



THEMATISCHE FACTSHEET EUROPEES SEMESTER

KWALITEIT VAN HET OPENBAAR BESTUUR

1. INLEIDING

Het openbaar bestuur weerspiegelt de institutionele grondslagen op grond waarvan landen worden geleid¹. Het openbaar bestuur speelt in op de behoeften van de maatschappij en functioneert op basis van organisatorische structuren, procedures, rollen, relaties, beleid en programma's. Het geeft vorm aan duurzame economische welvaart², sociale cohesie en menselijk welzijn³. Het beïnvloedt het maatschappelijk vertrouwen en scheidt de voorwaarden voor het creëren van publieke waarde⁴.

Openbare instellingen spelen een cruciale rol om de juiste stimulansen te creëren, de onzekerheid te doen afnemen en welvaart op de lange termijn mogelijk te maken. Tekortkomingen in de werking van het openbaar bestuur kunnen een aanzienlijke belemmering vormen voor de

werking van de eengemaakte markt, voor investeringen op regionaal en lokaal niveau⁵ en voor innovatie.

Sommige EU-landen doen er alles aan om de prestaties van hun overheidsdiensten te bevorderen, terwijl andere de bouwstenen van hun bestuursstelsel zouden moeten herbekijken. Gezien de huidige snelheid van sociale, technologische en economische veranderingen moeten alle overheidsdiensten zich aanpassen aan de nieuwe realiteit.

De EU ondersteunt de inspanningen op dit gebied door middel van financiering, technische normen en instrumenten, analyse, peer-to-peeruitwisseling, richtsnoeren en technische bijstand (zie bijlage 1).

Deze factsheet gaat over de **horizontale aspecten van de werking van het openbaar bestuur**. Er wordt ingegaan op het bereiken van resultaten en het verbeteren van de verantwoording, de beleidsvorming, de structuren en procedures, de personele middelen en de dienstverlening. Gerelateerde governanceaspecten, zoals de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, corruptie, doeltreffende rechtsstelsels en belastingstelsels en belastingadministratie komen aan bod in afzonderlijke factsheets.

¹ Holmberg S. & Rothstein B., "Good Government: The Relevance of Political Science", Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann D., Kraay A. & Zoido-Lobaton P., Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196.

³ Hallerod B., Rothstein B., Nandy S. & Daoud A., "Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries", World Development, augustus 2013; 48:19-31.

⁴ Publieke waarde is de waarde die wordt gedeeld door alle actoren in de samenleving: burgers, bedrijven, organisaties en informele groepen. Ze is het resultaat van alle besluiten over de toewijzing van middelen die worden genomen door alle belanghebbenden in de samenleving in haar geheel.

⁵ Comité van de Regio's, "Resultaten van de online enquête van het CvdR over obstakels voor investeringen op lokaal en regionaal niveau", secretariaat van de commissie Economisch Beleid (ECON), Brussel, september 2016.

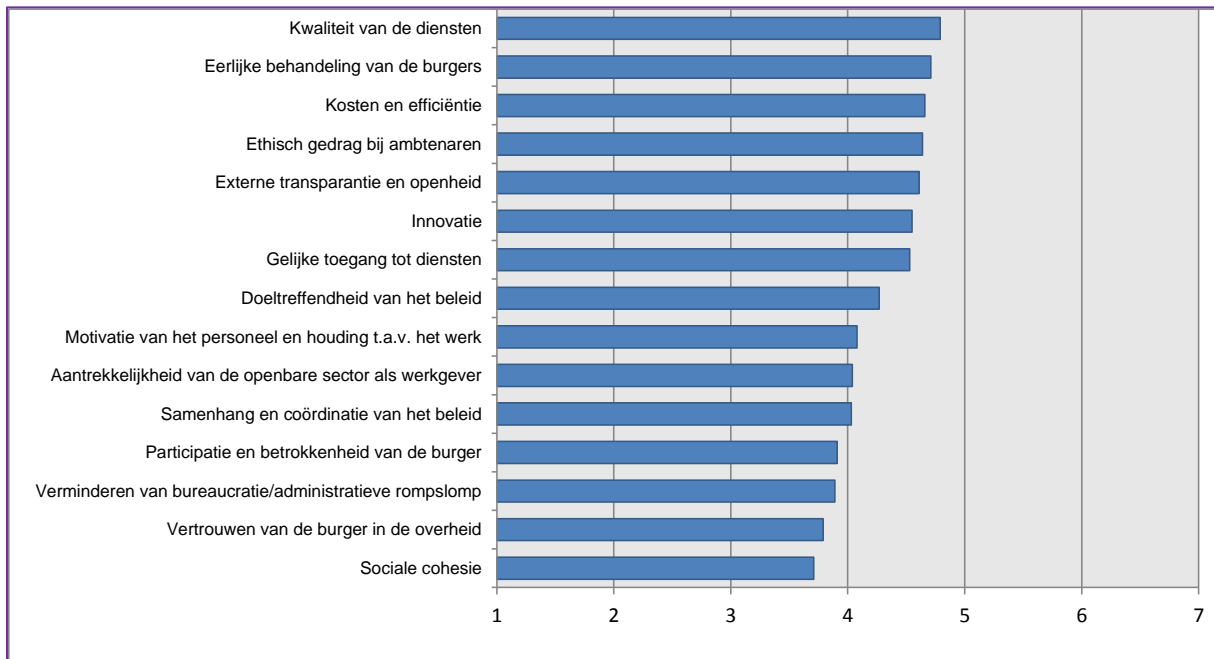
2. VOORNAAMSTE UITDAGINGEN

2.1. Verwezenlijkingen en beperkingen van recente hervormingen

De hervormingen van de voorbije twee decennia in de lidstaten hebben tot enige verbetering van de kosteneffectiviteit en de efficiëntie van het openbaar bestuur

geleid. Algemeen gezien zijn de instellingen opener en transparanter geworden en is de toegang tot en de kwaliteit van de diensten verbeterd. Het vertrouwen van de burger in de overheid, de sociale cohesie en de aantrekkelijkheid van de openbare sector als werkgever zijn evenwel achteruitgegaan.

Figuur 1: verwezenlijkingen van de hervormingen⁶



Bron: Hammerschmid, G. et al⁷.

⁶ Van 1 (= sterke achteruitgang) tot en met 7 (= sterke verbetering).

⁷ Hammerschmid, G. et al., "Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives", COCOPS European Policy Brief, 2013.

Er is onvoldoende verbeterd op het gebied van partnerschappen en netwerken.

De redenen voor deze ongelijke vooruitgang zijn moeilijk te achterhalen, omdat systematische evaluatie van hervormingen gewoonlijk wordt onderschat en dus in beperkte mate wordt uitgevoerd⁸. Bovendien bestaan er weinig vergelijkende analyses tussen landen, beleidsterreinen en administratieve organisaties op het gebied van ervaringen met en successen van hervormingen⁹.

Veel hervormingsinitiatieven in Europa zijn gericht op een herschikking van formele structuren en procedures. Vaak wordt een top-downbenadering toegepast volgens een politieke of budgettaire logica, en soms wordt vergeten om het menselijk potentieel te ontwikkelen, de werking van de overheid te herbekijken of de bestuurscultuur te veranderen. Overheidsbestuurders beschikken vaak over weinig autonomie. Instellingen worden zelden aangemoedigd tot zelfreflectie, tot het leren uit eigen fouten of tot innovatie. In veel landen hebben langdurige en intensieve formalistische herstructureringen geleid tot algemene "hervormingsmoeheid".

De lidstaten die na 2004 tot de EU zijn toegetreden, hebben verregaande administratieve hervormingen doorgevoerd als onderdeel van hun voorbereiding tot het EU-lidmaatschap. Bedoeling was de beleidsvorming te moderniseren, de coördinatie doeltreffender te maken en een op verdiensten gebaseerd ambtenarenapparaat te creëren dat hoogopgeleid personeel zou kunnen aantrekken en in dienst houden.

Enkele jaren na de toetreding ging in veel van deze landen het elan echter

verloren¹⁰. Veel aspecten van de administratieve hervorming bleven broos en versplinterd. De duurzaamheid van de hervorming komt vaak in het gedrang omdat er geen politieke consensus over de inhoud en de richting was, omdat de onderliggende politisering niet werd aangepakt en omdat de belangrijkste overheidsinstellingen zwak en onstabiel waren. Door het ontbreken van een professioneel, onpartijdig hoger management om de modernisering in goede banen te leiden, bleven talrijke wetswijzigingen een lege doos en volgden er geen werkmethode¹¹.

2.2. Uitvoeringscapaciteit

De indicatoren voor duurzame governance¹² geven aan in welke mate overheden in staat zijn om goed beleid te voeren en wat de participatieve en toezichthoudende bevoegdheden van de sociale actoren zijn. Ze brachten grote verschillen binnen de EU aan het licht op het gebied van uitvoeringscapaciteit en verantwoording. Een aanzienlijk aantal landen gebruikt zijn formele regelingen voor een betere beleidsvorming in de praktijk nog nauwelijks.

