toelaten dat andere stakeholders opschuiven tot key players.**

Bovendien bleek dat stakeholder theorie een verdere verfijning toeliet van de bredere institutionele afbakening. Op basis van het institutionele raamwerk, konden we verwachtingen formuleren over afgebakende variabelen. Via het actor-centred institutionalisme konden we deze variabelen beschouwen als collectieve actoren waarbinnen individuele actoren zich bewegen. Dit laat toe om gedetailleerdere conclusies te trekken over de politieke actor als stakeholders. De uitspraken over de verschillende collectieve stakeholders dienden bijgevolg ook genuanceerd te worden met het oog op de individuele actoren. Zo bleek onder meer dat globaal genomen het parlement weinig interesse had voor de voorgestelde hervormingen. Toch konden we vaststellen dat binnen het parlement een beperkt aantal parlementsleden interesse had voor de hervormingen zonder evenwel te stellen dat deze actoren daarom een belangrijke impact hadden op de veranderingen. Eenzelfde vaststelling konden we doen bij de ministeriële kabinetten die wel een belangrijke impact hadden op de hervormingen. Uit het onderzoek bleek dat binnen deze collectieve actoren individuele actoren meer (bv. kabinetschef van de vice-minsters-president) of minder wogen op de hervormingen. **We zouden hier kunnen besluiten dat in de institutioneel afgebakende multi-actor een beperkte groep van actoren stakeholder was in de hervormingen.** Hiermee leggen we dus een brug tussen de gangbare literatuur en de onderzoeksresultaten uit dit onderzoek.

Hoewel stakeholder theorie voorop stelt dat alle stakeholders een intrinsieke waarde hebben en geen enkel belang dominant is aan het andere, kunnen we niet stellen dat alle politieke stakeholders een even grote impact hebben gehad op de veranderingsprocessen. Naarmate stakeholders over meerdere kenmerken beschikken, hebben ze een grotere impact op de hervormingen. Op basis van het onderzoek kunnen we echter geen uitspraken doen over de relatie(s) tussen de verschillende gehanteerde criteria. Het lag niet in de mogelijkheid om deze relaties éénduidig vast te stellen. De onderzoeksresultaten doen echter de vraag rijzen in welke mate de criteria om stakeholders te analyseren samen opereren. Onderzoek naar het feit of bepaalde criteria eerder een voorwaarde zijn voor andere criteria, dan wel dat criteria samenhangen zou stakeholder theorie verder kunnen verfijnen.

Het invullen van de criteria om de verschillende stakeholders te classificeren verliep niet altijd eenvoudig. Vooral over het aanduiden van het concept 'legitimiteit' kan gediscussieerd worden. In het onderzoek vertrokken we van een definitie van Suchman: *"A generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs and definitions"* (Suchman, 1995). Hiermee verwezen we naar aanvaardbaar gedrag binnen een specifieke context. Toch was het moeilijk om bij het indelen van stakeholders na te gaan of het gedrag van de actor legitiem was of niet.

Hierbij was het belangrijk om op voorhand te bepalen welke context als referentiepunt genomen wordt. Zo zou men kunnen stellen dat het gedrag binnen de organisatie of binnen het veranderingsproces als legitiem wordt beschouwd maar in de bredere maatschappelijk context als ongeoorloofd.

Daarnaast kunnen we op basis van het onderzoek duiden op het verschil tussen het bezitten van macht en het uitoefenen van macht. In het theoretisch kader begrepen we macht in de klassiek sociologische zin, nl. een relatie tussen actoren waarin de ene de andere kan bewegen tot iets wat deze andere actor normaal niet zou doen. Het verschil tussen het bezitten en het uitoefenen van macht bleek bijvoorbeeld relevant bij het indelen van stakeholders. Tijdens het proces viel op dat een aantal actoren 'uit de picture' verdwenen tijdens het proces om nadien weer op te duiken op cruciale momenten in het veranderingsproces (bv. minister-president, vice-ministers-president, vice-premiers). Institutioneel gezien bezitten de actoren de vereiste macht om het proces bij te sturen. We dienen echter vast te stellen dat deze macht niet altijd wordt aangewend. Dit betekent echter niet dat deze actoren hun macht hierdoor verliezen. Hetzelfde bleek bij politieke partijen. Veelal kunnen we besluiten dat politieke partijen vanuit institutioneel oogpunt over veel macht beschikken. Deze macht werd echter gedelegeerd naar andere actoren waardoor politieke partijen veel meer in de schaduw van de hervormingen circuleerden. Echter wanneer bepaalde aspecten van de hervormingen aan hun institutioneel opgebouwde interesse/belang raakten, namen ze de macht terug op. **De criteria die vanuit de verschillende modellen naar voren worden geschoven zijn geen statische begrippen maar fluctueren doorheen het veranderingsproces.**

SAMENVATTING

Probleemstelling en onderzoeksvraag

Internationale literatuur wijst veelvuldig op het belang van politieke actoren bij bestuurlijke hervormingen. Auteurs wijzen op de noodzaak om aandacht te besteden aan politieke interactie bij onderzoek naar bestuurlijke hervormingen (Goldfinch & 't Hart, 2003). Ondanks het eerder intuïtief toegedichte belang van de politieke actoren tijdens bestuurlijke hervormingen, dienen we vast te stellen dat onderzoek weinig focust op het handelen van deze actoren bij veranderingsprocessen. Dit onderzoek wil dan ook een bijdrage leveren aan het begrijpen van politieke actoren tijdens bestuurlijke hervormingen.

Theoretisch kader

Verschillende modellen in de literatuur wijzen in de richting van context en instituties bij de vormgeving van veranderingsprocessen (Pettigrew et al., 1992; Barzelay, 2001; Yesilkagit & De Vries, 2004). Institutionele theorieën hebben het echter moeilijk bij het verklaren van veranderingen zonder ze te externaliseren. Bovendien boden ze ons niet de mogelijkheid om actoren te integreren in het onderzoekskader. Het institutioneel entrepreneurship (Dimaggio, 1988) en het actor-centred institutionalisme (Scharpf, 1997) boden hiervoor een oplossing. Vanuit dit perspectief krijgen veranderingen vorm door een interactie tussen actoren. Dit geeft de mogelijkheid om instituties niet langer als deterministisch te beschouwen maar als een ordescheppend kader, waarbinnen veranderingen vorm krijgen door interacties tussen actoren. Ondanks het feit dat institutional entrepreneurship en actor-centred institutionalisme het belang van andere actoren onderkennen, laten ze niet toe om andere actoren theoretisch te detecteren. Stakeholder theorie was hiervoor veel meer geschikt. Op basis van beschrijvende modellen (a.d.h.v. criteria) kunnen immers de verschillende actoren afgebakend worden.

Methodologie

Om politieke actoren als stakeholder te bestuderen, ontwikkelen we in totaal drie embedded cases gespreid over twee hervormingsprojecten. Deze vonden we in de grote projecten die in de Vlaamse (Beter Bestuurlijk Beleid) en federale overheid (Copernicus) startten in 1999. Door de focus op beide hervormingsprojecten biedt dit onderzoek een uniek onderzoek naar hervormingsprocessen in de Belgische en Vlaamse politiek-administratieve context. In ieder hervormingsproject vormde de invoering van een mandaatsysteem een embedded case. Daarnaast werd binnen Beter Bestuurlijk Beleid een tweede embedded case afgebakend, nl. de structuurhervorming van de Vlaamse overheid.

Een procesanalyse gebaseerd op het public management making (Barzelay, 2001; Barzelay, 2003) vormt de leidraad bij het uitwerken van de embedded cases. Dit laat toe om op een

systematische manier de verschillende fasen in veranderingsprocessen te analyseren. Doorheen de procesanalyse kunnen we de interactie tussen de verschillende actoren bestuderen.

Conclusies

Op basis van ons empirisch onderzoek kunnen we besluiten dat politieke actoren stakeholders zijn tijdens veranderingsprocessen in een overheidscontext. Indien we veranderingen in een overheidscontext willen begrijpen is aandacht voor politieke stakeholders bijgevolg essentieel. Daarnaast kunnen we concluderen dat het resultaat van veranderingen wordt bepaald door de interactie tussen deze politieke stakeholders. Het belang van interactie tussen een veelheid van actoren toont aan dat een focus op leiderschap in veranderingen genuanceerd dient te worden. Zonder het belang van centrale actoren tijdens veranderingsprocessen te ontkennen, kunnen we de interactie tussen politieke actoren centraal stellen voor de vormgeving van resultaat en proces van veranderingen.

Op basis van het empirisch onderzoek stellen we vast dat een institutioneel afgebakende actor niet noodzakelijk als eenzelfde stakeholder opereert in verschillende projecten en fasen van verandering. Het onderzoek toont een discrepantie tussen de institutionele theorie en de onderzochte empirie. Een combinatie van enerzijds instituties en anderzijds stakeholders bij het bestuderen van veranderingsprocessen is bijgevolg noodzakelijk.

Hoewel stakeholder theorie voorop stelt dat alle stakeholders een intrinsieke waarde hebben en geen enkel belang dominant is aan het andere, kunnen we niet stellen dat alle politieke stakeholders een even grote impact hebben gehad op de veranderingsprocessen. Literatuur geeft vaak aan dat bestuurlijke hervormingen worden uitgewerkt door een kleine elite aan de hand van een technocratische besluitvorming. Het onderzoek toonde aan dat in het centrum van besluitvorming maar plaats is voor een beperkt aantal definitieve stakeholders. Bovendien konden we vaststellen dat politieke actoren vaak verschuiven in en uit het centrum van de besluitvorming.

Het empirisch onderzoek toont aan dat politieke actoren bij bestuurlijke veranderingen verschillen naargelang de fase van de hervorming. We stelden vast dat politieke actoren doorheen de verschillende fasen van de veranderingen verschijnen, verdwijnen en terugkeren. Deze verschuivingen van actoren toont aan dat de naar voren geschoven criteria uit de stakeholder theorie geen statische begrippen zijn maar fluctueren doorheen het veranderingsproces.

Op basis van het onderzoek kunnen we besluiten dat de criteria uit stakeholder theorie niet enkel door de stakeholder zelf wordt bepaald. Andere stakeholders bepalen die evenzeer. Dit leidt tot de conclusie dat interactie tussen actoren bepaald in welke mate actoren opschuiven tot key players tijdens veranderingsprocessen.

SUMMARY

Definition of problem

There are numerous references in the international literature to the importance of political actors in administrative reforms. Scholars refer to the need to take account of political interaction in research into administrative reforms (Goldfinch & 't Hart, 2003). Despite the importance attributed – somewhat intuitively – to political actors in administrative reforms, we are forced to conclude that research has paid little attention to the behaviour of these actors in change processes. The present research therefore seeks to contribute to our understanding of political actors during administrative reforms.

Theoretical framework

Various models in the literature allude to context and institutions in the design of change processes (Pettigrew et al., 1992; Barzelay, 2001; Yesilkagit & De Vries, 2004). However, institutional theories have difficulty in explaining changes without externalising them excessively. Moreover, they do not enable us to integrate actors in the research framework. Institutional entrepreneurship (Dimaggio, 1988) and actor-centred institutionalism (Scharpf, 1997) offer a solution here. From this perspective, changes take shape through interaction between actors. As a result, institutions no longer need to be regarded as deterministic: rather, they can be seen as an ordering framework, within which changes take shape through interactions between actors. Although institutional entrepreneurship and actor-centred institutionalism recognise the importance of other actors, they do not enable them to be identified theoretically. Stakeholder theory is far more suitable for this, as the various actors can be defined on the basis of descriptive models (using criteria).

Methodology

In order to study political actors as stakeholders, we examined a total of three embedded cases in two reform projects. We found these within the large-scale projects started by the Flemish government (Beter Bestuurlijk Beleid – Better Administrative Policy) and federal government (Copernicus) in 1999. Through its focus on both reform projects, this research presents a unique look at reform processes in the Belgian and Flemish political and administrative context. In each reform project, the introduction of a mandate system constituted an embedded case. In addition, a second embedded case, namely the structural reform of the Flemish government, was identified within Beter Bestuurlijk Beleid.

A process analysis based on public management making (Barzelay, 2001; Barzelay, 2003) constitutes the central approach to the study of the embedded cases. Using this approach, the different phases in change processes can be analysed systematically. Throughout the process analysis, we can examine the interaction between the different actors.

Conclusions

On the basis of our empirical research, we can conclude that political actors are stakeholders during change processes in a governmental context. If we wish to understand changes in a governmental context, it follows that consideration of the political stakeholders is essential. We can also conclude that the outcome of changes is determined by the interaction between these political stakeholders. The importance of interaction between a large number of actors demonstrates that an emphasis on leadership in changes needs to be nuanced. Without wishing to deny the importance of central actors during change processes, we can state that the interaction between political actors is central to shaping the outcome and process of changes.

On the basis of our empirical research, we can conclude that an institutionally defined actor does not necessarily operate as the same stakeholder in different change projects and phases. The research shows a discrepancy between institutional theory and the empirical reality that was examined. A combination of institutions on the one hand and stakeholders on the other is therefore required when studying change processes.

Although stakeholder theory argues that all stakeholders have intrinsic value and that no one interest is dominant over another, we cannot claim that all political stakeholders have had an equally great impact on the change processes. The literature often reports that administrative reforms are worked out by a small elite on the basis of technocratic decision-making. The research shows that there is only room for a limited number of definitive stakeholders at the centre of the decision-making process. Moreover, we can conclude that political actors often move into and out of the centre of the decision-making process.

The empirical research shows that the political actors in administrative changes differ depending on the phase of the reform. We can see that political actors appear, disappear and come back again throughout the different phases. This shifting of actors shows that the criteria emphasised by stakeholder theory are not static concepts, but fluctuate throughout the change process.

On the basis of the research, we can conclude that the criteria from stakeholder theory are not just determined by the stakeholder itself. Other stakeholders are equally important determinants. This leads to the conclusion that interaction between actors determines not only the process and outcome of changes, but also which actors are key players during the change processes.

RESUME

Énoncé du problème

La littérature internationale pointe fréquemment l'importance du rôle joué par les acteurs politiques dans les réformes administratives. Certains auteurs insistent ainsi sur la nécessité de s'attacher aux interactions politiques dans le cadre des recherches consacrées auxdites réformes (Goldfinch & 't Hart, 2003). Pourtant, en dépit de l'attention accordée de façon plutôt intuitive aux acteurs politiques dans ce contexte, force est de constater que les travaux de recherche ne s'arrêtent guère au rôle de ces acteurs dans les processus de changement. La présente étude entend dès lors contribuer à cerner la place occupée par les acteurs politiques dans le cadre des réformes administratives.