Strategische planning en coördinatie is het zwakst in Griekenland, Cyprus en Hongarije, maar wordt het best geïntegreerd in de beleidsvorming in Denemarken, Finland en het Verenigd Koninkrijk. In een groot aantal landen is de wetenschappelijke onderbouwing van de beleidsontwikkeling nog steeds beperkt en moet de kwaliteit van de effectbeoordeling van de regelgeving aanzienlijk worden verbeterd. Een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk

⁸ Hammerschmid, G. ed., et al, "Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top", Elgar, 2016.

⁹ Peters, B. G. & Pierre, J., "Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research", Governance, 30, 2017, blz. 11-16.

¹⁰ Meyer-Sahling, J., "The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession", SIGMA Paper Nr 44. OESO, Parijs, 2009.

¹¹ Verheijen, T., "Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?", World Bank Working Paper No 115, Washington DC, 2007.

¹² De Sustainable Governance Indicators (SGI) van de Bertelsmann Stiftung combineren een analyse van de beleidsprestaties, het democratisch gehalte en het openbaar bestuur voor 41 EU- en OESO-landen (Bertelsmann, 2017).

middenveld en de academische wereld in de ontwikkeling en de evaluatie van het beleid kan de kwaliteit van dat beleid in Griekenland, Hongarije en Roemenië een impuls geven.

In totaal 14 EU-lidstaten vertonen een neerwaartse trend in de algemene governance-index (Estland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Finland en Zweden). Slechts bij drie landen (Italië, Cyprus en Malta) is de uitvoeringscapaciteit de voorbije vier jaar, sinds de invoering van de indicatoren, aanzienlijk verbeterd (meer dan 0,5 procentpunten).

2.3. Ontwikkeling van het potentieel van werknemers in overheidsdiensten

De openbare sector is de grootste "bedrijfstak" van de EU. Er werken ongeveer 75 miljoen mensen, of ongeveer 25 % van de totale actieve bevolking. De overheidsuitgaven bedragen bijna 50 % van het bbp.

Uit de meest recente enquêtes¹³ blijkt dat de totale werkgelegenheid in de openbare sector in de lidstaten, na een daling in 2012 (tot 7 % in Griekenland en 4,7 % in het VK), terug het niveau van vóór de crisis heeft bereikt. In sommige landen werd gesnoeid in het personeel in de openbare sector (3,5 % in Letland, 3,6 % in Nederland), terwijl dat personeelsbestand in andere landen werd uitgebreid met maximaal 2 procentpunten (Tsjechië, Estland, Hongarije en Slovenië). Uit de beschikbare gegevens kan worden afgeleid dat de wijzigingen van het personeelsbestand doorgaans verdeeld worden tussen centrale en lagere overheden. Er zijn een aantal uitzonderingen, maar die zijn in sommige gevallen te verklaren door de reorganisatie van de dienstverlening tussen de verschillende bestuursniveaus.

De vergrijzing van de ambtenaren is het grootste risico voor de openbare instellingen in de EU. In sommige landen

(België, Spanje, Italië) zullen in de komende 15 jaar tot 45 % van de ambtenaren met pensioen gaan. Dat roept ernstige vragen op in verband met langetermijncapaciteit, institutionele stabiliteit en kwaliteit van de dienstverlening¹⁴.

Er is dan ook nood aan effectieve strategieën om talent aan te trekken, kennisoverdracht te waarborgen en loopbaanontwikkeling aan te bieden.

Nepotisme is een groot probleem in sommige nationale stelsels en kan een belemmering vormen voor elke rationele inspanning om een beter openbaar bestuur uit te bouwen¹⁵. Politisering en het gebrek aan een op verdiensten gebaseerd aanwervingsbeleid wakkeren corruptie bij de openbare diensten aan en ondermijnen de prestaties¹⁶.

De verlaging van de overheidsuitgaven tijdens de crisis heeft een weerslag gehad op de bezoldiging van werknemers en op investeringen in opleiding van overheidsperoneel¹⁷. Gemiddeld ligt het loon van hoge ambtenaren 2,6 keer lager dan dat van hun hoge managers. In Italië is de kloof tussen het loon van topambtenaren en dat van hoge managers het grootst en in Griekenland, Letland en Slovenië het kleinst¹⁸. Over het algemeen zijn arbeidsintensiteit en stress in de

¹⁴ Baltic Institute of Social Sciences et al., "The Study on the Future Role and Development of the Public Administration", Riga, 2015.

¹⁵ Kopecky, P. et al. eds., "Party Patronage and Party Government in European Democracies", Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, J.-H. & Sass Mikkelsen K., "Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries", Public Administration, 2016.

¹⁷ OESO, "Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service", OECD Publishing, Parijs, 2016.

¹⁸ Volgens OESO-definities: "topambtenaren" zijn de ambtenaren onder de minister of staatssecretaris; "hoge managers" is het niveau onder de topambtenaren; "hoge ambtenaren" zijn de beleidsanalysten en andere professionals die betrokken zijn bij de beleids- en programmaontwikkeling.

¹³ OESO, "Government at a Glance 2017", OECD Publishing, Parijs, 2017.

overheidsdiensten toegenomen. Onethisch gedrag is niet zichtbaar toegenomen.

Meestal is het personeelsbeleid gericht op prestaties, maar de ontwikkeling van het potentieel van de werknemers krijgt niet altijd dezelfde prioriteit. Procedurebeheer krijgt voorrang boven personeelsbeheer. In sommige landen in Centraal- en Oost-Europa zijn de benaderingen op het centrale niveau en de niveaus eronder incoherent¹⁹. Gezien de belangrijke rol van de lagere overheden in de dienstverlening (en in sommige gevallen in de regelgeving) kan betere coördinatie tussen alle overheidsniveaus helpen om te beantwoorden aan de behoefte aan een goed opgeleid en goed presterend overheidsapparaat.

2.4. Kwaliteit van de openbare dienstverlening

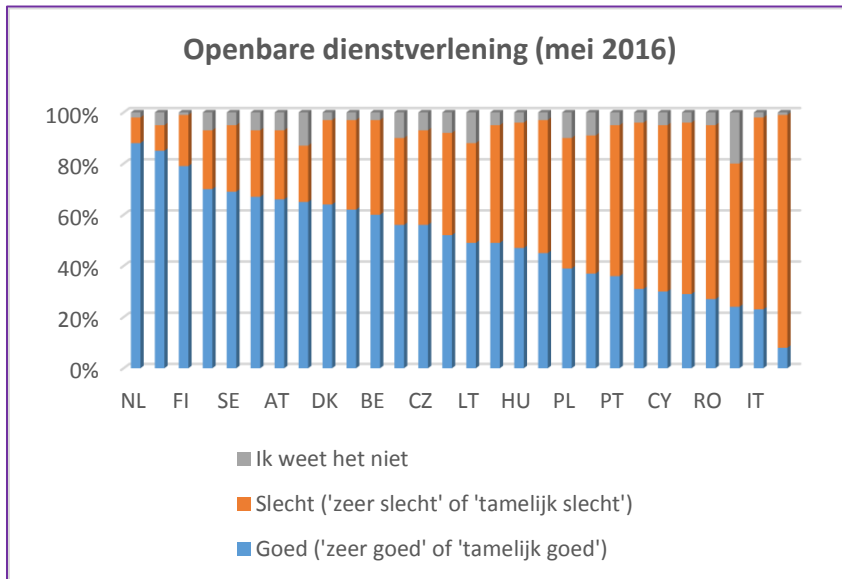
Volgens een recente enquête²⁰ hangt de kwaliteit van de overheidsdiensten van een land nauw samen met de mate van vertrouwen in het openbaar bestuur, het gemak waarmee zaken kunnen worden gedaan en het maatschappelijk welzijn. De kwaliteit van de overheidsdiensten is eveneens een goede indicatie voor de algemene goede werking van een staat.

Figuur 2 toont de grote verschillen in de manier waarop de openbare diensten in de EU worden ervaren.

¹⁹ Europese Commissie, Overzicht van de overheidsdiensten in de EU-lidstaten (*aangekondigd*).

²⁰ Zie opendataportaal van de EU, Standaard Eurobarometer 85, 2016 data volume A.