Cadre théorique

Différents modèles présentés dans la littérature pertinente jugent que le contexte et les institutions ont leur importance dans la forme que revêtent les processus de changement (Pettigrew et al., 1992 ; Barzelay, 2001 ; Yesilkagit & De Vries, 2004). Les théories institutionnelles peinent toutefois à expliquer les changements sans les externaliser. En outre, elles ne nous permettent pas d'intégrer les acteurs dans le cadre d'étude. Les modèles de l'entrepreneuriat institutionnel (Dimaggio, 1988) et de l'*actor-centred institutionalism* (Scharpf, 1997) offrent une solution à cet égard. Envisagés de ce point de vue, les changements naissent d'une interaction entre les acteurs. Il est dès lors possible d'envisager les institutions non plus sous un angle déterministe, mais comme un cadre générateur d'ordre, au sein duquel les changements découlent des interactions entre les acteurs. Bien que ces deux modèles reconnaissent l'importance des autres acteurs concernés, ils ne permettent pas d'en faire une détection théorique. Pour ce faire, la théorie des parties prenantes se révèle plus utile. Il est en effet possible, sur la base de modèles descriptifs (à l'aide de critères), de cerner les autres acteurs impliqués dans ces processus.

Méthodologie

Afin d'étudier les acteurs politiques en tant que parties prenantes, nous avons développé un total de trois *embedded cases* répartis entre deux projets de réforme, que nous avons trouvés dans les grands projets lancés au sein des pouvoirs publics flamands (Beter Bestuurlijk Beleid – une meilleure politique administrative) et fédéraux (Copernic) en 1999. En mettant l'accent sur ces deux projets de réforme, cette étude propose un examen unique en son genre des processus de réforme déployés dans le contexte politico-administratif belge et flamand. Au sein de chaque projet de réforme, l'introduction d'un système de mandat constituait un *embedded case*. Nous avons par ailleurs cerné un deuxième *embedded case* au sein de la Beter Bestuurlijk Beleid, à savoir la réforme structurelle du gouvernement flamand.

Le développement des *embedded cases* repose sur une analyse des processus basée sur le *public management making* (Barzelay, 2001 ; Barzelay, 2003). Cette méthode a permis de procéder à une analyse systématique des différentes phases des processus de changement. Grâce à cette analyse, il nous a été possible d'étudier les interactions entre les différents acteurs en présence.

Conclusions

L'examen empirique que nous avons mené nous permet de conclure que les acteurs politiques sont parties prenantes des processus de changement mis en œuvre dans un cadre gouvernemental. Tout qui veut comprendre de tels changements doit par conséquent absolument s'attacher à l'étude de ces parties prenantes. Nous pouvons par ailleurs conclure que le résultat des changements est fonction des interactions entre les parties prenantes politiques concernées. L'importance des interactions entre une multitude d'acteurs montre qu'il convient de nuancer le poids accordé aux échelons dirigeants dans le cadre des changements. Sans nier pour autant l'importance du rôle joué par ces acteurs cruciaux lors des processus de changement, nous pouvons affirmer que les interactions entre acteurs politiques contribuent de façon essentielle à façonner les processus qui président aux changements et les résultats de ceux-ci.

A la lumière de cette étude empirique, nous pouvons par ailleurs constater qu'un acteur institutionnel donné n'intervient pas nécessairement comme une seule et même partie prenante dans les différents projets et phases des réformes. L'étude révèle l'existence d'un écart entre théorie institutionnelle réalité pratique étudiée. L'étude des processus de changement exige dès lors de conjuguer institutions, d'une part, et parties prenantes, d'autre part.

Bien que la théorie des parties prenantes parte du principe que toutes les parties prenantes ont une valeur intrinsèque et qu'aucun intérêt ne prend le pas sur les autres, nous ne saurions affirmer que toutes les parties prenantes politiques ont eu un impact équivalent sur les processus de changement. Nombre d'ouvrages laissent à entendre que les réformes administratives sont élaborées par une petite élite sur la base d'une décision technocratique. L'étude montre que le centre de décision est cependant ouvert à un nombre limité de *definitive stakeholders*. Qui plus est, nous pouvons constater que les acteurs politiques quittent ou intègrent fréquemment le centre de décision.

Cette étude empirique révèle que les acteurs politiques jouent, dans le cadre de réformes administratives, un rôle qui fluctue au gré des phases de la réforme entreprise et qu'ils apparaissent, disparaissent et réapparaissent d'une phase à l'autre. Ces glissements permanents montrent que les critères avancés par la théorie des parties prenantes ne sont pas des concepts statiques et qu'ils obéissent à une dynamique propre au processus de changement.

Sur la base de notre étude, nous pouvons conclure que les critères de la théorie des parties prenantes ne sont pas seulement définis par chacune de celles-ci, mais aussi par les interactions entre les parties. Ce qui amène à la conclusion que les interactions entre les acteurs non

seulement déterminent le processus et le résultat des réformes, mais décident aussi des acteurs appelés à être des *key players* durant les processus de changement.

BIBLIOGRAFIE

- Aberbach, J. & Christensen, T. (2001). Radical reform in New Zealand : crisis, windows of opportunity, and rational actors. *Public administration*, 79, 403-422.
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- AGALEV (1999). *De toekomst is groen. Verkiezingsprogramma 13 juni 1999* Brussel: AGALEV.
- Agle, B., Mitchell, R., & Sonnenfeld, J. (1999). Who matters to CEOs? An investigation of stakeholder attributes and salience, corporate performance, and CEO values. *Academy of Management Journal*, 42, 507-525.
- Albers, Isabel (2003, June 9). Moerman en Arena (even) in de clinch over Copernicus. *De Standaard*.
- Alen, A. (1998). *Handboek van het Belgische staatsrecht*. Antwerpen: Kluwer.
- Alen, A. & Meerschaut, F. (1997). *De grondwet van het federale België*. Antwerpen: Kluwer.
- Aourage, E., De Waele, K., Steenwinckel, T., & Vandeputte, L. (6-4-2006a). Interview No. 06.
- Aourage, E., De Waele, K., Steenwinckel, T., & Vandeputte, L. (18-4-2006b). Interview No. 09.
- Aourage, E., De Waele, K., Steenwinckel, T., & Vandeputte, L. (12-4-2006c). Interview No. 18.
- Aourage, E., De Waele, K., Steenwinckel, T., & Vandeputte, L. (2006d). *Leeronderzoek Beter Bestuurlijk Beleid: beleidsdomein Werk & Sociale Economie*.
- Arbitragehof (2005). *Arrest nr.7/2005 van 12 januari 2005*.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management. Improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California press.
- Barzelay, M. (2003). Introduction The process dynamics of public management policymaking. *International Public Management Journal*, 6, 251-281.
- Barzelay, M. & Fuchtnier, N. (2003). Explaining public management policy change: Germany in comparative policy change. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 5, 7-27.
- Barzelay, M., Gaetani, F., Cortazar Verlarde, J., & Cejudo, G. (2003). Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide. *International Public Management Review*, 4, 20-41.
- Beckers, M., De Coninck, C., Dubois, I., & Vermeulen, B. (10-4-2006). Interview No. 15.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (2000a). Mondelinge vraag van de heer Karel Van Hoorbeke aan de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen over de aangekondigde hervorming van de ambtenarij en de afschaffing van de politieke kabinetten. Handelingen HA 50 PLEN 41.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (2000b). Mondelinge vraag van de heer Servais Verherstraeten aan de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen over het college van secretarissen-generaal. Handelingen HA50 COM211.
- Belgische kamer van volksvertegenwoordigers. (17-11-2000a). Wetsontwerp houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken. doc 50 0965/001.
- Belgische kamer van volksvertegenwoordigers. (6-12-2000b). Wetsontwerp houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken - amendement. doc 50 0965/002.
- Belgische kamer van volksvertegenwoordigers. (13-12-2000c). wetsontwerp houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken - amendementen. doc 50 0965/003.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. (31-1-2001). Wetsontwerp houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken - amendementen. DOC 50 0965/005.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (13-11-2001a). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bi, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966-amendementen. DOC 50 1458/002.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (19-10-2001b). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszake, gecoördineerd op 18 juli 1966. DOC 50 1458/001.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (4-12-2001c). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966- amendementen. DOC 50 1458/004.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (10-12-2001d). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966- amendementen. DOC 50 1458/006.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (12-12-2001e). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966- amendementen. DOC 50 1458/007.

- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (27-11-2001f). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966-amendementen. DOC 50 1458/003.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (18-4-2002a). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Aanvullende verslag namens de commissie voor de Binnenlandse zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt. DOC 50 1458/019.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (11-3-2002b). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Aanvullende verslag namens de commissie voor de Binnenlandse zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambtsen de afvaardiging van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de afvaardiging van het parlement van de Franse Gemeenschap. DOC 50 1458/014.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (5-2-2002c). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Belangenconflict. Advies. Verslag namens de commissie voor de Binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt. DOC 50 1458/012.
- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (19-2-2002d). Wetsontwerp tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis, 69 en 70 in de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Belangenconflict. Verslag van het overleg tussen de afvaardiging van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de afvaardiging van het parlement van de Franse Gemeenschap. DOC 50 1458/013.
- Belgische Senaat. (12-7-2000). De modernisering van de federale openbare besturen. Verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken en voor de administratieve aangelegenheden uitgebracht door mevrouw Van Riet.
- Belgische Senaat (2001). *Wetsontwerp houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken - amendementen* (Rep. No. 2-650/2). Brussel.
- Belgische Senaat. (30-4-2002). Wetsontwerp tot wijziging van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. Verslag namens de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden uitgebracht door mevrouw Thijs.
- Boeckaert, A., Braeken, A., Touquet, A., Bulens, E., & Goossens, M. (7-4-2006a). Interview No. 12.
- Boeckaert, A., Braeken, A., Touquet, A., Bulens, E., & Goossens, M. (4-4-2006b). Interview No. 27.
- Bollen, T., Bosmans, P., Van Hoof, L., & Vlaeminck, G. (28-3-2006). Interview No. 24.
- Bouckaert, G. & Auwers, T. (1999). *De modernisering van de Vlaamse Overheid*. Brugge: Die Keure.
- Bouckaert, G. (1997). Nieuwe politieke cultuur en nieuwe overheidsmanagement. In R.Maes (Ed.), *Democratie Legitimiteit en Nieuwe Politieke Cultuur* (pp. 107-120). Leuven: Acco.
- Bourgeois, G. (2005a). *Nota aan de Vlaamse regering. Ontwerp van besluit van de Vlaamse regering betreffende de aanduiding en uitoefening van de management- projectleidersfuncties en van de functie van algemeen directeur bij de diensten van de Vlaamse overheid*.
- Bourgeois, G. (2005b). *Nota aan het ministerieel comité Beter Bestuurlijk Beleid. Beter Bestuurlijk Beleid - N-functies*.
- Brans, M., Pelgrims, C., & Hoet, D. (2002). Politico-administrative relations under coalition governments The case of Belgium. NISPAcee conference, Poland 25-27 may 2002.
- Brans, M., Pelgrims, C., & Hoet, D. (2006). Comparative observations on tensions between professional policy advice and political control in the Low Countries. *International Review of Administrative Science*, 72, 55-69.
- Brans, M. (1996). De grondleggers van de politiek-wetenschappelijke en beleidsgerichte benadering van het openbaar bestuur. In R.Maes & K. Jochmans (Eds.), *Inleiding tot de Bestuurskunde* (pp. 63-95). Brussel: Stoho.
- Brans, M. & Hondeghem, A. (1999). The senior civil service in Belgium. In E.Page & W. Vincent (Eds.), *Bureaucratic elites in Western European States. A comparative analysis of Top officials* (pp. 121-146). Oxford: Oxford University Press.
- Brewer, G. & DeLeon, P. (1983). *The foundations of policy analysis*. Homewood: Dorsey.
- Brint, S. & Karabel, J. (1991). Institutional origins and transformations: the case of American community colleges. In W.Powell & P. Dimaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 337-360). Chicago: Chicago University Press.
- Broeckmeyer, Ivan (15-03-2001). Overheden blijven doof voor betogende ambtenaren. *De Tijd*.
- Burns, R. (2000). *Introduction to research methods*. London: Sage.
- Carroll, A. (1989). *Business and society: ethics and stakeholder management*. Cincinnati: South-Western Publishing.
- CD&V (2004). *Vlaams verkiezingsprogramma van CD&V 13 juni 2004* Brussel: CD&V.
- CDh (2001). La selection des top managers de l'administration f.d.rale. www.lecdh.be.
- CERAP (2001). *Pyramides. La politisation de l'administration*. Brussel: ULB.

- Christensen, J. (1997). Interpreting administrative change : bureaucratic self-interest and institutional inheritance in government. *Governance*, 10, 143-174.
- Clark, D. (2000). Public Service Reform : a comparative West European Perspective. *West European Politics*, 33, 25-44.
- Clarkson, M. (1994). *A risk based model of stakeholder theory. Proceedings of the Second Toronto Conference on Stakeholder Theory*. Toronto: University of Toronto Centre for Corporate Social Performance & Ethics.
- Clarkson, M. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, 20, 92-117.
- Clemens, E. & Cook, J. (1999). Politics and institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review Sociology*, 25, 441-466.
- College van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming (2005a). *Notulen van de vergadering van 12 mei 2005*.
- College van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming (2005b). *Notulen van de vergadering van 26 mei 2005*.
- College van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming (2005c). *Ontwerp-notulen van de vergadering van 21 januari 2005*.
- Collier, R. & Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and the regime dynamics in Latin America*. New York: Princeton University Press.
- Collins, D. (1999). *Organizational Change. Sociological Perspectives*. Londen: Routledge.
- Cooreman, K., Goubert, N., Leo, K., & Netjes, A. (2006). *Dossier Leeronderzoek - BBB binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming*.
- CVP (10-03-1999). Het CVP doorgroeiprogramma voor 13 juni 1999. Volle kracht vooruit. *Keerpunt (extra nummer)*.
- De Backer, P., De Meulemeester, S., & Stevens, C. (15-3-2006). Interview No. 10.
- De Batselier, N. (2000). *Moderne ambtenaren moeten vertrouwen krijgen én verdienen van de politiek. Toespraak uitgesproken als SP verantwoordelijke en opvolger van het dossier Ambtenarenzaken in de Vlaamse Gemeenschap*.
- De Becker, P., De Meulemeester, S., & Stevens, C. (18-4-2006a). Interview No. 03.
- De Becker, P., De Meulemeester, S., & Stevens, C. (5-4-2006b). Interview No. 04.
- De Becker, P., De Meulemeester, S., & Stevens, C. (4-4-2006c). Interview No. 13..
- De Roo, A. & Polleunis, L. (3-5-2006). Interview No. 14. 3-5-2006.
- De Visscher, C. (2003). La relation entr autorit, politique et haute fonction publique suite au plan copernic. In *Les Cahiers des sciences administratives* (pp. 51-70). Bruxelles: Haute Ecole F. Ferrer et Cefal.
- De Vlaamse minister van Bestuurszaken, (2005a). *Bepaling van de lijst van functies van algemeen directeur binnen de Vlaamse administratie en herplaatsingsprocedure bij toepassing van de artikelen 39§3 en 41 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid*.
- De Vlaamse minister van Bestuurszaken, (2005b). *Nota aan de Vlaamse Regering. 1. Identificatie van de personen die in aanmerking komen voor toepassing van artikel 39 §2 en §3 van het kaderbesluit bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. 2. Bepaling van de lijst en functiebeschrijvingen van management- en projectleiderfuncties van N-niveau bij de diensten van de Vlaamse overheid. 3. Aanduiding van een externe instantie die zal tussenkomen bij de herplaatsing van topambtenaren in het kader van de toepassing van artikel 39 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid*.
- De Vlaamse minister van Bestuurszaken, (2006). *Nota aan de Vlaamse regering. 1. Aanstelling van houders van de functies van algemeen directeur door herplaatsing overeenkomstig artikel 39 §1 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. 2. Aanstelling van houders van management- en projectleiderfuncties van N-niveau door herplaatsing overeenkomstig artikel 41 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. 3. Toekenning van gelijkwaardige en passende functies overeenkomstig artikel 40 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid*.
- De Winter, L. (1981). De partijpolitisering als instrument van participatie. *Res Publica*, 1, 60-75.
- De Winter, L., Frogner, A., & Rihoux, B. (1996a). Belgium: Still the age of Party government? In J. Blondel & M. Cotta (Eds.), *Party and Government* (pp. 161-164). Basingstoke: MacMillan.
- De Winter, L., la Porta, D., & Deschouwer, K. (1996b). Comparing Similar Countries: Italy and Belgium. *Res Publica*, 38, 215-235.
- De Winter, L., Timmermans, A., & Dumont, P. (2000). Belgium: On government Agreements, Evangelists, Followers and Heretics. In W. Muller & K. Strom (Eds.), *Coalition Governance in Western Europe* (pp. 300-355). Coalition Governance in Western Europe: Oxford University Press.
- De Visscher C., Le Bussy, G., & Eymeri, J. (2004). *La relation entre l'autorité, politique et la haute administration. Mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*. Gent: Academia Press, Série Modernisation de l'Administration.
- Desmedt, H. (2005). De dribbel en de drive. Goedendag sprak met Eric Stroobants, secretaris-generaal van het departement Coördinatie. *Goedendag*.

- Desmidt, S. & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tielt: Lannoo.
- Dewachter, W. (1995). *Besluitvorming in Politiek België*. Leuven: Acco.
- Dewachter, W. & Das, E. (1991). *Politiek in België. Geprofileerde machtsverhoudingen*. Leuven: Acco.
- Dewachter, W. (2001). *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*. Leuven: Acco.
- Dewael, P. & Vangrembergen, P. (2002). *Nota aan de Vlaamse regering. (ontwerp)besluit van de Vlaamse regering betreffende de invulling van topmanagement- en projectfuncties bij de diensten van de Vlaamse overheid*.
- Dewael, P. & Landuyt, R. (28-6-2002). Decreet betreffende de oprichting van de t-groep en de werkhouding. Belgisch Staatsblad. 11-7-2002.
- Dewael, P. & Sauwens, J. (31-3-2000). Besluit van de Vlaamse regering tot aanstelling van twee bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat. Belgisch Staatsblad. 14-6-2000.
- Deweerd, M. (2007). Overzicht van het Belgisch politieke gebeuren in 1999. *Res Publica*, 2-3, -166.
- Dierickx, G. (2003). Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium. *Governance*, 16, 321-348.
- Dierickx, G. & Majersdorf, P. (1994). *De politieke cultuur van ambtenaren, politici in België*. Brugge: Vandenbroele.
- Dimaggio, P. (1988). Interest and agency in institutional reform. In L.Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations. Culture and environment* (pp. 3-21). Cambridge: Ballinger Publishing company.
- Dobbelaere, Bart (2004, November 3). De Batselier is afwezigheden beu. *De Standaard*.
- Donaldson, T. & Preston, L. (1995). The stakeholder theory of the corporation : concepts, evidence and implications. *Academy of Management Review*, 20, 65-914.
- Doppler, K. & Lauterburg, C. (1996). *Change Management. Vormgeven aan het veranderingsproces*. Amsterdam: Addison-Wesley.
- Dorado, S. (2005). Institutional Entrepreneurship, Partaking and Convening. *Organization Studies*, 26, 385-414.
- Dunphy, D. & Stace, D. (1993). *Under new management. Australian organizations in transition*. Sydney: McGraw Hill.
- Eppink, Derk Jan (1999, June 22a). Michel timmert platform voor formateur Verhofstadt. *De Standaard*.
- Eppink, Derk Jan (1999, June 16b). VLD voorzitter Verhofstadt opent vandaag Vlaamse informatieronde. *De Standaard*.
- Eric Stroobants. (24-1-1996). Toespraak van de heer ir. E. Stroobants. Voorzitter van het College van secretarissen-generaal. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap n.a.v. de nieuwjaarreceptie 1996.
- Farnham, D., Hondeghem, A., & Horton, S. (2005a). *Staff participation and public management reform: some international comparisons*. Basingstoke: Palgrave.
- Farnham, D., Hondeghem, A., & Horton, S. (2005b). Staff participation in the public service. In D.Farnham, A. Hondeghem, & S. Horton (Eds.), *Staff participation and public management reform: some international comparisons* (pp. 54-82). Basingstoke: Palgrave.
- Federale Regering. (14-7-1999). Federale regeringsverklaring. Bijzondere zitting.
- Feigenbaum, H., Henig, J., & Hamnett, C. (1998). *Shrinking the state. The political underpinnings of privatization*. Cambridge: Cambridge university press.
- Fiers, S. (1998). *Partijvoorzitters in België of "Le parti, c'est moi"?* Leuven: K.U.Leuven.
- Fligstein, N. (2001). Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*, 19, 105-124.
- Franceus, F. (13-6-2005). mandaatfuncties: administratief en geldelijk.
- Franceus, F. (2004). Na Copernicus Keppler? De stand van de zon in het federaal openbaar ambt. *Tijdschrift voor Bestuurskunde en Publiek recht*, 1, 3-18.
- Freeman, E. & McVea, J. (2005). A stakeholder approach to strategic management. In M.Hitt, E. Freeman, & J. Harrison (Eds.), *Handbook of strategic management* (pp. 189-207). Oxford: Blackwell Publishing.
- Freeman, R. (1984). *Strategic management, a stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Freeman, R. & Philips, R. (2002). Stakeholder theory: a libertarian defense. *Business Ethics Quarterly*, 12, 331-349.
- Frooman, J. (1999). Stakeholder influence strategies. *Academy of Management Review*, 24, 191-205.
- Goldfinch, S. & 't Hart, P. (2003). Leadership and institutional reform : engineering Macroeconomic Policy change in Australia. *Governance*, 16, 235-270.
- Grauls, F. (2002). *Verhandeling aangeboden tot het verkrijgen van de graad van licentiaat in de Politieke Wetenschappen* Leuven: KUL.
- Gray, D. (2004). *Doing research in the real world*. London: Sage.
- Greenwood, R. & Hinings, C. (1996). Understanding radical organizational change; bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, 21, 1022-1054.
- Groen! (2004). *Vera zoekt 280.000 mensen voor wie politiek over inhoud gaat. GROEN! uitgebreid programma voor de Vlaamse verkiezingen van 13 juni 2004* Brussel: Groen.

- Halligan, J. (2001). The process of reform in the era of public sector transformation. In T.Christensen & P. Laegreid (Eds.), *New public management. The transformation of ideas and practice* (pp. 73-89). Aldershot: Ashgate.
- Hansen, K. & Ejersbo, N. (2002). The relationship between politicians and administrators - a logic of disharmony. *Public administration*, 80, 733-750.
- Hertecant, G. (1990). Een nieuwe structuur voor de Vlaamse administratie 1973-1983. In X (Ed.), *Bouwstenen van de Vlaamse autonomie. Vriendenboek Etienne De Ryck* (pp. 100-106). Lannoo: Tielt.
- Hill, C. & Jones, T. (1992). Stakeholder-agency theory. *Journal of Management Studies*, 29, 131-154.
- Hira, A. & Hira, R. (2000). The new institutionalism: contradictory notions of change. *American journal of Economics and Sociology*, 59, 267-282.
- Hondeghem A. (1994). Van topambtenaar naar overheidsmanager: ontwikkelingen in de federale ministeries en parastaten in België. In: Bouckaert, G., Hondeghem, A. & R. Maes (red). *De overheidsmanager. Nieuwe ontwikkelingen in het overheidsmanagement*. Acco: Leuven.
- Hondeghem, A. (1996). De politieke en ambtelijke component in het openbaar bestuur. In R.Maes & K. Jochmans (Eds.), *Inleiding tot de Bestuurskunde* (pp. 45-72). Brussel: STOHO.
- Hondeghem, A. (1997). Zin en onzin over de politisering van de overheidsdiensten en van het gerecht. In R.Maes (Ed.), *Democratie. Legitimiteit. Nieuwe Politieke Cultuur* (pp. 75-90). Leuven: Acco.
- Hondeghem, A. & Depré, R. (2005). *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid*. Brugge: Vandenbroele.
- Hondeghem, A., Depré, R., Parys, M., & Pelgrims, C. (2005). De Copernicushervorming: een geslaagd veranderingsproject? In A.Hondeghem & R. Depré, (Eds.), *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid* (pp. 397-442). Brugge: Vanden Broele.
- Hondeghem, A. (1990). *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. Leuven: VCOB.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (2000). Relationships Between Ministers/Politicians and Public Servants : Public Service Bargains Old and new. In G.Peters & J. Savoie (Eds.), *Governance in the Twenty-first century : revitalizing the public service* (pp. 178-206). Montreal: McGill Queen University Press.
- Hood, C. (2002). Control, Bargains and Cheating : the politics of Public-service reforms. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 309-332.
- Hoogerwerf, A. (1995). Instituten en (ont) -institutionalisering. *Kanttekeningen bij het neo-institutionalisme. Beleidswetenschap*, 2, 93-109.
- Hoogerwerf, A. (1997). *Elites in de democratie. De verleiding van de politicus*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ingraham, P. (1997). Play it again, Sam; It's still not right : Searching for the right notes in administrative reform. *Public Administration Review*, 57, 325-331.
- Jacobsen, D. I. (2005). Sand in the machinery? Comparing bureaucrats' and politicians' attitudes toward public sector reform. *European journal of political research*, 44, 767-799.
- Jawahar, I. M. & McLaughlin, G. (2001). Toward a descriptive stakeholder : an organizational life cycle approach. *Academy of Management Review*, 26, 397-415.
- Johnson, G. & Scholes, K. (1999). *Exploring corporate strategy*. Harlow: Pearson Education.
- Jones, C. (1984). *An introduction to the study of public policy*. Monterey: Brooks/Cole.
- Jones, T. & Wicks, A. (1999). Convergent stakeholder theory. *Academy of Management Review*, 24, 206-221.
- Kabinet van de minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen (2000). *Fundamenten voor de modernisering van de federale administratie* Brussel.
- Kabinet van de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen. (18-1-2001). Bijlage aan de nota aan de ministerraad van 19/01/2001. Voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 43 van en tot invoeging van artikel 43ter, 44bis en 46bis in de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.
- Kabinet van de Minister-president (2002). *Informeel vergadering Vlaamse regering - BBB Leidraad voor de besprekingen*.
- Kanter, R. (1983). *The Change Managers: Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation*. New York: Simon and Schuster.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: HarperCollins.
- KLD (2004, July 19). Regering Vlaamse regering rond. *De Standaard*.
- Konings, J., Van Aerschot, G., De Decker, A., & Vanherk, G. (4-4-2006a). Interview No. 11.
- Konings, J., Van Aerschot, G., De Decker, A., & Vanherk, G. (5-4-2006b). Interview No. 30.
- Konings, J., Van Aerschot, G., De Decker, A., & Vanherk, G. (2006c). *Leeronderzoek in het kader van het vak Managementpraktijken bij de overheid- Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*.
- Krasner, S. (1988). Sovereign. An institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21, 66-94.