Figuur 2: perceptie van de kwaliteit van de overheidsdiensten

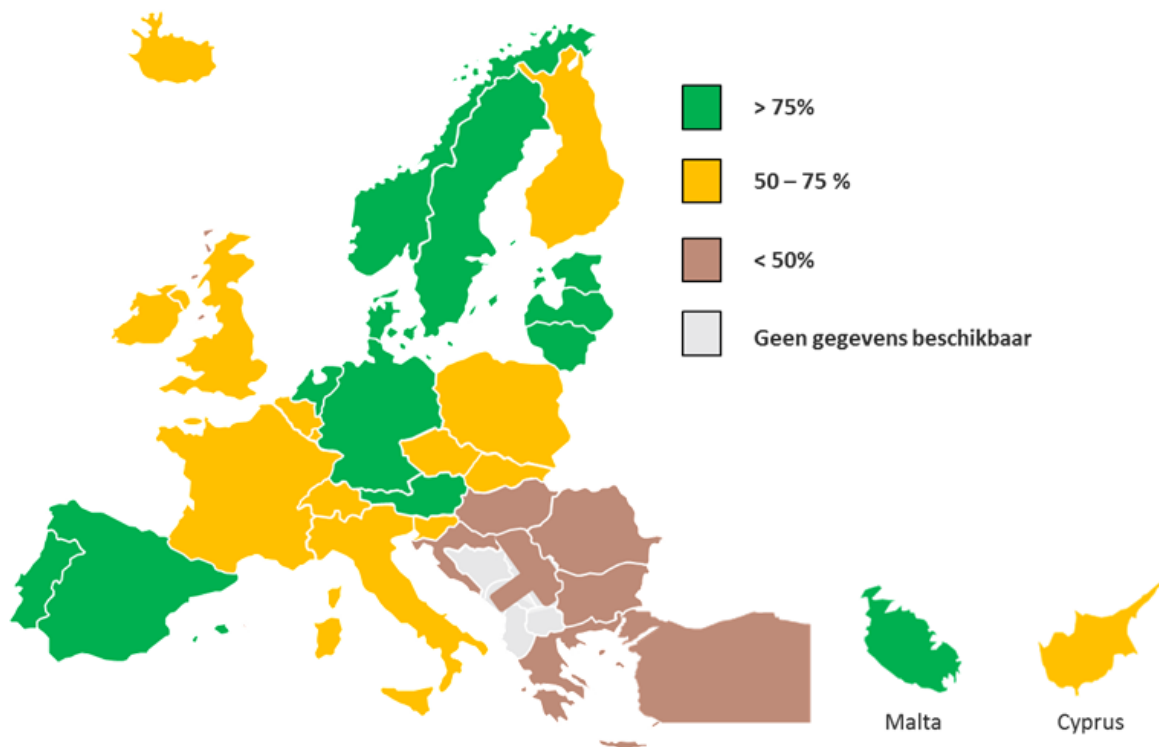


Figuur 2 toont de grote verschillen in de manier waarop de openbare diensten in de EU worden ervaren.

2.5. Online-dienstverlening

Goed opgezette e-overheidsdiensten kunnen van invloed zijn op de kwaliteit en de doeltreffendheid van de openbare dienstverlening.

Figuur 3: prestaties van e-governance



Bron: Europese Commissie, 2016.

Uit het benchmarkverslag 2017 inzake e-overheid blijkt echter dat er binnen Europa grote verschillen bestaan in prestaties op dat gebied. De best presterende cluster bestaat uit de Scandinavische landen, de Baltische landen, de Iberische landen, Duitsland, Malta, Nederland en Oostenrijk. De slechtst presterende cluster bestaat uit Zuidoost-Europese landen. De prestaties worden gemeten als een gemiddelde van scores voor 4 benchmarks van het hoogste niveau: gebruikersgerichtheid, transparantie, grensoverschrijdende mobiliteit en hefboomen.

Als we kijken naar de prioriteiten van het nieuwe [actieplan inzake e-overheid](#), dat bedoeld is om nieuwe initiatieven op te zetten op basis van de zeven onderstaande beginselen, toont het benchmarkverslag inzake e-overheid van de EU aan dat online-overheidsdiensten niet overal op dezelfde manier zijn verbeterd:

"Digitaal by default" (alles in principe digitaal): In veel landen zijn verplichte onlinediensten gebruikelijk (in de helft van de EU-landen is het verplicht één of meer onlinediensten aan te bieden) en zijn de diensten voor studenten toegenomen (in 11 van de 34 landen). Dat is echter niet het geval voor de rest van de EU (4 van de 34 landen).

In de lidstaten met de meest ontwikkelde onlinediensten is het onlinekanaal het standaardkanaal voor 43 % van de diensten ten behoeve van de burger. 48 % van de EU-burgers die gebruik maken van openbare diensten, is echter nog niet in staat om het onlinekanaal te gebruiken, voornamelijk omdat ze niet over de nodige vaardigheden beschikken.

"Eenmaligheidsbeginsel": Het hergebruik van informatie is slechts licht toegenomen (met 1 procentpunt) en informatie wordt in de helft van de openbare diensten hergebruikt. 10 % van de diensten die nodig zijn bij de opstart van een bedrijf, zijn geautomatiseerd, maar dat cijfer ligt veel lager bij diensten voor de burger. Gebruik van verouderde software bemoeilijkt de modernisering van e-overheidsdiensten aanzienlijk en

verhindert de volledige toepassing van het eenmaligheidsbeginsel.

"Inclusiviteit en toegankelijkheid": Bijna alle EU-burgers hebben toegang tot het internet. Het gebruik van mobiele toestellen om toegang te krijgen tot het internet, is de voorbije vijf jaar sterk toegenomen: 1 op 2 overheidswebsites is momenteel geschikt voor mobiele apparatuur.

"Standaard grensoverschrijdend": De benchmark voor bedrijfsmobiliteit geeft aan dat grensoverschrijdende diensten achterblijven: 17 % van de diensten die ondernemers nodig hebben voor de opstart van hun bedrijf (of informatie over deze diensten) is niet beschikbaar vanuit een ander land. Voor ondernemers die in eigen land een bedrijf opstarten, doet dat probleem zich daarentegen in minder dan 1 % van de gevallen voor.

De meest voorkomende belemmeringen zijn taal, gebrek aan informatie op de website en de noodzaak van een fysieke ontmoeting om de dienst te leveren.

"Standaard interoperabiliteit": Uit de bevindingen blijkt dat de interoperabiliteit in de EU mogelijk geleidelijk aan het verbeteren is: momenteel wordt een in het buitenland afgegeven e-document in slechts 31 % van de gevallen aanvaard en kan een buitenlandse e-ID slechts in 22 % van de gevallen worden gebruikt.

"Betrouwbaarheid en beveiliging": De meeste EU-burgers vinden dat zij een "zekere mate" van controle hebben over de informatie die zij online verstrekken (de mogelijkheid om persoonsgegevens in openbare onlinediensten te beheren), maar de meesten hebben niet het gevoel dat ze "volledige" controle hebben (gemiddeld slechts 15 % van de respondenten). In een aantal landen bestaat er een paradox op het gebied van persoonsgegevens: burgers hebben het gevoel controle te hebben over hun persoonsgegevens, terwijl hun overheid in werkelijkheid slechts beperkte transparantie biedt. Het tegenovergestelde komt in bepaalde landen ook voor.

De **e-ID** kan de ondubbelzinnige identificatie van een persoon waarborgen

en ervoor zorgen dat een dienst wordt verstrekt aan de rechthebbende. Vrijwel alle lidstaten hebben een op nationaal niveau ondersteunde e-ID-regeling opgezet of werken daar momenteel aan. Het ontbreken van een gemeenschappelijke rechtsgrondslag belet de lidstaten echter om in andere lidstaten afgegeven e-ID's te erkennen en te aanvaarden.

De **transparantie** is verbeterd wat betreft de eigen verantwoordelijkheden en prestaties van de overheden, de dienstverlening en de persoonsgegevens. Transparantie mag dan wel op de agenda van de meeste overheden staan, de resultaten zijn niet overal dezelfde en wijzen niet op een consequente toepassing van dit beginsel. Sommige lidstaten staan op dat vlak al zeer ver, terwijl andere nog een lange weg hebben af te leggen.

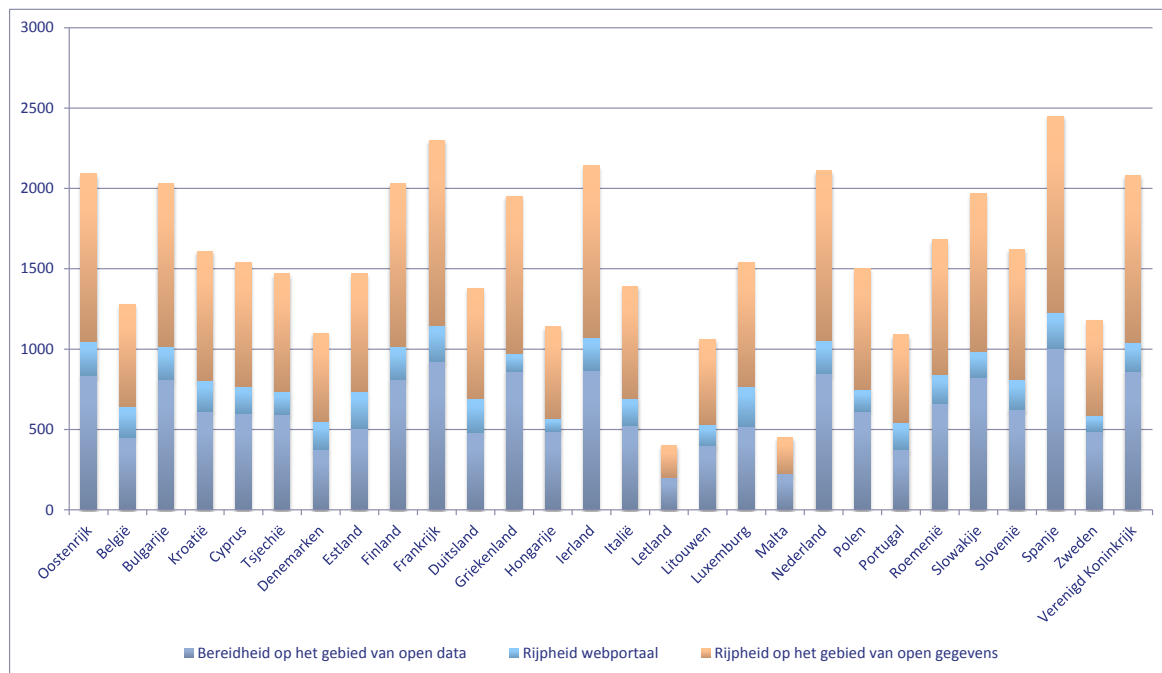
2.6. Open data

De publicatie van "open data"²¹ en de vaststelling van regels over het hergebruik ervan leveren dubbel voordeel op. De transparantie en de aansprakelijkheid van overheden nemen toe en de verlening van innovatieve onlinediensten door particuliere exploitanten wordt gestimuleerd²². Open data kunnen onderzoek en burgerparticipatie verder aanwakkeren en zo de empirische onderbouwing van de beleidsvorming versterken.

²¹ De "open data"-indicator meet de stand van zaken wat betreft open data en het hergebruik van overheidsinformatie in de EU (de indicator reikt van 0 tot 700). Zie: Europese Commissie, Scorebord voor Europese overheidsinformatie, 2014.

²² Europese Commissie, Mededeling over het bouwen aan een Europese data-economie, 2017.

Figuur 4: open data



Bron: Europese Commissie, 2016.

Uit het overzicht over de bereidheid en "rijpheid" van de lidstaten op het gebied van open data blijkt dat zij de (politieke) kennis over open data moeten vergroten, meer geautomatiseerde procedures moeten toepassen op hun webportalen om de bruikbaarheid en de herbruikbaarheid van gegevens te vergroten, en meer evenementen en opleidingen moeten organiseren ter ondersteuning van zowel lokale als nationale initiatieven²³.

2.7. Openbaar bestuur in tijden van begrotingsconsolidatie

Door de financiële crisis is de begrotingsdruk op regeringen en de overheidssector toegenomen en is begrotingsbeheer een belangrijk onderdeel geworden van de hervorming van de overheidssector. De antwoorden op de crisis zijn divers en hangen sterk af van landspecifieke en contextuele factoren. Hoewel kan worden gesteld dat gerichte bezuinigingen de voorkeur zouden moeten krijgen boven een uniforme benadering, hebben veel lidstaten geopteerd voor

evenredige bezuinigingen voor alle beleidsgebieden.

²³ Europese Commissie, Europees dataportaal, Inzicht in de stand van zaken in Europa, 2016.

2.8. Openbaar bestuur en maatschappelijke uitdagingen

De overheid moet anticiperen op maatschappelijke uitdagingen en er proactief op inspelen om de schok voor de burger en het bedrijfsleven te beperken. Maar de overheid is zelf ook onderhevig aan belangrijke externe ontwikkelingen²⁴, zoals aangegeven in bijlage 2.

Daarvoor bestaat niet meteen een pasklare oplossing. Toekomstige overheidsorganisaties moeten ernaar streven taakgericht te zijn, door innovatie gedreven, gericht op de lange termijn, gedecentraliseerd en verbonden in een netwerk en ze moeten risico's durven te nemen²⁵. Als overheidsbestuurders zich vooraf voorbereiden op de transformatie, kunnen zij ervoor zorgen dat hun instellingen beschikken over de nodige capaciteiten, vaardigheden, kennis en structuren.

3. BELEIDSINSTRUMENTEN OM DE UITDAGINGEN AAN TE PAKKEN

3.1. Ingrediënten voor beter overheidsbestuur

De overheidsdiensten maken deel uit van het bredere kader voor openbaar bestuur²⁶. Daarom moet bij het ontwerp en de uitvoering van bestuurshervormingen rekening worden gehouden met de politieke context²⁷.

In dit deel wordt ingegaan op de mogelijkheden voor de lidstaten om een beter openbaar bestuur op te bouwen. De volgende vijf (onderling verbonden)

²⁴ Pollitt, C., "Advanced Introduction to Public Management and Administration", Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato, M., "Mission-Oriented Innovation Policy", Werkdocument Institute for Innovation and Public Purpose, 2017-1.

²⁶ Pollitt, C. & Bouckaert, G., "Public Management Reform: A Comparative Analysis", 3e ed., Oxford University Press, 2011.

²⁷ Voor een overzicht van de instrumenten voor de analyse van de politieke economie, zie: Mcloughlin, C., "Political Economy Analysis: Topic Guide" (2e ed.), GSDRC, University of Birmingham, VK, 2014.

dimensies zijn van belang voor alle overheidssectoren en beleidsterreinen²⁸:

Resultaten en verantwoording	
Institutionele structuren en procedures	Ambtenarenapparaat en personeelsbeheer
Ontwikkeling en uitvoering van beleid	Dienstverlening

3.2. Resultaten en verantwoording

De moderne samenleving wordt steeds complexer en de verwachtingen ten aanzien van overheden liggen almaar hoger. De overheersende transactiebenadering²⁹ in het openbaar bestuur dient dan ook plaats te maken voor systeemdenken³⁰. Een kernelement van een dergelijke benadering is de verantwoordingsplicht van de overheid op basis van meritocratie³¹, transparantie en burgerparticipatie. De overheid moet beter gebruik maken van de kennis, het oordeel, het initiatief en de integriteit van zijn werknemers om een grotere publieke waarde te genereren³².

²⁸ Het bijzonder belangrijke aspect van *beheer van de overheidsfinanciën*, dat hier eveneens verband mee houdt, wordt behandeld in een afzonderlijke factsheet.

²⁹ Morieux, Y. & Tollman, P., "Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated", Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OESO, "Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change", OECD Publishing, Parijs, 2017.

³¹ Voor een benadering om de meritocratie te meten, zie Charron, N. et al., "Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator", working paper series, the Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2015.

³² Voor een benadering die wordt bepleit in het zogenaamde "nieuwe synthese"-kader, zie: Bourgon, J., "A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century", School of Policy Studies, Queen's University, 2011.

3.3. Institutionele structuren en procedures

Het institutionele landschap van een land bestaat gewoonlijk uit een hele reeks verschillende organisaties, zoals ministeries, agentschappen en andere openbare instanties, die op nationaal, regionaal of lokaal niveau optreden. De doeltreffendheid van de prestaties van een land hangt sterk af van de kwaliteit van de interactie tussen deze organisaties.

Het algehele systeem kan worden verbeterd door:

Verbetering van de productiviteit van het systeem door de kwaliteit van de relaties en de samenwerking te verbeteren;

Versterking van meerlagig bestuur, met gebruik van functionele mapping en evaluaties om de verantwoordelijkheden te verduidelijken en overlapping te beperken;

Afstemmen van bevoegdheden/verantwoordelijkheid en op de middelen op elk bestuurlijk niveau;

Aanmoediging van samenwerking tussen gemeenten, met bundeling van middelen en netwerken binnen en tussen de verschillende bestuursniveaus;

Stroomlijning en vereenvoudiging van procedures en bevordering van het concept en de praktijk van interoperabiliteit binnen en tussen de verschillende overheidsdiensten;

Gebruik van holistisch ontworpen ICT-oplossingen die interactie en communicatie tussen en binnen instellingen kunnen omzetten en zo de prestaties van overheidsdiensten kunnen verbeteren.

Er bestaat geen uniforme en pasklare aanpak voor de organisatie van de overheidssector. Er is een gedifferentieerde aanpak nodig, die rekening houdt met de kosten en baten van het opzetten en beheren van verschillende combinaties van bestuurswijzen voor het bereiken van de

gewenste resultaten en de optimale toewijzing van middelen op basis van de verschillende behoeften³³. Traditionele hiërarchieën worden steeds vaker vervangen door nieuwe organisatievormen, waardoor de nadruk komt te liggen op wat men "**gezamenlijke capaciteit**" zou kunnen noemen. Zogenaamd bestuur in netwerkverband is gebaseerd op samenwerking en coördinatie binnen de overheid en met belanghebbenden en tussenpersonen. Dat houdt in dat hokjesdenken moet worden doorbroken³⁴ tussen de verschillende bestuursorganen en dat infrastructuur, procedures, gegevens, troeven, kennis, middelen, inhoud en instrumenten moeten worden gedeeld³⁵.

SOLVIT³⁶ is een voorbeeld van een netwerk tussen en binnen de autoriteiten van de EU-lidstaten. Het kan helpen om administratieve problemen op te lossen die te maken hebben met wonen of zakendoen in een ander EU-land. Om een dergelijk netwerk te laten slagen, is de actieve medewerking van de lidstaten nodig, alsook de capaciteit om tijdig de resultaten af te leveren die burgers en bedrijven verwachten.

Tegelijkertijd kan het blind slopen van institutionele entiteiten ervoor zorgen dat formele structuren verdwijnen, terwijl die misschien nodig zijn voor de doeltreffendheid en verantwoording van de overheid³⁷.

Net zoals voor de organisatorische structuren een evenwicht moet worden gevonden tussen hiërarchie en samenwerking, moeten ook de voordelen van **politieke, administratieve en**

³³ Meuleman, L., "Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations", Springer, 2008.

³⁴ Tett, G., "The Silo effect", Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Europese Commissie, Een visie op overheidsdiensten, 2013.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, I. & Meuleman, L., "Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs", IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

fiscale decentralisatie worden afgewogen tegen die van stroomlijning, vereenvoudiging en schaalvoordelen³⁸.