- Landuyt, R. (2004). *Nota aan de Vlaamse regering - Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, extern verzelfstandigd agentschap.*
- Lasswell, H. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis.* Maryland: University of Maryland.
- Leterme, Y. (2004a). *Nota aan het ministerieel comité Beter Bestuurlijk Beleid. Intern Verzelfstandigde Agentschappen met rechtspersoonlijkheid - budgettaire neutraliteit.*
- Leterme, Y. (2004b). *Nota aan het ministerieel comité Beter Bestuurlijk Beleid. Werking ministerieel comité en college van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming* Brussel.
- Leterme, Y. & Bourgeois, G. (2004). *Nota aan het ministerieel comité Beter Bestuurlijk Beleid. Vlaamse administratie - Indeling in beleidsdomeinen* Brussel.
- Leuci, D., Dekock, L., van Hurck, B., Schurmans, E., & Borghgraef, M. (2006). *Leeronderzoek Beter Bestuurlijk Beleid Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie.*
- Lewis, J. (2003). Design Issues. In J. Ritchie & J. Lewis (Eds.), *Qualitative research practice* (pp. 47-76). Londen: Sage.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries.* New Haven: Yale university.
- Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. *Public administration*, 19.
- Lindblom, C. & Woodhouse, E. (1993). *The policy-making process.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lindner, J. (2003). Institutional stability and change: two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy*, 10, 912-935.
- LLC (2004, June 14). Leterme start woensdag informatieronde. *De Standaard*.
- Luoma, P. & Goodstein, J. (1999). Stakeholder and corporate boards: institutional influence on board composition and structure. *Academy of Management Journal*, 42, 553-563.
- Maesschalck, J., Hondeghem, A., & Pelgrims, C. (2002). De evolutie naar Nieuwe Politieke Cultuur in België: een beleidswetenschappelijke analyse. *Beleidswetenschap*, 16, 295-317.
- Maguire, S., Hardy, C., & Lawrence, T. (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: hiv/aids treatment advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47, 657-679.
- Mareels, G. (2006). Yes Minister! Het politiek primaat tijdens en na Beter Bestuurlijk Beleid. *Samenleving en politiek*, 13.
- Marsh, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions.* New York: Free Press.
- Mayntz, R. (1978). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung.* Heidelberg: Müller Juristischer Verlag.
- Mendelow, A. (1991). *Proceedings of the Second Conference on Information Systems.* Cambridge: MA.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1999). *Bijdrage Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering Deel 2. Beleidsdomein : 'Vernieuwd Bestuurlijk Beleid'.*
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (29-7-2005). Mededeling betreffende de leidinggevenden die in aanmerking komen voor herplaatsing bij toepassing van artikel 39 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid (herplaatsingsregeling). *Belgisch Staatsblad*. 29-7-2005.
- Ministerraad (1999). *Vergadering van 1 oktober 1999 betreft inwerkingtreding van het mandatensysteem in de hoge administratie - uitstel van de hervorming* (Rep. No. 1999A04161.065). Brussel.
- Ministerraad (2001a). *Vergadering van 26 januari 2001 betreft ontwerp van koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de invulling van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten.* Brussel.
- Ministerraad (2001b). *Vergadering van 26 oktober 2001 betreft ontwerp van koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de uitoefening van managementfuncties in de federale overheidsdiensten.* Brussel.
- Ministerraad (2001c). *Vergadering van 30 maart 2001 betreft a) voorontwerp van wet tot wijziging van de artikelen 43 en 48 van en tot invoering van de artikelen 43ter, 44 bis, 46 bis en 69 in de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966; en betreft b) ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 tot vaststelling van de voorwaarden voor het uitreiken van de bewijzen omtrent de taalkennis voorgeschreven bij artikel 53 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966; en betreft c) ontwerp van koninklijk besluit betreffende de aanwijzing van tweetalige adjuncten in de centrale diensten van de federale diensten; en betreft d) ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling, met het oog op de toepassing van artikel 43 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, van de graden van de ambtenaren van de centrale diensten en uitvoeringsdiensten van de federale overheidsdiensten, die eenzelfde trap van de hiërarchie vormen.* Brussel.
- Ministerraad (2001d). *Vergadering van 5 oktober 2001 betreft ontwerp van koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de uitoefening van managementfuncties in de Federale Overheidsdiensten.* Brussel.
- Mitchell, R., Agle, B., & Wood, D. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience : defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22, 853-886.
- MOVI - Netwerk voor Managementvaardigheden in de Openbare Vlaamse Instellingen (2001). *Jaarverslag 2001* Hasselt: MOVI.
- MOVI - Netwerk voor Managementvaardigheden in de Openbare Vlaamse Instellingen (2002). *Jaarverslag 2002* Hasselt: MOVI.

- Muller, W. & Strom, K. (2000). Coalition Governance in Western Europe. In W.Muller & K. Strom (Eds.), *Coalition Governance in Western Europe* (pp. 1-30). New York: Oxford University Press.
- Murdock, A. (2004). Stakeholder theory, partnerships and alliances in the health care sector of the UK and Scotland. *International Public Management Review*, 5, 21-40.
- Niezing, J. (1966). *Inleiding tot de politieke sociologie*. Assen: Van Gorcum & Co.
- Nomden, K. (2000). De copernicusnota : het mandaatsysteem voor federale topambtenaren bekeken vanuit het internationaal perspectief. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1, 4-14.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading (Mass.): Addison-Wesley.
- Painter, M. (2004). The politics of administrative reform in East and Southeast Asia: From Gridlock tot Continuous Self-Improvement. *Governance*, 17, 361-386.
- Parsons, W. (1995). *Public policy. An introduction to the theory and practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Parti Socialiste (1999). *Programme federal. Un contrat pour le XXIeme siecle*.
- Parys, M., Pelgrims, C., & Hondeghem, A. (2005). *Veranderingsmanagement in de federale overheid: casestudie van de copernicushervorming*. Leuven: SBOV.
- Pelgrims, C. (6-4-2004a). Interview Copernicus No. 10.
- Pelgrims, C. (20-4-2004b). Interview Copernicus No. 11.
- Pelgrims, C. & Hondeghem, A. (19-4-2004). Interview Luc Van den Bossche.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (15-4-2004a). Interview Copernicus No. 12.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (22-4-2004b). Interview Copernicus No. 13.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (14-4-2004c). Interview Copernicus No. 14.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (8-4-2004d). Interview Copernicus No. 15.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (14-4-2004e). Interview Copernicus No. 9.
- Pelgrims, C. (2006a). De overheid in beweging. In S.Van Roosbroek & S. Vandewalle (Eds.), *Werken aan de Overheid: de mening van de burger* (pp. 7-10). Leuven: Instituut voor de Overheid.
- Pelgrims, C. (9-1-2007a). Interview No. 17.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (5-4-2004f). Interview Copernicus No. 5.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (7-4-2004g). Interview Copernicus No. 6..
- Pelgrims, C. & Parys, M. (24-2-2004h). Interview Copernicus No. 7..
- Pelgrims, C. & Parys, M. (1-3-2004i). Interview Copernicus No. 8.
- Pelgrims, C., Steen, T., & Hondeghem, A. (2003). *Coördinatie van beleid binnen een veranderende politieke ambtelijke verhouding* Leuven: SBOV.
- Pelgrims, C. (2001). *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*. Brugge: Die Keure.
- Pelgrims, C., Sys, J., Scheepers, S. & A. Hondeghem (2007). *Genderanalyse van de werving en selectie van de Vlaamse topambtenaren*. Instituut voor de Overheid: Leuven
- Pelgrims, C. (2005). Op zoek naar topmanagers voor de federale administratie. In : Hondeghem A. & R. Depré (red). *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid*. Brugge: vandenbroele.
- Pelgrims, C. (19-12-2006b). Interview No. 08.
- Pelgrims, C. (24-11-2006c). Interview No. 19.
- Pelgrims, C. (6-12-2006d). Interview No. 22.
- Pelgrims, C. (10-1-2007b). Interview No. 02.
- Pelgrims, C. (31-1-2007c). Interview No. 20.
- Pelgrims, C. (24-1-2007d). Interview No. 23.
- Pelgrims, C. (22-1-2007e). Interview No. 28.
- Pelgrims, C. (2007f). The impact of politicians on administrative reform processes? Analysing the introduction and implementation of mandates for top civil servants. *Paper presented at 'Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue' University of Delaware, Newark, Delaware, USAMay31-June 2, 2007*.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (2-4-2004j). Interview Copernicus No. 1.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (19-3-2004k). Interview Copernicus No. 2.
- Pelgrims, C. & Parys, M. (21-4-2004l). Interview Copernicus No. 3.
- Peters, G. (1992). Government Reorganization: a theoretical analysis. *International Political Science Review*, 13, 199-217.
- Peters, G. (1998). *Institutional theory in political science. The 'new institutionalism'*. London: Continuum.
- Peters, G., Pierre, J., & King, D. (2005). The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, 67, 1274-1300.
- Peters, G. (1987). Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making. In J.E.Lane (Ed.), *Bureaucracy and public choice* (pp. 256-282). Bristol: Sage.

- Pettigrew, A., Ferlie, E., & McKee, S. (1992). *Shaping Strategic Change. Making Change in Large Organizations. The case of the National Health Service*. London: Sage.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. (1978). *The external control of organizations: a resource dependency perspective*. New York: Harper and Row.
- Phillips, N., Lawrence, T., & Hardy, C. (2000). Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. *Journal of Management Studies*, 37, 23-43.
- Piroux, A. (2004). Copernic, son imaginaire et ses pratiques. In ULB (Ed.), *Pyramides* (pp. 29-51). Brussel: ULB.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Preble, J. (2005). Toward a comprehensive model of stakeholder management. *Business and Society Review*, 110, 407-431.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Preston, L. (1990). Stakeholder management and corporate performance. *Journal of Behavioural Economics*, 19, 361-375.
- PRL-FDF-MCC (1999). *Unir pour réussir le changement*.
- PSC (1999). *5 manières de vivre mieux. Programme du nouveau PSC*.
- Putseys, L. & Hondeghe, A. (2002). *Contracten met leidend ambtenaren. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie*. Brugge: Die Keure.
- Raad van State (2001a). Advies 32.344/1 van de afdeling wetgeving van de Raad van State.
- Raad van State (2001b). Arrest nr. 98.735 van 7 september 2001 <http://www.raadvst-consetat.be/>.
- Raad van State (2003). Arrest nr. 126.511 van 17 december 2003 Raad van State.
- Ring, P. (1994). Fragile and resilient trust and their roles in cooperative interorganizational relationship. In J. Pasquero & D. Collins (Eds.), *Proceedings of the Fourth Annual Meeting of the International Association for Business and Society* (pp. 107-113). San Diego.
- Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren : het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Ringeling, A. (1981). Implementatie als probleem. *Acta Politica*, 1, 121-142.
- Ritchie, J., Lewis, J., & Elam, G. (2003). Designing and Selecting Samples. In J. Ritchie & J. Lewis (Eds.), *Qualitative Research Practice* (pp. 77-108). London: Sage.
- Rowley, T. (1997). Moving beyond dyadic ties : a network theory of stakeholder influences. *Academy of Management Review*, 22, 887-910.
- Ruebens, M. (2005a). *Ministerieel Comité Beter Bestuurlijk Beleid*.
- Ruebens, M. (2005b). *Ministerieel Comité Beter Bestuurlijk Beleid. Vergadering van 28 april 2005*.
- Ruyters, S. (2006a). *De politieke actor in de Vlaamse administratieve hervormingen. Casestudy Beter Bestuurlijk Beleid*. Leuven: K.U. Leuven.
- Ruyters, S. (22-3-2006b). Interview No. 07. Brussel..
- Ruyters, S. (6-4-2006c). Interview No. 25.
- Ruyters, S. (23-3-2006d). Interview No. 29.
- Ruyters, S. (3-4-2006e). Interview No. 31.
- Ruyters, S. & Pelgrims, C. (27-4-2006a). Interview No. 05.
- Ruyters, S. & Pelgrims, C. (18-4-2006b). Interview No. 26.
- Sauwens, J., De Meulemeester, M., Vandenbossche, D., Lauwers, H., & Peumans, J. (9-6-2005a). Voorstel van decreet van de heren Johan Sauwens, Marnic De Meulemeester, Dany Vandenbossche, Herman Lauwers en Jan Peumans houdende wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Stukken 381 (2004-2005) nr. 1.
- Sauwens, J., De Meulemeester, M., Vandenbossche, D., Lauwers, H., & Peumans, J. (29-6-2005b). Voorstel van decreet van de heren Johan Sauwens, Marnic De Meulemeester, Dany Vandenbossche, Herman Lauwers en Jan Peumans houdende wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Verslag namens de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke hervorming en Decreetsevaluatie uitgebracht door de heer Hubert Brouns. Stukken 381 (2004-2005) - Nr. 2.
- Savoie, D. (1998). Fifteen years of reform : What we have learned? In G. Peters & D. Savoie (Eds.), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms* (pp. 394-414). McGill-Queen's University Press: Montreal.
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Oxford: Westview Press.
- Scott, R. (1995). Institutions and organizations. In (Thousand Oaks: Sage).
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Seo, M. & Creed, D. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. *Academy of Management Review*, 27, 222-247.

- Snellen, I. (1987). *Boeien en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Somers, B. & Bossuyt, G. (2-4-2006). Decreet betreffende de omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschap De Scheepvaart. Belgisch Staatsblad. 26-5-2004.
- Somers, B. (26-6-2003). Beter Bestuurlijk Beleid. Ontwerp van decreet Stuk 1612 (2002-2003) Nr 4. 3-7-2003.
- Somers, B. & Landuyt, R. (19-3-2004). Decreet tot wijziging van het decreet van 28 juni 2002 betreffende de oprichting van de vennootschappen T-groep en Werkholding. Belgisch Staatsblad. 3-5-2004.
- Somers, B. & Tavernier, J. (7-5-2004). Decreet van 7 mei 2004 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen en tot wijziging van diverse andere wetten en decreten. Belgisch Staatsblad. 11-6-2004.
- Somers, B. & Van Grembergen, P. (2004). *Nota voor de Vlaamse regering - Beter Bestuurlijk Beleid - nota met het oog op de continuïteit van het project*.
- SP (1999). *Het kiescontract* Brussel: SP.
- Steen, T. (2001). *Gemeenten in verandering. De sturing en implementatie van de krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid*. Brugge: Die Keure.
- Sternberg, E. (1997). The defects of stakeholder theory. *Corporate governance*, 5, 3-10.
- Stewart, J. & Kringas, P. (2003). Change management - Strategy and values in six agencies from the Australian Public Service. *Public Administration Review*, 63, 675-688.
- Stoney, C. & Wistanley, D. (2001). Stakeholding: confusion or utopia? Mapping the conceptual terrain. *Journal of Management Studies*, 38, 603-626.
- Studie- en Begeleidingscommissie voor de structurering van de diensten van de Vlaamse Executieve (1989). *Een nieuwe blauwdruk voor de Vlaamse administratie*.
- Stukken (2003a). *Ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid Stuk 1612 nr 1* Brussel: Vlaams Parlement.
- Stukken (2003b). *Ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Hoorzitting verslag Stuk 1612 nr. 2* Brussel: Vlaams Parlement.
- Sturtewagen, Bart (2004, June 16). Altijd drie partijen nodig. *De Standaard*.
- Suchman, M. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20, 571-610.
- Suetens, M. & Walgrave, S. (2001). Belgian politics without ministerial cabinets? On the possibilities and limitations of a new political culture. *Acta Politica*, 282-305.
- Svara, J. (1985). Dichotomy and Duality : reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. *Public Administration Review*, January/February, 221-232.
- Svara, J. (1999). Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration and Society*, 30, 676-705.
- Svara, James (2002, September). Complementarity and Balancing political and administrative leadership. *PA Times*.
- Tegenbos, G. (2005, November 28a). George Monard blijft federaal. *De Standaard*.
- Tegenbos, Guy (1999, June 14). Kiezer geeft CVP-SP de bons. *De Standaard*.
- Tegenbos, Guy (2000, February 17a). Beter bestuur zonder kabinetten. *De Standaard*.
- Tegenbos, G. (2000b). Noodzakelijke revolutie. *De Standaard*.
- Tegenbos, Guy (2001, February 14a). Federale topmanagers moeten functioneel tweetalig zijn. *De Standaard*.
- Tegenbos, Guy (2001, August 9b). Opdoffer voor Copernicus vanwege de Raad van State. *De Standaard*.
- Tegenbos, Guy (2001, August 6c). Stille Vlaamse operatie BBB vordert. *De Standaard*.
- Tegenbos, Guy (2002, February 23). Olivier Alsteens directeur Externe communicatie. *De Standaard*.
- Tegenbos, Guy (2005, December 24b). Vlaamse regering benoemt 46 toplui. *De Standaard*.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1995). Historical institutionalism in comparative politics. In S.Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Thijs, N. (2005). De Copernicushervorming het verhaal: chronologie van politieke en bestuurskundige feiten. In A.Hondeghem & R. Depre (Eds.), *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement bij de federale overheid* (pp. 67-121). Brugge: Vanden Broele.
- Thompson, R. & Ryan, N. (2005). *How does leadership contribute to the transformation of a technical professional bureaucracy? An australian case*. IRSPM Bocconi University, Milan, Italy 6-8/04/2005.
- Tolbert, P. & Zucker, L. (1983). Institutional forces of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reforms. *Administrative Science Quarterly*, 28, 22-39.
- Torring, J. (2001). Path-dependent Danish Welfare reforms: The contribution of the new institutionalisms to understanding evolutionary change. *Scandinavian Political Studies*, 24, 277-309.

- Van de Walle, S., Thijs, N., & Bouckaert, G. (2005). A tale of two charters: Political crisis, political realignment and administrative reform in Belgium. *Public management review*, 7, 367-390.
- Van den Bossche, L. (1999). *De overheidscontext in een veranderende maatschappij*. Managementseminar 28 tot 30 september 1999 (Bouillonnota). z.d.
- Van den Bossche, L. (2000a). Bijeenkomst van het College van Secretarissen-generaal van 26 juni 2000. Brussel.
- Van den Bossche, L. (2000b). *Nota voor de ministerraad: ontwerp van koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de invulling van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten*. Brussel.
- Van den Bossche, L. (2000c). *Nota voor de ministerraad: ontwerp van koninklijk besluit betreffende de aanduiding en invulling van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten* Brussel.
- Van den Bossche, L. (2000d). *Nota voor de ministerraad: permanent podium voor de modernisering (PPM)* Brussel.
- Van den Bossche, L. (2001a). *Nota aan de ministerraad betreft ontwerp van koninklijk besluit houdende de aanduiding en de uitoefening van managementfuncties in de federale overheidsdiensten* Brussel.
- Van den Bossche, L. (2001b). *Nota aan de ministerraad betreft voorontwerp van wet tot wijziging van de artikels 43 en 48 van en tot invoering van de artikelen 43ter, 44bis, 46 bis en 69 in de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, tot vervanging van het artikel 43quinquies van en invoeging van de artikelen 66 en 69 in de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken*. Brussel.
- Van den Bossche, L. (2001c). *Nota voor de ministerraad: koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de invulling van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten. punt B.7 van de Ministerraad van 19.01.2001* Brussel.
- Van den Bossche, L. & Vande Lanotte, J. (2001). *Verslag aan de koning betreft koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten*.
- Van den Brande, L., Van Hecke, M., & Van der Poorten, M. (20-6-2003). Beter Bestuurlijk Beleid. Ontwerp van decreet Stuk 1612 (2002-2003) Nr 4. 3-7-2003.
- Van Hassel, H. (1974). *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*. Leuven: KUL (Diss. Doc).
- Van Hooland, B. (2003). *Nieuw Publiek management. Van Bestuurskunde tot copernicus*. Brussel: Academia Press.
- Van Nieuwenhove, K., Vandenbergh, E., Selleslagh, P., Deckers, L., & Moons Isabelle. (2006a). Interview No .
- Van Nieuwenhove, K., Vandenbergh, E., Selleslagh, P., Deckers, L., & Moons Isabelle. (18-4-2006b). Interview No. 16.
- Van Nieuwenhove, K., Vandenbergh, E., Selleslagh, P., Deckers, L., & Moons, I. (27-3-2006c). Interview No. 32.
- Vanhaecke, D. (3-6-2005). Interview No. 21.
- Verhofstadt, G. *Burgermanifest*.
- Vervotte, I. (2004). *Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*.
- Victor, L. Beter Bestuurlijk Beleid. De Vlaamse overheid in transitie. 12-9-2005. Leuven, PUMP.
- Victor, L. & Stroobants, E. (2000). *Beter Bestuur. Een visie op een transparant organisatie-model voor de Vlaamse administratie. Voorstellen van bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat*.
- VIVANT (1999). *De Vivantkrant. Het verkiezingsprogramma 1999* Brussel: VIVANT.
- Vlaams Blok (1999). *Baas in eigen land : verkiezingsprogramma van het Vlaams Blok* Brussel: Vlaams Blok.
- Vlaams Parlement (1997). *Resolutie betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse Openbare Instellingen* Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement (1999a). *Resolutie betreffende de beheersovereenkomst voor 1997-2001 met de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (VVM)* Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement (1999b). *Resolutie betreffende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de Vlaamse Openbare Instellingen* Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement (1999c). *Resolutie houdende een besluitvormingsscenario voor bijzondere financiële transacties die worden aangegaan door Vlaamse overheidsdiensten en -instellingen* Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement (2000a). *Beleidsnota Ambtenarenzaken 1999-2004. Addendum Een nieuw bestuurlijk beleid. Principebeslissing omtrent de Vlaamse overheid* Stuk 160 (1999-2000) Nr. 1- Addendum.
- Vlaams Parlement (2000b). *Gedachtewisseling over de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat. Parlementaire Stukken*. Brussel: Vlaams parlement.
- Vlaams Parlement. (30-6-2003a). Ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid- amendementen. Stukken 1612 (2002-2003) nr. 4.
- Vlaams Parlement. (30-6-2003b). Ontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid-amendementen. Stuk 1612 (2002-2003) nr. 3..

- Vlaams Parlement. (5-6-2003c). Vraag om uitleg van de heer Jan Laurys tot de heer Renaat Landuyt, minister vice-president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme over de stand van zaken in verband met de herstructurering van de VDAB. Handelingen C236 WER 237.
- Vlaams Parlement. (7-10-2003d). Vraag om uitleg van mevrouw Riet Van Cleuvenbergen tot mevrouw Adelheid Byttebier, Vlaams minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen, over de toekomst van de openbare psychiatrische ziekenhuizen in Geel en Rekem en het UZ Gent in het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid. Handelingen C15 WEL2..
- Vlaams Parlement (2004a). *Legislatuurverslag 1999-2004* Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement. (23-11-2004b). Vraag om uitleg van de heer Johan Sauwens tot de heer Yves Leterme, minister president van de Vlaamse regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, over de verdere implementatie van het project Beter Bestuurlijk Beleid. Handelingen (C5-BIN5)..
- Vlaams Parlement. (7-2-2006). Vraag om uitleg van de heer Carl Decaluwe tot de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme, over de aanwervings- en evaluatiemethodes van hooggekwalificeerde ambtenaren. Handelingen nr. 135 (2005-2006)..
- Vlaams Parlement. (18-1-2007). Actuele vraag van de heer Joris van Hauthem tot de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme, over de benoemin en detachering van Vlaamse topambtenaren. Handelingen nr. 23 (2005-2006).
- Vlaamse administratie (2004). *Bijdrage Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering*. Brussel.
- Vlaamse regering (1999). *Een nieuw project voor Vlaanderen*. Brussel: Vlaamse regering.
- Vlaamse regering (2000a). *Een nieuw bestuurlijk beleid. Principesbeslissing omtrent de Vlaamse overheid (Leuven akkoord)* z.p: z.p.
- Vlaamse regering (2000b). *Persmededeling van de Vlaamse regering. Vergadering van 17 november 2000* Brussel.
- Vlaamse regering (2002a). Vlaams regeerakkoord.
- Vlaamse regering. (16-9-2002b). Vlaamse Overheidssector- arbeidsvoorwaardenregeling. Krachtlijnen voor een raamstatuut.
- Vlaamse regering. (4-6-2004). Besluit van de Vlaamse regering betreffende de aanduiding en uitoefening van de management- en projectleiderfuncties en van de functies van algemeen directeur bij de diensten van de Vlaamse overheid.
- Vlaamse regering. (17-6-2005a). Besluit van de Vlaamse regering betreffende de aanduiding en uitoefening van de management- en projectleidersfuncties en van de functie van de algemeen directeur bij de diensten van de Vlaamse overheid. Belgisch Staatsblad. 26-7-2005a.
- Vlaamse regering (2005b). *Ontwerpbesluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van... betreffende de aanduiding en uitoefening van de management- en projectleidersfuncties en van de functies van algemeen directeur bij de diensten van de Vlaamse overheid*.
- VLD (1999). *Ons land kan beter. Verkiezingsprogramma Federale, Vlaamse en Europese verkiezingen* Brussel: VLD.
- VLD (2004). *Programma VLD Vlaamse en Europese verkiezingen 13 juni 2004* Brussel: VLD.
- VU&ID (1999). *Verkiezingsprogramma verkiezingen 13 juni 1999*.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *political science quarterly*.
- X (2000, February 17a). Ambtenaar houdt vaste job, maar krijgt soepele functie. *De Tijd*.
- X (2000b). *Begeleidingscommissie voor de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat*.
- X (2000, December 14c). Geen general account manager. *De Standaard*.
- X (2000d). *Naar een modernisering van de openbare besturen. Bijlage 1,2,3,4* Brussel.
- X (2000e). *Naar een modernisering van de Openbare Besturen. Verslag van de werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid* Brussel.
- X (2000f). *Snelinfo 2000/03 - Oprichting van een entiteit Interne Audit*.
- X (2000g). *Zaterdag 19 februari 2000: uitgangspunten BBB*.
- X (2001a). *Beter Bestuurlijk Beleid - reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat - Sectorale invulling beleidsdomein Financiën en Begroting*.
- X (2001b). *Beter Bestuurlijk Beleid - reorganisatie Vlaams overheidsapparaat - Beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme*.
- X (2001c). *Beter Bestuurlijk Beleid - Reorganisatie Vlaams overheidsapparaat - Voorstel Sectorale invulling Beleidsdomein 'Onderwijs en Vorming'*.
- X (2001d). *Beter Bestuurlijk Beleid - Reorganisatie Vlaams overheidsapparaat- Sectorale invulling Beleidsdomein Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking*.
- X (2001e). *Beter Bestuurlijk Beleid - Reorganisatie Vlaamse overheidsapparaat - Leidraad voor sectorale invulling Ministerie voor Bestuurszaken*.

- X (2001, July 31f). PS opent nieuw offensief tegen Copernicus-hervorming. *De Financieel Economische Tijd*.
- X (2001, August 9g). Raad van State schorst benoemingsprocedure Copernicus-mangers. *De Financieel Economische Tijd*.
- X (2001h). *Reorganisatie van de Vlaamse overheid*.
- X (2001i). *Sectorale invulling - Diensten minister-president*.
- X (2001j). *Snelinfo 2001/10 - Beter Bestuurlijk Beleid Definitieve samenstelling van de 13 homogene beleidsdomeinen*.
- X (2001k). *Snelinfo 2001/14 -Reorganisatie Vlaamse overheid. Organisatiestructuur en taakinfilling van de horizontale departementen*.
- X (2001, September 1l). Socialistische kopstukken tegen Copernicushervorming. *De Standaard*.
- X (2001m). *Themavergadering van de Vlaamse regering over Beter Bestuurlijk Beleid- sectorale invulling*.
- X (2001n). *Verslag IKW kernkabinet 1 oktober 2001 betreft voorontwerp van wet tot wijziging van de artikelen 43 en 48 van en tot invoeging van de artikelen 43ter, 44bis, 46bis en 69 in de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, tot vervanging van het artikel 43quinquies van en invoeging van de artikelen 66 en 69 in de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken Brussel*.
- X (2001o). *Verslag IKW Kernkabinet 11, 13, 18 en 20 december 2000 - Ontwerp Koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de invulling van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten z.p.*
- X (2001p). *Verslag IKW kernkabinet 24 en 25 oktober 2001 betreft koninklijk besluit betreffende de aanduiding en de uitoefening van managementfuncties in de federale overheidsdiensten Brussel*.
- X (2002a). *Beter Bestuurlijk Beleid - Reorganisatie van het Vlaams Overheidsapparaat - Leidraad voor Sectorale invulling - Beleidsdomein Ruimte, Wonen en Onroerend Erfgoed*.
- X (2002b). *Beter Bestuurlijk Beleid - reorganisatie Vlaams overheidsapparaat - Sectorale invulling Beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid*.
- X (2002c). *Beter Bestuurlijk Beleid - reorganisatie Vlaams overheidsapparaat - Sectorale invulling Cultuur, Jeugd, Sport en Media*.
- X (2002d). *Beter Bestuurlijk Beleid - Sectorale invulling Beleidsdomein Mobiliteit*.
- X. (19-11-2002e). *Leidraad voor het transitietraject naar de nieuwe organisatiestructuur per beleidsdomein*.
- X. (5-7-2002f). *Nota ter voorbereiding van de ministerraad. BBB Ruimte Wonen en Onroerend Erfgoed*.
- X (2002g). *Sectorale invulling Wetenschappen en Technologische Innovaties*.
- X (2002h). *Snelinfo 2002/06:Reorganisatie Vlaamse overheid - sectorale invulling Beleidsdomein Leefmilieu en Natuur*.
- X (2002i). *Snelinfo 2002/13 Reorganisatie Vlaamse overheid - sectorale invulling Organisatiestructuur en taakstelling van het beleidsdomein Mobiliteit Voorbereiding sectorale invulling van het beleidsdomein Landbouw*.
- X (2002j). *Snelinfo 2002/20 Beter Bestuurlijk Beleid - Sectorale invulling Organisatiestructuur en taakstelling beleidsdomein Welzijn en Volksgezondheid*.
- X (2002k). *Snelinfo 2002/37: Beter Bestuurlijk Beleid Personeelsbeleid - Krachtlijnen voor een raamstatuut*.
- X (2002l). *Snelinfo 2002/44:Beter Bestuurlijk Beleid - Vlaamse regering keurt voorontwerp kaderdecreet 'Bestuurlijk Beleid' principieel goed*.
- X (2002m). *Snelinfo 2002/46: Beter Bestuurlijk Beleid Aanstelling van dertien veranderingsmanagers*.
- X (2003, March 4a). *Blauwe en rode kabinetschefs liggen goed in de markt. De Tijd*.
- X (2003, April 9b). *Copernicus voorlopig nog niet begraven. De Tijd*.
- X (2004a). *Aanstelling van dertien transitiecoördinatoren. BBB Nieuwsbrief, 13*.
- X (2004b). *Raamstatuut integrale tekst werkversie 5bis 04/06/2004*.
- X (2004c). *Snelinfo 2004/15 Beter Bestuurlijk Beleid - De organisatie van de Vlaamse administratie*.
- X (2004d). *Snelinfo 2004/38: Beter Bestuurlijk Beleid Samenstelling van het college van ambtenaren-generaal voor de bestuurlijke hervorming*.
- X (2004e). *Snelinfo 2004/50: Beter Bestuurlijk Beleid: transitieverantwoordelijken per beleidsdomein*.
- X (2004f). *Snelinfo Beter Bestuurlijk Beleid - Aansturing en arbeidsvoorwaarden voor topmanagers*.
- X (2004g). *Verslag IKW voorontwerp van decreet 'VDAB'*.
- X (2004, June 13h). *Vlaams Blok grote winnaar. De Standaard*.
- X (2005a). *Afsprakennota Vlaamse Regering 22 juli 2005*.
- X (2005b). *Identificatie van personen die moeten herplaatst worden in toepassing van artikel 39 van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003*.
- X (2005c). *IKW Besluit leidend ambtenaren + raamstatuut*.
- X (2005d). *Nota aan de Vlaamse regering. Beter Bestuurlijk Beleid - Ontwerpbesluit van de Vlaamse regering met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie. Versie 21/01/2005 ter bespreking voorgelegd aan IKW*.