Om **meerlagig bestuur** goed te laten functioneren, moeten de verantwoordelijkheden van subnationale overheden duidelijk worden afgelijnd. Hun bevoegdheden, middelen en capaciteiten moeten worden afgestemd op hun verantwoordelijkheden. De territoriale indeling moet haalbaar zijn en de grenzen onbetwist, en de reikwijdte van inmenging van bovenaf in de autonomie van subnationale overheden moet duidelijk worden geregeld³⁹.

3.4. Ambtenarenapparaat en personeelsbeheer

De werknemers zijn de grootste troef van overheidsorganisaties. Gezien de vergrijzing en de toegenomen automatisering van routineprocedures moet meer nadruk worden gelegd op het anticiperen van en het reageren op strategische kwesties. Daartoe is bekwaamheid en leiderschap nodig, waarbij al het personeel wordt betrokken. Bijzondere opportuniteiten voor organisatorische ontwikkeling door middel van personeelsbeheer zijn onder meer de volgende:

Plan uw personeelsbestand zodat u uw prestaties kunt verbeteren door op het juiste moment over de juiste mensen met de juiste vaardigheden te beschikken.

Trek nieuwkomers aan bij overheidsdiensten door uw imago als werkgever te boosten (betere "employer branding") en door talentmanagement.

Maak mobiliteit mogelijk binnen en tussen de instellingen om knowhow te delen en flexibiliteit en reactievermogen op te bouwen. Maar ga omzichtig te werk, want stabiliteit en betrouwbaarheid zijn eveneens belangrijk.

³⁸ Netivist, "Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach?", 2015.

³⁹ Buis, H. & Boex, J., "Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities", VNG International, 2015.

Laat de rol van bestuurder evolueren naar een faciliterende en ondersteunende rol in plaats van die van controleur en besluitvormer. Maak gebruik van kwaliteitsbeheerssystemen voor zelfverbetering.

Bevorder teamwerk, samenwerking en kennisbeheer, onder meer via leernetwerken en intergenerationeel leren.

Werk aan op basis van vakbekwaamheid, baseer promotie en ontwikkeling op verdiensten en moedig permanente opleiding en ontwikkeling aan.

Creëer een stimulerende werkplek en geef meer vertrouwen aan uw werknemers om hen te stimuleren en zichzelf te laten ontplooiën. Haal zo veel mogelijk uit de diversiteit onder uw werknemers. Ga de tevredenheid van het personeel na en maak een evaluatie.

Creëer een breder kader voor prestatiebeheer dat een afspiegeling is van een voortdurend wijzigende omgeving en van de behoefte aan flexibiliteit, verantwoording, de verwezenlijking van resultaten en dus ook permanente opleiding.

Er zijn systemen en instrumenten nodig om organisaties in staat te stellen om de stilzwijgende en impliciete kennis om te zetten in expliciete kennis die binnen de organisatie kan worden gedeeld. Dat kan het risico op personeelsverloop en op verlies van efficiëntie verminderen.

Streef naar op feedback gebaseerde hr-praktijken om te zorgen voor meer motivatie, samenwerking en professionalisme in het openbare bestuur. Wanneer hr-praktijken echter niet goed worden beheerd, kunnen ze leiden tot verdeeldheid en demotivatie, en teamwork ontmoedigen.

Verbetering van het personeelsbeheer bij de overheid is sterk afhankelijk van de context en modellen kunnen niet noodzakelijkerwijs

worden hergebruikt⁴⁰. Wat echter wel duidelijk is, is dat wat zich afspeelt binnen een organisatie, rechtstreeks impact heeft op haar vermogen en capaciteit om beleid en diensten te leveren.

3.5. Ontwikkeling en uitvoering van beleid

*"Voor de vooruitgang van onze economieën en onze samenleving is niets belangrijker dan goede regelgeving. Met 'goede' regelgeving wordt regelgeving bedoeld waarmee rechtmatige beleidsdoelen worden bereikt op een kosteneffectieve manier; regelgeving die het welzijn van de gemeenschap in het algemeen verbetert."*⁴¹

De beleidsprocedure is niet alleen lineair en samengesteld uit opeenvolgende fasen, maar heeft ook onderling verbonden en van elkaar afhankelijke elementen en terugkoppelingseffecten. De gevolgen van beleidskeuzes moeten steeds vooraf worden ingeschat, maar kunnen nooit helemaal worden voorspeld. Feedbackmechanismen zijn essentieel om bij te sturen wanneer het beleid de nagestreefde doelen niet bereikt. Wie het meest de gevolgen ondervindt van beleid, met name burgers en bedrijven, moet actief kunnen deelnemen aan de beleidsvorming.

Mogelijke opportuniteiten in dit verband zijn de volgende:

Bouw de analytische capaciteit uit en versterk de empirische onderbouwing. Maak bij de beleidsvorming gebruik van gegevensanalyse, designdenken en gedragswetenschappelijke inzichten.

Betrek het maatschappelijk middenveld en onderzoeks- en beroepsorganisaties al in de beginfase bij cocreatie en beleidsvorming.

Richt een doeltreffend overheidscentrum op om normen te

bepalen, om over de grenzen van de instellingen heen beleidsontwikkeling te regelen en om toezicht te houden op de uitvoering.

Schakel over op proef/experiment en nabeschouwing, hou daarbij permanent toezicht en doe realtime-aanpassingen ("adopt-and-adapt").

Verhoog de transparantie en openheid en maak de gegevens beschikbaar voor de ontwikkeling van betere producten en diensten.

Een eerlijke procedure en voldoende raadpleging leiden tot een breder draagvlak voor de beleidskeuzes. Er moet worden vermeden dat de beleidsvorming wordt gemonopoliseerd door enkele nauwe belangen, tégen de belangen van de maatschappij in.

Denk verder dan de wetgeving. Wetgeving is weliswaar nog steeds een courant beleidsinstrument, maar sommige landen experimenten steeds meer met gedragswetenschappelijke inzichten om de gewenste resultaten te bereiken⁴².

De belangrijkste uitdagingen zijn niet gebonden aan een enkele sector of aan een enkele organisatie. De lidstaten hebben geëxperimenteerd met specifieke analytische diensten, "beleidslabo's" (zoals het Nederlandse CPB, het Deense MindLab of de Britse Nudge Unit) en taskforces (zoals het Futures Research Centre in Finland en Slimmernetwerk in Nederland).

Data zijn zeer belangrijk voor de totstandbrenging van een doeltreffend en betrouwbaar beleid, aangezien ze een solide empirische basis vormen. Data die afkomstig zijn van een breed scala van bronnen en standpunten, moeten worden verzameld en geïnterpreteerd en vooropgezette ideeën en bestaande praktijken moeten in vraag worden gesteld bij de zoektocht naar doeltreffendere

⁴⁰ Demmke, C., "Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries", Peter Lang, 2016.

⁴¹ OESO, "OECD Regulatory Policy Outlook 2015", OECD Publishing, Parijs, 2015.

⁴² OESO, "Behavioural insights and new approaches to policy design — The views from the field". Samenvatting van een internationaal seminar, Parijs, 2015.

oplossingen⁴³. De beschikbaarheid van kernstatistieken is van fundamenteel belang. Vertegenwoordigers van de beleidssectoren moeten te kennen geven welke kernstatistieken zij nodig hebben.

Capaciteit om beleid en wetgeving af te leveren is een andere noodzakelijke voorwaarde. Tekortkomingen in de uitvoering, d.w.z. bestaande regelgeving die niet wordt gehandhaafd of nalatige handhaving die niet wordt gemonitord of bestraft, brengen de geloofwaardigheid van het bestuur in het gedrang. De kwaliteit van onafhankelijke inspectie en maatschappelijk toezicht is daarbij aan de orde.

Het deskundigenuitwisselingssysteem "**TAIEX REGIO PEER 2 PEER**" is een instrument dat behoeften en deskundigheid in verschillende landen koppelt. Dit systeem reageert rechtstreeks op specifieke verzoeken van nationale of regionale autoriteiten die de [Europese structuur- en investeringsfondsen](#) beheren via deskundigenmissies, studiebezoeken en specifieke workshops.

[TAIEX-EIR P2P](#) is een instrument van de Commissie voor de uitwisseling van ervaring tussen nationale, regionale en lokale overheden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van milieuwetgeving en -beleid in de EU.

3.6. Dienstverlening

Hier komen het beleid en het dagelijks leven van de burgers samen. De huidige maatschappelijke, technologische en economische veranderingen wekken nieuwe verwachtingen ten aanzien van de openbare diensten. Veel gebruikers verwachten gepersonaliseerde, vereenvoudigde of geautomatiseerde diensten via hun favoriete kanalen, waarbij het steeds meer om mobiele kanalen gaat⁴⁴.

Bijgevolg kan aandacht worden besteed aan de volgende opportuniteiten:

Begrijpen wat burgers, bedrijven en andere overheden nodig hebben en verwachten van de openbare diensten, door middel van bijvoorbeeld rondvragen, focusgroepen, "mystery shopping", het in kaart brengen van het consumententraject, analyse van belangrijke levensgebeurtenissen en op empathie gebaseerde technieken.