- X (2005e). *Nota aan de Vlaamse regering. Beter Bestuurlijk Beleid - Ontwerpbesluit van de Vlaamse regering met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie. versie 26/01/2005 na bespreking in IKW.*
- X (2005f). *Snelinfo 2005/32 BBB: Wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 2005 betreffende de aanduiding en uitoefening van de management- en projectleiderfuncties en van de functie van algemeen directeur bij de diensten van de Vlaamse overheid.*
- X (2005g). *Snelinfo 2005/40 BBB: wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 2005 betreffende de aanduiding en uitoefening van de management- en projectleiderfuncties en van de functie van algemeen directeur bij de diensten van de Vlaamse overheid.*
- X (2005h). *Snelinfo 2005/65 - BBB in werking op 1 januari 2006 - Lijst van vacante functies per entiteit.*
- X (2005i). *Verslag IKW - BBB dd. 25 en 27 januari 2005. Agendapunt 1: ontwerp-organisatiebesluit.*
- X (2005j). *Verslag IKW 13 juli 2005 (10.00u) - Voorbereiding herplaatsing A2L.*
- X (2005k). *Verslag IKW 17 oktober 2005 (18.00). Lijst algemeen directeurs.*
- X (2005l). *Verslag IKW 2 mei 2005 - Functiebeschrijving N-functies.*
- X (2005m). *Verslag IKW 24 mei 2005. Besluit N-functies.*
- X (2005n). *Verslag IKW 31 mei 2005. N-functies.*
- X (2005o). *Verslag IKW 5 juli 2005 (09.00u)- Lijst van te herplaatsen ambtenaren en procedure.*
- X (2005p). *Verslag IKW 9 mei 2005. Besluit N-functies.*
- X (2006a). *Deelverslag IKW 15 februari 2006 - 3de ronde N-functies en AD.*
- X (2006b). *IKW dd. 16 juni 2006 m.b.t. de 3e ronde voor de invulling van de N-functies.*
- X (2006c). *Snelinfo 2006/21 BBB: 10 van 13 beleidsdomeinen treden op 1 april in werking.*
- X (2006d). *Snelinfo 2006/57 BBB: benoeming topmanagers derde ronde-overzicht van leidend ambtenaren.*
- X (2006e). *Snelinfo-Beter Bestuurlijk Beleid - Mandaat van de veranderingsmanagers ten einde.*
- Yesilkagit, K. & De Vries, J. (2004). Reform styles of political and administrative elites in majoritarian and consensus democracies : public management reforms in New Zealand and the Netherlands. *Public administration*, 82, 951-974.
- Yin, R. (1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Yin, R. (2003). *Case study research - Design and Methods*. London.
- Ziller, J. (1993). *Administrations compares: les systŠmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris: Montchrestien.

DOCTORATEN IN DE SOCIALE WETENSCHAPPEN

I. REEKS VAN DOCTORATEN IN DE SOCIALE WETENSCHAPPEN⁽¹⁾

1. CLAEYS, U., *De sociale mobiliteit van de universitair afgestudeerden te Leuven. Het universitair onderwijs als mobiliteitskanaal*, 1971, 2 delen 398 blz.
2. VANHESTE, G., *Literatuur en revolutie*, 1971, 2 delen, 500 blz.
3. DELANGHE, L., *Differentiële sterfte in België. Een sociaal-demografische analyse*, 1971, 3 delen, 773 blz.
4. BEGHIN, P., *Geleide verandering in een Afrikaanse samenleving. De Bushi in de koloniale periode*, 1971, 316 blz.
5. BENOIT, A., *Changing the education system. A Colombian case-study*, 1972, 382 blz.
6. DEFEVER, M., *De huisartssituatie in België*, 1972, 374 blz.
7. LAUWERS, J., *Kritische studie van de secularisatietheorieën in de sociologie*, 1972, 364 blz.
8. GHOOS, A., *Sociologisch onderzoek naar de gevolgen van industrialisering in een rekonversiegebied*, 1972, 256 blz.
+ bijlagen.
9. SLEDSSENS, G., *Mariage et vie conjugale du moniteur rwandais. Enquête sociologique par interview dirigée parmi les moniteurs mariés rwandais*, 1972, 2 delen, 549 blz.
10. TSAI, C., *La chambre de commerce internationale. Un groupe de pression international. Son action et son rôle dans l'élaboration, la conclusion et l'application des conventions internationales établies au sein des organisations intergouvernementales à vocation mondiale (1945-1969)*, 1972, 442 blz.
11. DEPRE, R., *De topambtenaren van de ministeries in België. Een bestuurssociologisch onderzoek*, 1973, 2 delen, 423 blz. + bijlagen.
12. VAN DER BIESEN, W., *De verkiezingspropaganda in de democratische maatschappij. Een literatuurkritische studie en een inhoudsanalyse van de verkiezingscampagne van 1958 in de katholieke pers en in de propagandapublikaties van de C.V.P.*, 1973, 434 blz.
13. BANGO, J., *Changements dans les communautés villageoises de l'Europe de l'Est. Exemple : la Hongarie*, 1973, 434 blz.
14. VAN PELT, H., *De omroep in revisie. Structurering en ontwikkelingsmogelijkheden van het radio- en televisiebestel in Nederland en België. Een vergelijkende studie*, Leuven, Acco, 1973, 398 blz.

⁽¹⁾ EEN EERSTE SERIE DOCTORATEN VORMT DE REEKS VAN DE SCHOOL VOOR POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN (NRS. 1 TOT EN MET 185). DE INTEGRALE LIJST KAN WORDEN GEVONDEN IN NADIEN GEPUBLICEERDE DOCTORATEN, ZOALS G. DOOGHE, "DE STRUCTUUR VAN HET GEZIN EN DE SOCIALE RELATIES VAN DE BEJAARDEN". ANTWERPEN, DE NEDERLANDSE BOEKHANDEL, 1970, 290 BLZ.
EEN TWEEDE SERIE DOCTORATEN IS VERMELD IN DE "NIEUWE REEKS VAN DE FACULTEIT DER ECONOMISCHE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN". DE INTEGRALE LIJST KAN WORDEN GEVONDEN IN O.M. M. PEETERS, "GODSDIENST EN TOLERANTIE IN HET SOCIALISTISCH DENKEN". EEN HISTORISCH-DOCTRINAIRE STUDIE, 1970, 2 DELEN, 568 BLZ.

15. MARTENS, A., *25 jaar wegwerparbeiders. Het Belgisch immigratiebeleid na 1945*, 1973, 319 blz.
16. BILLET, M., *Het verenigingsleven in Vlaanderen. Een sociologische typologieformulering en hypothesetoetsing*, 1973, 695 blz. + bijlagen.
17. BRUYNOOGHE, R., *De sociale structurering van de gezinsverplegingssituatie vanuit kostgezinnen en patiënten*, 1973, 205 blz. + bijlagen.
18. BUNDERVOET, J., *Het doorstromingsprobleem in de hedendaagse vakbeweging. Kritische literatuurstudie en verkennend onderzoek in de Belgische vakbonden*, 1973, 420 blz. + bijlagen.
19. GEVERS, P., *Ondernemingsraden, randverschijnselen in de Belgische industriële democratiseringsbeweging. Een sociologische studie*, 1973, 314 blz.
20. MBELA, H., *L'intégration de l'éducation permanente dans les objectifs socio-économiques de développement. Analyse de quelques politiques éducationnelles en vue du développement du milieu rural traditionnel en Afrique noire francophone*, 1974, 250 blz.
21. CROLLEN, L., *Small powers in international systems*, 1974, 250 blz.
22. VAN HASSEL, H., *Het ministrieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, 1974, 460 blz. + bijlagen.
23. MARCK, P., *Public relations voor de landbouw in de Europese Economische Gemeenschap*, 1974, 384 blz.
24. LAMBRECHTS, E., *Vrouwenarbeid in België. Een analyse van het tewerkstellingsbeleid inzake vrouwelijke arbeidskrachten sinds 1930*, 1975, 260 blz.
25. LEMMEN, M.H.W., *Rationaliteit bij Max Weber. Een godsdienstsociologische studie*, 1975, 2 delen, 354 blz.
26. BOON, G., *Ontstaan, ontwikkeling en werking van de radio-omroep in Zaïre tijdens het Belgisch Koloniaal Bewind (1937-1960)*, 1975, 2 delen, 617 blz.
27. WUYTS, H., *De participatie van de burgers in de besluitvorming op het gebied van de gemeentelijke plannen van aanleg. Analyse toegespitst op het Nederlandstalige deel van België*, 1975, 200 blz. + bijlage.
28. VERRIEST, F., *Joris Helleputte en het corporatisme*, 1975, 2 delen, 404 blz.
29. DELMARTINO, F., *Schaalvergroting en bestuurskracht. Een beleidsanalystische benadering van de herstructurering van de lokale besturen*, 1975, 3 delen, 433 blz. + bijlagen.
30. BILLIET, J., *Secularisering en verzuiling in het Belgisch onderwijs*, 1975, 3 delen, 433 blz. + bijlagen.
31. DEVISCH, R., *L'institution rituelle Khita chez les Yaka au Kwaango du Nord. Une analyse sémiologique*, 1976, 3 volumes.
32. LAMMERTYN, F., *Arbeidsbemiddeling en werkloosheid. Een sociologische verkenning van het optreden van de diensten voor openbare arbeidsbemiddeling van de R.V.A.*, 1976, 406 blz.
33. GOVAERTS, F., *Zwitserland en de E.E.G. Een case-study inzake Europese integratie*, 1976, 337 blz.
34. JACOBS, T., *Het uit de echt scheiden. Een typologiserend onderzoek, aan de hand van de analyse van rechtsplegingsdossiers in echtscheiding*. 1976, 333 blz. + bijlage.

35. KIM DAI WON, *Au delà de l'institutionnalisation des rapports professionnels. Analyse du mouvement spontané ouvrier belge.* 1977, 282 blz.
36. COLSON, F., *Sociale indicatoren van enkele aspecten van bevolkingsgroei.* 1977, 341 blz. + bijlagen.
37. BAECK, A., *Het professionaliseringsproces van de Nederlandse huisarts.* 1978, 721 blz. + bibliografie.
38. VLOEBERGHES, D., *Feedback, communicatie en organisatie. Onderzoek naar de betekenis en de toepassing van het begrip "feedback" in de communicatiewetenschap en de organisatietheorieën.* 1978, 326 blz.
39. DIERICKX, G., *De ideologische factor in de Belgische politieke besluitvorming.* 1978, 609 blz. + bijvoegsels.
40. VAN DE KERCKHOVE, J., *Sociologie. Maatschappelijke relevantie en arbeidersemancipatie.* 1978, 551 blz.
41. DE MEYER A., *De populaire muziekindustrie. Een terreinverkennde studie.* 1979, 578 blz.
42. UDDIN, M., *Some Social Factors influencing Age at Death in the situation of Bangladesh.* 1979, 316 blz. + bijlagen.
43. MEULEMANS, E., *De ethische problematiek van het lijden aan het leven en aan het samen-leven in het oeuvre van Albert Camus. De mogelijke levensstijlen van luciditeit, menselijkheid en solidariteit.* 1979, 413 blz.
44. HUYPENS, J., *De plaatselijke nieuwsfabriek. Regionaal nieuws. Analyse van inhoud en structuur in de krant.* 494 blz.
45. CEULEMANS, M.J., *Women and Mass Media: a feminist perspective. A review of the research to date the image and status of women in American mass media.* 1980, 541 blz. + bijlagen.
46. VANDEKERCKHOVE, L., *Gemaakt van asse. Een sociologische studie van de westerse somatische cultuur.* 1980, 383 blz.
47. MIN, J.K., *Political Development in Korea, 1945-1972.* 1980, 2 delen, 466 blz.
48. MASUI, M., *Ongehuwd moeder. Sociologische analyse van een wordingsproces.* 1980, 257 blz.
49. LEDOUX, M., *Op zoek naar de rest ...; Genealogische lezing van het psychiatrisch discours.* 1981, 511 blz.
50. VEYS, D., *De generatie-sterftetafels in België.* 1981, 3 delen, 326 blz. + bijlagen.
51. TACQ, J., *Kausaliteit in sociologisch onderzoek. Een beoordeling van de zgn. 'causal modeling'-technieken in het licht van verschillende wijsgerige opvattingen over kausaliteit.* 1981, 337 blz.
52. NKUNDABAGENZI, F., *Le système politique et son environnement. Contribution à l'étude de leur interaction à partir du cas des pays est-africains : le Kenya et la Tanzanie.* 1981, 348 blz.
53. GOOSSENS, L., *Het sociaal huisvestingsbeleid in België. Een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleembehandeling op het gebied van het wonen.* 1982, 3 delen.
54. SCHEPERS, R., *De opkomst van het Belgisch medisch beroep. De evolutie van de wetgeving en de beroepsorganisatie in de 19de eeuw.* 1983, 553 blz.
55. VANSTEENKISTE, J., *Bejaardzijn als maatschappelijk gebeuren.* 1983, 166 blz.
56. MATTHIJS, K., *Zelfmoord en zelfmoordpoging.* 1983, 3 delen, 464 blz.