Diensten leveren op het moment, op de plaats en aan het tempo dat de gebruikers het beste uitkomt, en het "digital by default"-beginsel combineren met opties met meerdere kanalen⁴⁵.

Enmalige registratie en "no-stop-shops" mogelijk maken (waar diensten automatisch worden geleverd op basis van rechten), gebruikers zelf hun pakket van van e-diensten laten samenstellen (via "clouds" van overheidsdiensten), en evolueren naar "digitaal by default".

Het volledige dienstenpakket evalueren om na te gaan of bepaalde diensten elkaar overlappen of achterhaald zijn.

Creatief zijn met de opheffing van verouderde diensten om ze te vervangen door nieuwe diensten, waarmee betere resultaten kunnen worden bereikt.

Overschakelen naar gedeelde interne diensten (waar van toepassing) om de efficiëntie en vooral de (interne) klantgerichtheid te verhogen.

Burgers en maatschappelijke organisaties stimuleren om hun inzichten als gebruikers van diensten te gebruiken in het kader van cocreatie en coproductie met overheidsdiensten en aandeelhouderschap, onder meer bij gezamenlijke overheidsopdrachten.

⁴³ Europese Commissie, "Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners", 2015.

⁴⁴ Europese Commissie, Benchmarkverslag inzake e-overheid, 2017.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, "The Vanguard Method and Digital", 2017.

Interoperabiliteit en "**standaard grensoverschrijdend**" zijn door de toenemende digitalisering en internationalisering van de maatschappij steeds belangrijkere normen geworden bij de beleidsvorming.

De toepassing van de **e-ID** en **fiduciare diensten** kan leiden tot meer veiligheid en comfort bij onlineactiviteiten, zoals de indiening van een belastingaangifte, de inschrijving in een buitenlandse universiteit, de opstart van een bedrijf in een andere lidstaat, de inschrijving voor een onlineaanbesteding, enz.

De "**digital by default**"-strategie zou op EU-niveau een besparing kunnen opleveren van ongeveer tien miljard euro per jaar⁴⁶. Digitalisering is ook essentieel voor efficiënt en controleerbaar begrotingsbeheer⁴⁷.

Toepassing van het **eenmaligheidsbeginsel** in de EU zou waarschijnlijk een nettobesparing op EU-niveau opleveren van ongeveer 5 miljard euro per jaar in 2017⁴⁸.

Gebruikers verwachten vandaag ook dat overheidsdiensten open en transparant zijn, dat ze bestuurlijke procedures volgbaar maken en dat ze hun de mogelijkheid bieden om feedback te geven over de kwaliteit van de dienstverlening en om bij te dragen aan administratieve verbeteringen en aan de verwezenlijking van nieuwe ideeën. Raadpleging moet worden gezien als een continuüm, waarbij eerst moet worden achterhaald wat de eerste behoeften en verwachtingen zijn en nadien moet worden geëvalueerd of gebruikers vinden dat voldoende is

ingespeeld op die behoeften en verwachtingen⁴⁹.

⁴⁶ Europese Commissie, "Studie over collaboratieve productie bij e-overheid" (SMART 2010/0075)', 2010.

⁴⁷ Europese Commissie, Benchmarkverslag inzake e-overheid, 2017.

⁴⁸ Europese Commissie, "Studie over e-overheid en de vermindering van de administratieve lasten (SMART 2012/0061)", 2012.

⁴⁹ Europese Commissie, "Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners", 2015.

Het beschikbaar stellen van overheidsinformatie in elektronisch formaat is een krachtig middel om datagestuurde bedrijven en dus groei te ondersteunen. Naar verwachting zal dat een economische winst opleveren van ongeveer 40 miljard euro per jaar⁵⁰. De rechtstreekse impact van open data op de economie van de EU werd in 2010 op 32 miljard euro geraamd, met een geraamd jaarlijks groeipercentage van 7 %⁵¹.

ICT en automatisering zijn bepalende factoren voor een betere openbardienstverlening, maar er moet ook worden stilgestaan bij een aantal risico's:

Digitaliseer de bureaucratie niet — technologische overwegingen moeten echt de laatste in de rij zijn bij geïntegreerde benaderingen op basis van gestroomlijnde procedures. Anders loopt men het risico de bureaucratie te digitaliseren in plaats van te voorzien in een naadloze dienstverlening.

Deel en hergebruik instrumenten, systemen en diensten⁵² — de verleiding om het wiel weer te willen uitvinden is groot in de ICT-sector. Veel ICT-projecten zijn te duur en presteren ondermaats. Er bestaan reeds talrijke beproefde digitale oplossingen voor openbare diensten, die gratis beschikbaar zijn in het kader van verscheidene EU-programma's zoals de Connecting Europe Facility⁵³ (CEF) of ISA via het JoinUp-platform⁵⁴.

Gegevensbescherming — het is van fundamenteel belang dat de regels inzake gegevensbescherming ten volle worden nageleefd. Zo niet zou de burger zijn vertrouwen in de overheid verliezen.

⁵⁰ Vickery, G., "Review of recent studies on PSI re-use and related market developments", 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data, 2013.

⁵² Deloitte, "Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment" (voor de Europese Commissie), 2011.

⁵³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

Veiligheid — cyberdreigingen vormen een probleem over grenzen heen, met een nadelig effect op onze economie, op de grondrechten van de burgers en op de samenleving in het algemeen. Bescherming van persoonsgegevens, privacy en vertrouwelijkheid zijn belangrijke voorwaarden voor meer vertrouwen in en meer gebruik van digitale diensten.

3.7. Beheer van geslaagde hervormingen — Ingrediënten voor succes

Voor geslaagde hervormingen die de verwachte resultaten en voordelen verwezenlijken, zijn het ontwerp en de uitvoering ervan van cruciaal belang. De specifieke context, waaronder het politieke proces⁵⁵, is een belangrijk uitgangspunt. Enkele algemene tips voor succesvolle hervormingen⁵⁶:

Hervormingen moeten worden gebaseerd op **voorafgaande evaluaties** van bijzondere omstandigheden en objectieve gegevens over de belangrijkste problemen en tekortkomingen.

Richt bestuurshervormingen minder op kostenbesparing en meer op **doelstellingen/resultaten**, en streef naar meer betrokkenheid van het publiek en het personeel.

Verandering van formele structuren en regels is **niet voldoende** en soms niet nodig.

Ontwikkel het potentieel van de ambtenaren om hun vaardigheden en bevoegdheden verder uit te bouwen. Concentreer je op de bestuurscultuur, stel middellange- en langetermijnplannen op voor de overgang naar jongere, kleine, flexibele organisaties, die gesocialiseerd zijn volgens de waarden van de openbare sector⁵⁷.

Het niveau van **bestuursautonomie** en politisering kan een beperking vormen

⁵⁵ Hammerschmid, G. et al., 2016.

⁵⁶ Hammerschmid, G. et al., 2016.

⁵⁷ Pollitt, C. & Bouckaert, G., "A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity", Oxford University Press Oxford, 2017.

voor de uitvoering en de effecten van de hervorming.

Let op het **ritme en het tempo** van hervormingen; vermijd een "overdosis" hervormingen!

Volg een pragmatische benadering: gebruik eenvoudige systemen die relevant zijn, zowel voor het management als voor het personeel.

Geen snelle oplossingen: geduld en doorzettingsvermogen zijn belangrijk voor het welslagen van hervormingen.

Beschouw hervormingen niet als een politieke of technische oefening. **Communicatie, het streven naar consensus en het winnen van vertrouwen** zijn absoluut noodzakelijk.

Uitvoering dient te berusten op een **voortdurende evaluatie** van wat wel en niet werkt.

4. ZORGVULDIG ONDERZOEK VAN DE STAND VAN ZAKEN

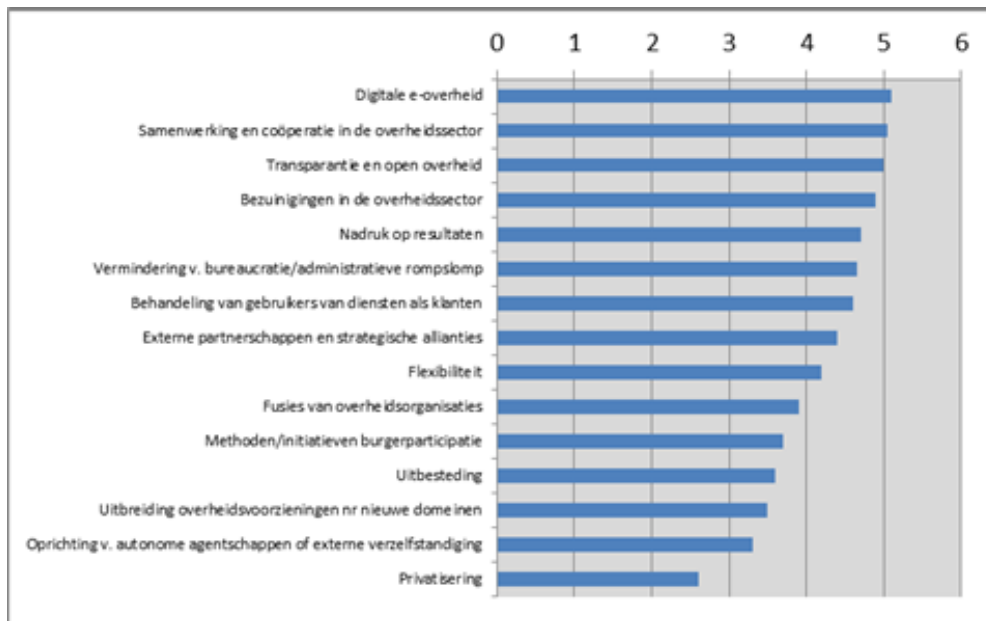
4.1. Prioriteiten voor hervormingen in de lidstaten

Wat zijn de vermeende prioriteiten voor de hervorming van het openbaar bestuur? Volgens een enquête bij leidinggevend personeel in de openbare sector in geselecteerde lidstaten⁵⁸ staan digitale of e-overheidsdiensten bovenaan de agenda, samen met betere samenwerking en coöperatie in de openbare sector.