57. CHUNG-WON, Choue, *Peaceful Unification of Korea. Towards Korean Integration*. 1984, 338 blz.
58. PEETERS, R., *Ziekte en gezondheid bij Marokkaanse immigranten*. 1983, 349 blz.
59. HESLING, W., *Retorica en film. Een onderzoek naar de structuur en functie van klassieke overtuigingsstrategieën in fictionele, audiovisuele teksten*. 1985, 515 blz.
60. WELLEN, J., *Van probleem tot hulpverlening. Een exploratie van de betrekkingen tussen huisartsen en ambulante geestelijke gezondheidszorg in Vlaanderen*. 1984, 476 blz.
61. LOOSVELDT, G., *De effecten van een interviewtraining op de kwaliteit van gegevens bekomen via het survey-interview*. 1985, 311 blz. + bijlagen.
62. FOETS, M., *Ziekte en gezondheidsgedrag : de ontwikkeling van de sociologische theorievorming en van het sociologisch onderzoek*. 1985, 339 blz.
63. BRANCKAERTS, J., *Zelfhulporganisaties. Literatuuranalyse en explorerend onderzoek in Vlaanderen*. 1985.
64. DE GROOFF, D., *De elektronische krant. Een onderzoek naar de mogelijkheden van nieuwsverspreiding via elektronische tekstmedia en naar de mogelijke gevolgen daarvan voor de krant als bedrijf en als massamedium*. 1986, 568 blz.
65. VERMEULEN, D., *De maatschappelijke beheersingsprocessen inzake de sociaal-culturele sector in Vlaanderen. Een sociologische studie van de "verzuiling", de professionalisering en het overheidsbeleid*. 1983, 447 blz.
66. OTSHOMANPITA, Alok, *Administration locale et développement au Zaïre. Critiques et perspectives de l'organisation politico-administrative à partir du cas de la zone de Lodja*. 1988, 507 blz.
67. SERVAES, J., *Communicatie en ontwikkeling. Een verkennende literatuurstudie naar de mogelijkheden van een communicatiebeleid voor ontwikkelingslanden*. 1987, 364 blz.
68. HELLEMANS, G., *Verzuiling. Een historische en vergelijkende analyse*. 1989, 302 blz.

II. NIEUWE REEKS VAN DOCTORATEN IN DE SOCIALE WETENSCHAPPEN

1. LIU BOLONG, *Western Europe - China. A comparative analysis of the foreign policies of the European Community, Great Britain and Belgium towards China (1970-1986)*. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, 1988, 335 blz.
2. EERDEKENS, J., *Chronische ziekte en rolverandering. Een sociologisch onderzoek bij M.S.-patiënten*. Leuven, Acco, 1989, 164 blz. + bijlagen.
3. HOUBEN, P., *Formele beslissingsmodellen en speltheorie met toepassingen en onderzoek naar activiteiten en uitgaven van locale welzijnsinstellingen en coalities*. Leuven, Departement Sociologie, 1988, 631 blz. (5 delen).
4. HOOGHE, L., *Separatisme. Conflict tussen twee projecten voor natievorming. Een onderzoek op basis van drie succesvolle separatismen*. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, 1989, 451 blz. + bijlagen.

5. SWYNGEDOUW, M., *De keuze van de kiezer. Naar een verbetering van de schattingen van verschuivingen en partijvoorkeur bij opeenvolgende verkiezingen en peilingen*. Leuven, Sociologisch Onderzoeksinstituut, 1989, 333 blz.
6. BOUCKAERT, G., *Productiviteit in de overheid*. Leuven, Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, 1990, 394 blz.
7. RUEBENS, M., *Sociologie van het alledaagse leven*. Leuven, Acco, 1990, 266 blz.
8. HONDEGHEM, A., *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. Leuven, Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, 1990, 498 blz. + bijlage.
9. WINNUBST, M., *Wetenschapspopularisering in Vlaanderen. Profiel, zelfbeeld en werkwijze van de Vlaamse wetenschapsjournalist*. Leuven, Departement Communicatiewetenschap, 1990.
10. LAERMANS, R., *In de greep van de "moderne tijd". Modernisering en verzuiling, individualisering en het naoorlogse publieke discours van de ACW-vormingsorganisaties : een proeve tot cultuursociologische duiding*. Leuven, Garant, 1992.
11. LUYTEN, D., *OCMW en Armenzorg. Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*. Leuven, S.O.I. Departement Sociologie, 1993, 487 blz.
12. VAN DONINCK, B., *De landbouwcoöperatie in Zimbabwe. Bouwsteen van een nieuwe samenleving ?* Grimbergen, vzw Belgium-Zimbabwe Friendship Association, 1993. 331 blz.
13. OPDEBEECK, S., *Afhankelijkheid en het beëindigen van partnergeweld*. Leuven, Garant, 1993. 299 blz. + bijlagen.
14. DELHAYE, C., *Mode geleefd en gedragen*. Leuven, Acco, 1993, 228 blz.
15. MADDENS, B., *Kiesgedrag en partijstrategie*. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Politologie, K.U.Leuven, 1994, 453 blz.
16. DE WIT, H., *Cijfers en hun achterliggende realiteit. De MTMM-kwaliteitsparameters op hun kwaliteit onderzocht*. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1994, 241 blz.
17. DEVELTERE, P., *Co-operation and development with special reference to the experience of the Commonwealth Caribbean*. Leuven, Acco, 1994, 241 blz.
18. WALGRAVE, S., *Tussen loyaliteit en selectiviteit. Een sociologisch onderzoek naar de ambivalente verhouding tussen nieuwe sociale bewegingen en groene partij in Vlaanderen*. Leuven, Garant, 1994, 361 blz.
19. CASIER, T., *Over oude en nieuwe mythen. Ideologische achtergronden en repercussies van de politieke omwentelingen in Centraal- en Oost-Europa sinds 1985*. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 1994, 365 blz.
20. DE RYNCK, F., *Streekontwikkeling in Vlaanderen. Besturingsverhoudingen en beleidsnetwerken in bovenlokale ruimtes*. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Bestuurswetenschap, K.U.Leuven, 1995, 432 blz.
21. DEVOS, G., *De flexibilisering van het secundair onderwijs in Vlaanderen. Een organisatie-sociologische studie van macht en institutionalisering*. Leuven, Acco, 1995, 447 blz.

22. VAN TRIER, W., *Everyone A King? An investigation into the meaning and significance of the debate on basic incomes with special references to three episodes from the British inter-War experience.* Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1995, vi+501 blz.
23. SELS, L., *De overheid viert de teugels. De effecten op organisatie en personeelsbeleid in de autonome overheidsbedrijven.* Leuven, Acco, 1995, 454 blz.
24. HONG, K.J., *The C.S.C.E. Security Regime Formation: From Helsinki to Budapest.* Leuven, Acco, 1996, 350 blz.
25. RAMEZANZADEH, A., *Internal and international dynamics of ethnic conflict. The Case of Iran.* Leuven, Acco, 1996, 273 blz.
26. HUYSMANS, J., *Making/Unmaking European Disorder. Meta-Theoretical, Theoretical and Empirical Questions of Military Stability after the Cold War.* Leuven, Acco, 1996, 250 blz.
27. VAN DEN BULCK J., *Kijkbuis kennis. De rol van televisie in de sociale en cognitieve constructie van de realiteit.* Leuven, Acco, 1996, 242 blz.
28. JEMADU Aleksius, *Sustainable Forest Management in the Context of Multi-level and Multi-actor Policy Processes.* Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Bestuur en Overheidsmanagement, K.U.Leuven, 1996, 310 blz.
29. HENDRAWAN Sanerya, *Reform and Modernization of State Enterprises. The Case of Indonesia.* Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Bestuur en Overheidsmanagement, K.U.Leuven, 1996, 372 blz.
30. MUIJS Roland Daniël, *Self, School and Media: A Longitudinal Study of Media Use, Self-Concept, School Achievement and Peer Relations among Primary School Children.* Leuven, Departement Communicatiewetenschap, K.U.Leuven, 1997, 316 blz.
31. WAEGE Hans, *Vertogen over de relatie tussen individu en gemeenschap.* Leuven, Acco, 1997, 382 blz.
32. FIERS Stefaan, *Partijvoorzitters in België of 'Le parti, c'est moi'?* Leuven, Acco, 1998, 419 blz.
33. SAMOY Erik, *Ongeschied of ongewenst? Een halve eeuw arbeidsmarktbeleid voor gehandicapten.* Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1998, 640 blz.
34. KEUKELEIRE Stephan, *Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB): het buitenlands beleid van de Europese Unie op een dwaalspoor.* Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Internationale Betrekkingen, K.U.Leuven, 1998, 452 blz.
35. VERLINDEN Ann, *Het ongewone alledaagse: over zwarte katten, horoscopen, miraculeuze genezingen en andere geloofselementen en praktijken. Een sociologie van het zogenaamde bijgeloof.* Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1999, 387 blz. + bijlagen.
36. CARTON Ann, *Een interviewernetwerk: uitwerking van een evaluatieprocedure voor interviewers.* Leuven, Departement Sociologie, 1999, 379 blz. + bijlagen.
- WANG Wan-Li, *Understanding Taiwan-EU Relations: An Analysis of the Years from 1958 to 1998.* Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Internationale Betrekkingen, K.U.Leuven, 1999, 326 blz. + bijlagen.
38. WALRAVE Michel, *Direct Marketing en Privacy. De verhouding tussen direct marketingscommunicatie en de bescherming van de informatiele en de relationele privacy van consumenten.* Leuven, Departement Communicatiewetenschap, K.U.Leuven, 1999, 480 blz. + bijlagen.
39. KOCHUYT Thierry, *Over een ondercultuur. Een cultuursociologische studie naar de relatieve deprivatie van arme gezinnen.* Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1999, 386 blz. + bijlagen.

40. WETS Johan, Waarom onderweg? Een analyse van de oorzaken van grootschalige migratie- en vluchtelingenstromen. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, Afdeling Internationale Betrekkingen, K.U.Leuven, 1999, 321 blz. + bijlagen.
41. VAN HOOTEGEM Geert, De draaglijke traagheid van het management. Productie- en Personeelsbeleid in de industrie. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1999, 471 blz. + bijlagen.
42. VANDEBOSCH Heidi, Een geboeid publiek? Het gebruik van massamedia door gedetineerden. Leuven, Departement Communicatiewetenschap, K.U.Leuven, 1999, 375 blz. + bijlagen.
43. VAN HOVE Hildegard, De weg naar binnen. Spiritualiteit en zelfontplooiing. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2000, 369 blz. + bijlagen.
44. HUYS Rik, Uit de band? De structuur van arbeidsverdeling in de Belgische autoassemblagebedrijven. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2000, 464 blz. + bijlagen.
45. VAN RUYSEVELDT Joris, Het belang van overleg. Voorwaarden voor macroresponsieve CAO-onderhandelingen in de marktsector. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2000, 349 blz. + bijlagen.
46. DEPAUW Sam, Cohesie in de parlementsfracties van de regeringsmeerderheid. Een vergelijkend onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (1987-97). Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2000, 510 blz. + bijlagen.
47. BEYERS Jan, Het maatschappelijk draagvlak van het Europees beleid en het einde van de permissieve consensus. Een empirisch onderzoek over politiek handelen in een meerlagig politiek stelsel. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2000, 269 blz. + bijlagen.
48. VAN DEN BULCK Hilde, De rol van de publieke omroep in het project van de moderniteit. Een analyse van de bijdrage van de Vlaamse publieke televisie tot de creatie van een nationale cultuur en identiteit (1953-1973). Leuven, Departement Communicatiewetenschap, K.U.Leuven, 2000, 329 blz. + bijlagen.
49. STEEN Trui, Krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid in de Vlaamse gemeenten. Een studie naar de sturing en implementatie van veranderingsprocessen bij de overheid. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2000, 340 blz. + bijlagen.
50. PICKERY Jan, Applications of Multilevel Analysis in Survey Data Quality Research. Random Coefficient Models for Respondent and Interviewer Effects. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2000, 200 blz. + bijlagen.
51. DECLERCQ Aniana (Anja), De complexe zoektocht tussen orde en chaos. Een sociologische studie naar de differentiatie in de institutionele zorgregimes voor dementerende ouderen. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2000, 260 blz. + bijlagen.
52. VERSCHRAEGEN Gert, De maatschappij zonder eigenschappen. Systeemtheorie, sociale differentiatie en moraal. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2000, 256 blz. + bijlagen.
53. DWIKARDANA Saptia, The Political Economy of Development and Industrial Relations in Indonesia under the New Order Government. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2001, 315 blz. + bijlagen.
54. SAUER Tom, Nuclear Inertia. US Nuclear Weapons Policy after the Cold War (1990-2000). Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2001, 358 blz. + bijlagen.
55. HAJNAL Istvan, Classificatie in de sociale wetenschappen. Een evaluatie van de nauwkeurigheid van een aantal clusteranalysemethoden door middel van simulaties. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2001, 340 blz. + bijlagen.
56. VAN MEERBEECK Anne, Het doopsel: een familieritueel. Een sociologische analyse van de betekenissen van dopen in Vlaanderen. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2001, 338 blz. + bijlagen.
57. DE PRINS Peggy, Zorgen om zorg(arbeid). Een vergelijkend onderzoek naar oorzaken van stress en maatzorg in Vlaamse rusthuizen. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2001, 363 blz. + bijlagen.
58. VAN BAVEL Jan, Demografische reproductie en sociale evolutie: geboortebeperking in Leuven 1840-1910. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2001, 362 blz. + bijlagen.
59. PRINSLOO Riana, Subnationalism in a Cleavaged Society with Reference to the Flemish Movement since 1945. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2001, 265 blz. + bijlagen.
60. DE LA HAYE Jos, Missed Opportunities in Conflict Management. The Case of Bosnia-Herzegovina (1987-1996). Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2001, 283 blz. + bijlagen.