Op de tweede plaats staat transparantie. Bezuinigingen zijn nog steeds belangrijk, net als de verbetering van resultaten en het terugdringen van de administratieve rompslomp. Privatisering, de oprichting van agentschappen en uitbesteding zijn daarentegen niet langer prioriteiten van de hervormingen.

⁵⁸ Hammerschmid, G. et al., 2016.

Figuur 5: prioriteiten voor hervorming in geselecteerde lidstaten



Bron: Hammerschmid, G. et al., 2016.

De nadruk op "op indicatoren gebaseerde verantwoording" bij de meting van de prestaties verschuift geleidelijk naar een nadruk op "op indicatoren gebaseerd leren"⁵⁹.

4.2. Inspirerende voorbeelden van hervormingen van overheidsdiensten in de EU

De volgende inspirerende voorbeelden, die betrekking hebben op zes verschillende gevallen met uiteenlopende omvang, toepassingsgebied, subsector en context⁶⁰, tonen manieren om de hierboven beschreven uitdagingen en kansen aan te pakken.

Multidimensionale hervorming van de overheidsdiensten in Spanje

De extreme begrotingsdruk die in Spanje was ontstaan door de financiële crisis van 2008, deed de regering beseffen dat brede en fundamentele veranderingen in het openbaar bestuur nodig waren.

⁵⁹ Van Dooren, W. et al., "Performance Management in the Public Sector", Routledge, London, 2015.

⁶⁰ Een groot aantal andere inspirerende voorbeelden zijn te vinden in "Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners", Europese Commissie, 2015.

Door de omvattende benadering en de strikte uitvoering, met nauwlettend toezicht op de resultaten, kan dit geval als een voorbeeld worden gezien.

De **Commissie voor de hervorming van de overheidsdiensten** (CORA - Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas) werd opgericht onder het Spaanse vicevoorzitterschap, in samenwerking met actoren op hoog niveau, met als taak de doelmatigheid en de doeltreffendheid van overheidsactiviteiten te verbeteren en de kosten te verlagen zonder dat de aangeboden diensten inboetten aan kwaliteit. CORA was gericht op het wegwerken van overlapping binnen het openbaar bestuur, meer bestuurlijke vereenvoudiging, het beheer van gemeenschappelijke diensten en middelen, en institutioneel bestuur. CORA stelde 218 maatregelen voor die gericht waren op de verbetering en vereenvoudiging van de werking van de overheidsdiensten op zowel nationaal als lokaal niveau.

Deze maatregelen worden stelselmatig uitgevoerd door het Bureau voor de uitvoering van de overheidshervorming (OPERA - Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración), en de resultaten op het gebied van efficiëntie, administratieve duidelijkheid, kostenbesparingen en betere dienstverlening worden regelmatig gemeld aan en geanalyseerd door CORA.

Resultaten bereiken door de positie van personeel te versterken in België

De meeste hervormingen van overheidsdiensten hebben politieke drijfveren en worden van bovenaf georganiseerd. Een inspirerend voorbeeld uit België toont echter aan dat positieve verandering ook eenvoudigweg kan worden bereikt door middel van goed beheer op organisatorisch niveau.

De **Federale Overheidsdienst** (FOD) **Sociale Zekerheid** veranderde van "*het slechtste ministerie van het westelijk halfrond*" in "*de meest sexy werkgever in België*", aldus Frank van Massenhove, die sinds 2002 voorzitter van het Directiecomité is. Van Massenhove paste

een unieke managementstijl toe, die gebaseerd was op vertrouwen in de werknemer, autonomie en flexibiliteit, maar tegelijk heel duidelijk was over de verwachte resultaten. Personeelsleden werken in autonome teams met weinig tussenkomst van leidinggevenden. Iedereen is vrij om te werken waar hij wil, waardoor er minder kantoorruimte nodig is. Dat heeft geleid tot enorme besparingen op de exploitatiekosten. De overige kantoorruimte is bedoeld om samenwerking en teamwerk te stimuleren. Deze benadering heeft ervoor gezorgd dat deze FOD de meest aantrekkelijke werkgever in de Belgische overheidssector is geworden. De cultuur, de managementstijl, de werkpraktijken en de fysieke omgeving hebben bijgedragen tot een aanzienlijke stijging van de productiviteit. Burn-out en ziekteverzuim zijn inmiddels nagenoeg verdwenen.

Kinderbijslag zonder aanvraag in Oostenrijk

E-overheid is een belangrijk thema in de modernisering van het overheidsapparaat. In de praktijk is het echter niet zo gemakkelijk om het werkelijke potentieel van e-overheid op het gebied van betere diensten, een meer geïntegreerde organisatie en lagere kosten te benutten. In Oostenrijk is gebleken dat het herbekijken van procedures voordelen kan opleveren voor zowel de burgers als de overheid.

Het project van kinderbijslag zonder aanvraag is een "no-stop-shop"-oplossing die gebaseerd is op geïntegreerde procedures en interoperabiliteit. Voordien moesten burgers een individuele aanvraag voor kinderbijslag indienen, hetzij bij de belastingdienst, hetzij per post of online (slechts 20 % van de aanvragen). Vervolgens verzamelden ambtenaren de nodige gegevens en beoordeelden ze de aanvraag.

Dankzij het project volgt uit een kennisgeving van een geboorte door het hospitaal nu een volledig geautomatiseerde procedure. Het systeem genereert de geboorteakte en controleert het recht op kinderbijslag door de nodige gegevens uit verschillende databanken

samen te leggen. Gemiddeld binnen twee dagen is de aanvraag verwerkt. In meer dan 60 % van de gevallen gebeurt de betaling automatisch. In 45 % van de overige gevallen worden daarnaast enkel de bankgegevens gevraagd. De tijdsbesparing voor burgers wordt op ongeveer 39 000 uur per jaar geraamd. Het geregistreerde foutenpercentage bedraagt 2 %. Door de werklast voor aanvragen te verminderen, kan het personeel van de overheidsdiensten zich bezighouden met andere taken waarbij menselijke tussenkomst noodzakelijk is.

Toekomstgerichte beleidsplanning in Finland

De meeste overheidsdiensten treden reactief op bij problemen. Anticiperen kan een noodzaak zijn in een omgeving die steeds meer veranderlijk, onvoorspelbaar, complex en onduidelijk wordt. Finland vervult hierbij een voorbeeldfunctie.

Het Finse **Comité voor de toekomst** is een op basis van de grondwet opgericht permanent comité van 17 parlementsleden die alle partijen vertegenwoordigen. De leden beraadslagen over aangelegenheden die invloed hebben op de toekomstige ontwikkeling van het land en streven ernaar zich te hoeden voor bestuurlijke kortzichtigheid. Zij zijn niet betrokken bij wetgevingsvoorstellen of de toetsing van de wetgeving. Zij treden op als adviseurs, voeren toekomstonderzoek uit en beoordelen technologische ontwikkelingen en de maatschappelijke gevolgen van beleid. Voor de ontwikkeling van passende methoden voor toekomstonderzoek maken zij gebruik van participatietechnieken zoals hoorzittingen en crowdsourcing. Hun werk heeft bijvoorbeeld het gezondheidsbeleid beïnvloed en heeft een mentaliteitsverandering teweeggebracht in de Finse politiek, waardoor voortaan langetermijnopties in overweging worden genomen.

Betere openbare dienstverlening - het consumentetraject in Frankrijk in kaart brengen

Burgers en bedrijven verwachten een betere openbare dienstverlening die de naleving van de regelgeving vergemakkelijkt en die klantvriendelijk is.

Datum: 22.11.2017

Frankrijk heeft stappen ondernomen om deze verwachtingen in te lossen.

Het **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** hanteert een gebruikersgerichte benadering voor alle openbare diensten. Het gaat daarbij om de interactie met een aantal overheidsinstanties, de te verstrekken documenten, de te openen dossiers en de na te leven termijnen. Deze benadering heeft ervoor gezorgd dat vele administratieve stappen voor de gebruikers gemakkelijker zijn geworden, of het nu gaat om de voorbereiding op pensioen, het opstarten van een bedrijf, het afwikkelen van het overlijden van een naast familielid of de inschrijving in het kiesregister. Uit de ervaring met deze benadering is gebleken dat een fase van luisteren naar de gebruikers helpt om snel te achterhalen op welke specifieke punten de dienstverlening kan worden verbeterd. Daarnaast is ook aan het licht gekomen dat de meest doeltreffende verbeteringen niet altijd het moeilijkst zijn om uit te voeren.

5. BRONNEN

- Factsheets Europees Semester
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_nl
Zie in het bijzonder: Taxation (Belastingen), Anti-corruption (Corruptiebestrijding), Public Procurement (Overheidsopdrachten), Effective Justice Systems (Doeltreffende rechtsstelsels), Public Finance Sustainability (Houdbaarheid van de overheidsfinanciën)
- Europese Commissie, "Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners"
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=nl>
- Europese Commissie, Actieplan inzake e-overheid
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Europese Commissie, Europees dataportaal
<http://www.europeandataportal.eu/nl/dashboard>
- Europese Commissie, Een visie op overheidsdiensten
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Europese Commissie, Factsheets e-overheid
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Europese Commissie, "Studie over de analyse van de behoefte aan grensoverschrijdende diensten en de beoordeling van de organisatorische, wettelijke, technische en semantische belemmeringen (SMART 2011/0074)", 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX — peer-to-peerevaluatie van de uitvoering van het milieubeleid
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Netwerk van Europese overheidsdiensten (EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- OESO-waarnemingspost voor innovatie in de publieke sector
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OESO – Aanbeveling van de Raad over digitale overheidsstrategieën
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA – Beginselen voor het openbaar bestuur
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Voorbeelden

- Hervorming van de overheidsdiensten in Spanje
http://www.sefp.minhfp.gob.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, België
<http://socialsecurity.belgium.be/nl>
- Kinderbijslag zonder aanvraag in Oostenrijk
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Beleidsplanning in Finland
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- In kaart brengen van het consumententraject in Frankrijk
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

TECHNISCHE BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN DE EU-STEUN VOOR VERBETERING VAN HET OPENBAAR BESTUUR

Initiatieven en steun van de Europese Commissie op dit gebied betreffen: financiering, elementen van een beleidskader voor e-overheid, onderzoek en technische bijstand en ondersteuning.

Financiering

Tot de belangrijkste financieringsbronnen behoren het [Europees Sociaal Fonds](#) en het [Europees Fonds voor regionale ontwikkeling](#):

- In het kader van [thematische doelstelling 11](#) wordt de "vergroting van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en belanghebbenden en doelmatig openbaar bestuur" gefinancierd uit ESF/EFRO met een begroting van ongeveer 4,2 miljard euro in 17 lidstaten.
- Via het EFRO wordt dit aangevuld met het accent op e-overheidsinfrastructuur in het kader van [thematische doelstelling 2](#).
- De Commissie draagt bij tot de versterking van de administratieve capaciteit van nationale en regionale overheden door middel van verbeteringen op het gebied van structuren, personele middelen, systemen en instrumenten: http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/how/improving-investment/.
- De [Connecting Europe Facility](#) investeert in grensoverschrijdende interoperabiliteit tussen e-overheden en bevordert het hergebruik van gemeenschappelijke digitale hefboomen.

E-overheidsbeleid

Het meest ontwikkelde beleidskader heeft betrekking op e-overheid:

- In het [actieplan inzake e-overheid 2016-2020](#) wordt een visie uiteengezet voor overheidsdiensten, met de onderliggende beginselen en beleidsprioriteiten.
- Bij de [eIDAS-verordening](#) is een betrouwbaar wetgevingskader opgezet voor burgers, (kleine en middelgrote) bedrijven en overheidsdiensten om vol vertrouwen over te schakelen op digitalisering via elektronische identificatie (e-ID) en vertrouwensdiensten (elektronische handtekening, elektronisch zegel, elektronische tijdstempel, elektronische leveringsdiensten en websiteauthenticatie).
- **Studies** helpen om beter te begrijpen hoe de administratieve rompslomp kan worden teruggedrongen, om te evolueren naar een "open overheid" en om de waarde van de nieuwe generatie e-overheidsdiensten (zie referenties) te analyseren.
- De **uitwisseling van goede praktijken** en databanken van casestudies over e-overheid met zoekfunctie zijn eveneens belangrijke leer- en ondersteuningsmechanismes.

Steun voor onderzoek en innovatie

Bovendien financiert de EU onderzoeks- en innovatieprojecten via KP7/ Horizon 2020 , bv. [LIPSE](#) (Learning from Innovation in Public Sector Environments), [COCOPS](#) (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future), of [OPSI](#) (OESO-waarnemingspost voor innovatie in de publieke sector).

De studie over [gedragwetenschappelijke inzichten bij beleidsvorming](#) van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie helpt bij de beoordeling van de status quo en bevordert de kennis voor de verbetering van de beleidsvorming.

Richtsnoeren en technische bijstand

De Commissie begeleidt en ondersteunt de lidstaten via de [EU-toolbox voor kwalitatief hoogwaardig openbaar bestuur](#) en faciliteert intercollegiaal leren en netwerking.

Om de lidstaten te helpen bij het verbeteren van hun bestuur, heeft de Commissie een [ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen](#) opgericht, die de lidstaten die daarom verzoeken, technische bijstand biedt via een *steunprogramma voor structurele hervormingen*.

Tot slot, maar niet minder belangrijk, medefinanciert de Europese Commissie de [European Public Sector Award](#), een prijs die wordt uitgereikt door het Europees Instituut voor bestuurskunde (EIPA).

TECHNISCHE BIJLAGE 2: MAATSCHAPPELIJKE VERANDERINGEN EN DAARUIT VOORTVLOEIENDE UITDAGINGEN VOOR DE OVERHEID

Maatschappelijke veranderingen	Uitdagingen voor de overheid
Globalisering	De toenemende verwevenheid en complexiteit van de samenleving maakt het moeilijk om tendensen in de ontwikkeling te voorspellen. Voortdurende verstoringen in de moderne samenleving vragen om voortdurende aanpassing, waarop traditionele beheer- en organisatiepraktijken niet kunnen inspelen. Het streven naar optimalisering en efficiëntie vermindert de veerkracht van overheidsorganisaties en -stelsels. De nood aan soepele, flexibele overheidsdiensten doet vragen rijzen bij een aantal traditionele beginselen.
Demografische ontwikkelingen	De vergrijzing van de bevolking vergroot de druk op de overheidsstelsels en vereist nieuw beleid, nieuwe diensten en een andere manier van omgaan met middelen. Aangezien een groot deel van de ambtenaren de pensioenleeftijd nadert, moet nieuw personeel worden aangetrokken, maar het aantal jongeren dat de arbeidsmarkt betreedt, daalt.
Klimaatverandering	Toegenomen milieurisico's vragen om nieuwe vaardigheden en capaciteiten op alle bestuursniveaus voor horizontaal geïntegreerde, empirisch onderbouwde en innovatieve overheidsprocedures. Capaciteiten en infrastructuur moeten worden aangepast.
Technologische veranderingen	Nieuwe technologieën zorgen voor veranderingen in alle aspecten van ons leven. De overheid moet het juiste evenwicht zien te vinden tussen het faciliteren van veranderingen en het waarborgen van open en eerlijke concurrentie. Nieuwe technologieën noodzaken reflectie over veiligheid, privacy, transparantie, gelijkheid en vrijheid van meningsuiting. Voor innovatie zijn aanzienlijke langetermijninvesteringen nodig. Maar ook voor andere prioriteiten zijn overheidsmiddelen nodig. Technologische ontwikkelingen vergen van de ambtenaren nieuwe vaardigheden en bevoegdheden. Er is nog een lange weg af te leggen op het gebied van digitalisering bij de dienstverlening en de digitale kloof kan de toegang tot diensten in bepaalde omstandigheden ernstig belemmeren. De digitale technologie kan de bureaucratie "kopiëren" en ertoe leiden dat de instellingen minder in staat zijn om de behoeften van de burgers te constateren en er gehoor aan te geven. De inhoud van banen in het openbaar bestuur zal veranderen door de digitalisering van de analytische taken en de ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie. De digitalisering moet een passend evenwicht vinden tussen centralisatie en decentralisatie.
Economische trajecten	Maatschappelijke problemen wakkeren de strijd om de beperkte overheidsmiddelen aan. Overheden moeten snel kunnen reageren op snel wijzigende omstandigheden met centrale strategieën. Gezien de drang naar kortetermijnbesparingen moeten duidelijke prioriteiten worden gesteld zodat essentiële diensten en capaciteiten niet in het gedrang komen.
Vertrouwen van de burger in de overheid	De grenzen van de openbare sector worden vager als gevolg van privatisering, uitbesteding en publiek-private partnerschappen, evenals andere moderne methoden van dienstverlening en beleidsvorming. Dat heeft gevolgen voor de publieke verantwoording bij de uitvoering van beleid en diensten. Nationale overheden worden geacht maatregelen te nemen in verband met wereldwijde crisissen die zijn ontstaan buiten hun nationale grenzen. De aard van het politieke klimaat is aan het veranderen. Maatschappelijke problemen doen het wantrouwen in de overheid en in haar maatregelen toenemen. Sociale en politieke bewegingen zetten de legitimiteit van de staat op de helling.

Bron: Gebaseerd op Pollitt⁶¹ en eigen aanpassing

⁶¹ Pollitt, C., "Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective", COCOPS, 2014.