61. ROMMEL Ward, Heeft de sociologie nood aan Darwin? Op zoek naar de verhouding tussen evolutiepsychologie en sociologie. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2002, 287 blz. + bijlagen.
62. VERVLiet Chris, Vergelijking tussen Duits en Belgisch federalisme, ter toetsing van een neofunctionalistisch verklaringsmodel voor bevoegdheidsverschuivingen tussen nationale en subnationale overheden: een analyse in het economisch beleidsdomein. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2002, 265 blz. + bijlagen.
63. DHOEST Alexander, De verbeelde gemeenschap: Vlaamse tv-fictie en de constructie van een nationale identiteit. Leuven, Departement Communicatiewetenschap, K.U.Leuven, 2002, 384 blz. + bijlagen.
64. VAN REETH Wouter, The Bearable Lightness of Budgeting. The Uneven Implementation of Performance Oriented Budget Reform Across Agencies. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2002, 380 blz. + bijlagen.
65. CAMBRé Bart, De relatie tussen religiositeit en ethnocentrisme. Een contextuele benadering met cross-culturele data. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2002, 257 blz. + bijlagen.
66. SCHEERS Joris, Koffie en het aroma van de stad. Tropische (re-)productiestructuren in ruimtelijk perspectief. Casus centrale kustvlakte van Ecuador. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2002, 294 blz. + bijlagen.
67. VAN ROMPAEY Veerle, Media on / Family off? An integrated quantitative and qualitative investigation into the implications of Information and Communication Technologies (ICT) for family life. Leuven, Departement Communicatiewetenschap, K.U.Leuven, 2002, 232 blz. + bijlagen.
68. VERMEERSCH Peter, Roma and the Politics of Ethnicity in Central Europe. A Comparative Study of Ethnic Minority Mobilisation in the Czech Republic, Hungary and Slovakia in the 1990s. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2002, 317 blz. + bijlagen.
69. GIELEN Pascal, Pleidooi voor een symmetrische kunstsociologie. Een sociologische analyse van artistieke selectieprocessen in de sectoren van de hedendaagse dans en de beeldende kunst in Vlaanderen. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2002, 355 blz. + bijlagen.
70. VERHOEST Koen, Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2002, 352 blz. + bijlagen.
71. LEFÈVRE Pascal, Willy Vandersteens Suske en Wiske in de krant (1945-1971). Een theoretisch kader voor een vormelijke analyse van strips. Leuven, Departement Communicatiewetenschap, K.U.Leuven, 2003, 186 blz. (A3) + bijlagen.
72. WELKENHUYSEN-GYBELS Jerry, The Detection of Differential Item Functioning in Likert Score Items. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2003, 222 blz. + bijlagen.
73. VAN DE PUTTE Bart, Het belang van de toegeschreven positie in een moderniserende wereld. Partnerkeuze in 19de-eeuwse Vlaamse steden (Leuven, Aalst en Gent). Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2003, 425 blz. + bijlagen.
74. HUSTINX Lesley, Reflexive modernity and styles of volunteering: The case of the Flemish Red Cross volunteers. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2003, 363 blz. + bijlagen.
75. BEKE Wouter, De Christelijke Volkspartij tussen 1945 en 1968. Breuklijnen en pacificatiemechanismen in een catch-allpartij. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2004, 423 blz. + bijlagen.
76. WAYENBERG Ellen, Vernieuwingen in de Vlaamse centrale - lokale verhoudingen: op weg naar partnerschap? Een kwalitatieve studie van de totstandkoming en uitvoering van het sociale impulsbeleid. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2004, 449 blz. + bijlagen.
77. MAESSCHALCK Jeroen, Towards a Public Administration Theory on Public Servants' Ethics. A Comparative Study. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2004, 374 blz. + bijlagen.
78. VAN HOYWEGHEN Ine, Making Risks. Travels in Life Insurance and Genetics. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2004, 248 blz. + bijlagen.
79. VAN DE WALLE Steven, Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government? Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2004, 261 blz. + bijlagen.
80. WAUTERS Bram, Verkiezingen in organisaties. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2004, 707 blz. + bijlagen.

81. VANDERLEYDEN Lieve, Het Belgische/Vlaamse ouderenbeleid in de periode 1970-1999 gewikt en gewogen. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2004, 386 blz. + bijlagen.
82. HERMANS Koen, De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 2005, 300 blz. + bijlagen.
83. BEVIGLIA ZAMPETTI Americo, The Notion of 'Fairness' in International Trade Relations: the US Perspective. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2005, 253 blz. + bijlagen.
84. ENGELÉN Leen, De verbeelding van de Eerste Wereldoorlog in de Belgische speelfilm (1913-1939). Leuven, Departement Communicatiewetenschap, K.U.Leuven, 2005, 290 blz. + bijlagen.
85. VANDER WEYDEN Patrick, Effecten van kiessystemen op partijsystemen in nieuwe democratieën. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven/K.U.Brussel, 2005, 320 blz. + bijlagen.
86. VAN HECKE Steven, Christen-democraten en conservatieven in de Europese Volkspartij. Ideologische verschillen, nationale tegenstellingen en transnationale conflicten. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2005, 306 blz. + bijlagen.
87. VAN DEN VONDER Kurt, "The Front Page" in Hollywood. Een geïntegreerde historisch-poëtische analyse. Leuven, Departement Communicatiewetenschap, K.U.Leuven, 2005, 517 blz. + bijlagen.
88. VAN DEN TROOST Ann, Marriage in Motion. A Study on the Social Context and Processes of Marital Satisfaction. Leuven, Departement Sociologie, K.U.Leuven/R.U.Nijmegen, Nederland, 2005, 319 blz. + bijlagen.
89. ERTUGAL Ebru, Prospects for regional governance in Turkey on the road to EU membership: Comparison of three regions. Leuven, Departement Politieke Wetenschappen, K.U.Leuven, 2005, 384 blz. + bijlagen.
90. BENIJTS Tim, De keuze van beleidsinstrumenten. Een vergelijkend onderzoek naar duurzaam sparen en beleggen in België en Nederland. Leuven, Onderzoekseenheid: Instituut voor de Overheid [IO], K.U.Leuven, 2005, 501 blz. + bijlagen
91. MOLLICA Marcello, The Management of Death and the Dynamics of an Ethnic Conflict: The Case of the 1980-81 Irish National Liberation Army (INLA) Hunger Strikes in Northern Ireland. Leuven, Onderzoekseenheid: Instituut voor Internationaal en Europees Beleid [IIEB], K.U.Leuven, 2005, 168 blz. + bijlagen
92. HEERWEGH Dirk, Web surveys. Explaining and reducing unit nonresponse, item nonresponse and partial nonresponse. Leuven, Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologie [CeSO], K.U.Leuven, 2005, 350 blz. + bijlagen
93. GELDERS David (Dave), Communicatie over nog niet aanvaard beleid: een uitdaging voor de overheid? Leuven, Onderzoekseenheid: School voor Massacommunicatieresearch [SMC], K.U.Leuven, 2005, (Boekdeel 1 en 2) 502 blz. + bijlagenboek
94. PUT Vital, Normen in performance audits van rekenkamers. Een casestudie bij de Algemene Rekenkamer en het National Audit Office. Leuven, Onderzoekseenheid: Instituut voor de Overheid [IO], K.U.Leuven, 2005, 209 blz. + bijlagen
95. MINNEBO Jurgen, Trauma recovery in victims of crime: the role of television use. Leuven, Onderzoekseenheid: School voor Massacommunicatieresearch [SMC], K.U.Leuven, 2006, 187 blz. + bijlagen
96. VAN DOOREN Wouter, Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach. Leuven, Onderzoekseenheid: Instituut voor de Overheid [IO], K.U.Leuven, 2006, 245 blz. + bijlagen
97. GIJSELINCKX Caroline, Kritisch Realisme en Sociologisch Onderzoek. Een analyse aan de hand van studies naar socialisatie in multi-etnische samenlevingen. Leuven, Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologie [CeSO], K.U.Leuven, 2006, 305 blz. + bijlagen
98. ACKAERT Johan, De burgemeestersfunctie in België. Analyse van haar legitimering en van de bestaande rolpatronen en conflicten. Leuven, Onderzoekseenheid: Instituut voor de Overheid [IO], K.U.Leuven, 2006, 289 blz. + bijlagen
99. VLEMINCKX Koen, Towards a New Certainty: A Study into the Recalibration of the Northern-Tier Conservative Welfare States from an Active Citizens Perspective. Leuven, Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologie [CeSO], K.U.Leuven, 2006, 381 blz. + bijlagen
100. VIZI Balázs, Hungarian Minority Policy and European Union Membership. An Interpretation of Minority Protection Conditionality in EU Enlargement. Leuven, Onderzoekseenheid: Instituut voor Internationaal en Europees Beleid [IIEB], K.U.Leuven, 2006, 227 blz. + bijlagen

101. GEERARDYN Aagje, Het goede doel als thema in de externe communicatie. Bedrijfscommunicatie met een sociaal gezicht? Leuven, Onderzoekseenheid: School voor Massacommunicatieresearch [SMC], K.U.Leuven, 2006, 272 blz. + bijlagen
102. VANCOPPENOLLE Diederik, De ambtelijke beleidsvormingsrol verkend en getoetst in meervoudig vergelijkend perspectief. Een two-level analyse van de rol van Vlaamse ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming. Leuven, Onderzoekseenheid: Instituut voor de Overheid [IO], K.U.Leuven, 2006, 331 blz. + bijlagenboek
103. DOM Leen, Ouders en scholen: partnerschap of (ongelijke) strijd? Een kwalitatief onderzoek naar de relatie tussen ouders en scholen in het lager onderwijs. Leuven, Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 2006, 372 blz. + bijlagen
104. NOPPE Jo, Van kiesprogramma tot regeerakkoord. De beleidsonderhandelingen tussen de politieke partijen bij de vorming van de Belgische federale regering in 1991-1992 en in 2003. Leuven, Onderzoekseenheid: Centrum voor Politicologie [CePO], K.U.Leuven, 2006, 364 blz. + bijlagen
105. YASUTOMI Atsushi, Alliance Enlargement: An Analysis of the NATO Experience. Leuven, Onderzoekseenheid: Instituut voor Internationaal en Europees Beleid [IIEB], K.U.Leuven, 2006, 294 blz. + bijlagen
106. VENTURINI Gian Lorenzo, Poor Children in Europe. An Analytical Approach to the Study of Poverty in the European Union 1994-2000. Dipartimento di Scienze Sociali, Università degli studi di Torino, Torino (Italië) / Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 2006, 192 blz. + bijlagen
107. EGGERMONT Steven, The impact of television viewing on adolescents' sexual socialization. Onderzoekseenheid: School voor Massacommunicatieresearch [SMC], K.U.Leuven, 2006, 244 blz. + bijlagen
108. STRUYVEN Ludovicus, Hervormingen tussen drang en dwang. Een sociologisch onderzoek naar de komst en de gevolgen van marktwerking op het terrein van arbeidsbemiddeling. Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 2006, 323 blz. + bijlagen
109. BROOS Agnetha, De digitale kloof in de computergeneratie: ICT-exclusie bij adolescenten. School voor Massacommunicatieresearch [SMC], K.U.Leuven, 2006, 215 blz. + bijlagen
110. PASPALANOVA Mila, Undocumented and Legal Eastern European Immigrants in Brussels. Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 383 blz. + bijlagen
111. CHUN Kwang Ho, Democratic Peace Building in East Asia in Post-Cold War Era. A Comparative Study. Onderzoekseenheid: Instituut voor Internationaal en Europees Beleid [IIEB], K.U.Leuven, 2006, 297 blz. + bijlagen
112. VERSCHUERE Bram, Autonomy & Control in Arm's Length Public Agencies: Exploring the Determinants of Policy Autonomy. Onderzoekseenheid: Instituut voor de Overheid [IO], K.U.Leuven, 2006, 363 blz. + bijlagenboek
113. VAN MIERLO Jan, De rol van televisie in de cultivatie van percepties en attitudes in verband met geneeskunde en gezondheid. Onderzoekseenheid: School voor Massa-communicatieresearch [SMC], K.U.Leuven, 2007, 363 blz. + bijlagen
114. VENCATO Maria Francesca, The Development Policy of the CEECs: the EU Political Rationale between the Fight Against Poverty and the Near Abroad. Onderzoekseenheid: Instituut voor Internationaal en Europees Beleid [IIEB], K.U.Leuven, 2007, 276 blz. + bijlagen
115. GUTSCHOVEN Klaas, Gezondheidsempowerment en de paradigmaverschuiving in de gezondheidszorg: de rol van het Internet. Onderzoekseenheid: School voor Massa-communicatieresearch [SMC], K.U.Leuven, 2007, 330 blz. + bijlagen
116. OKEMWA James, Political Leadership and Democratization in the Horn of Africa (1990-2000) Onderzoekseenheid: Instituut voor Internationaal en Europees Beleid [IIEB], K.U.Leuven, 2007, 268 blz. + bijlagen
117. DE COCK Rozane, Trieste Vedetten? Assisenverslaggeving in Vlaamse kranten. Onderzoekseenheid: School voor Massa-communicatieresearch [SMC], K.U.Leuven, 2007, 257 blz. + bijlagen
118. MALLIET Steven, The Challenge of Videogames to Media Effect Theory. Onderzoekseenheid: Centrum voor Mediacultuur en communicatietechnologie [CMC], K.U.Leuven, 2007, 187 blz. + bijlagen
119. VANDECASTEELE Leen, Dynamic Inequalities. The Impact of Social Stratification Determinants on Poverty Dynamics in Europe. Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 246 blz. + bijlagen
120. DONOSO Veronica, Adolescents and the Internet: Implications for Home, School and Social Life. Onderzoekseenheid: School voor Massa-communicatieresearch [SMC], K.U.Leuven, 2007, 264 blz. + bijlagen

121. DOBRE Ana Maria, Europeanisation From A Neo-Institutionalist Perspective: Experiencing Territorial Politics in Spain and Romania. Onderzoekseenheid: Instituut voor Internationaal en Europees Beleid [IIEB], K.U.Leuven, 2007, 455 blz. + bijlagen
122. DE WIT Kurt, Universiteiten in Europa in de 21e eeuw. Netwerken in een veranderende samenleving. Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 362 blz. + bijlagen
123. CORTVRIENDT Dieter, The Becoming of a Global World: Technology / Networks / Power / Life. Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 330 blz. + bijlagen
124. VANDER STICHELE Alexander, De culturele alleseter? Een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar 'culturele omnivoriteit' in Vlaanderen. Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 395 blz. + bijlagen(boek)
125. LIU HUANG Li-chuan, A Biographical Study of Chinese Restaurant People in Belgium: Strategies for Localisation. Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 345 blz. + bijlagen
126. DEVILLÉ Aleidis, Schuilen in de schaduw. Een sociologisch onderzoek naar de sociale constructie van verblijfsillegaliteit. Onderzoekseenheid: Centrum voor Sociologisch Onderzoek [CeSO], K.U.Leuven, 444 blz. + bijlagen
127. FABRE Elodie, Party Organisation in a multi-level setting: Spain and the United Kingdom. . Onderzoekseenheid: Centrum voor Politicologie [CePO], K.U.Leuven, 237 blz. + bijlagen

