

Een nieuwe managementcultuur in de publieke sector?

De publieke sector is volop in beweging. Deze moderniseringsbeweging is merkbaar in binnen- en buitenland en op alle bestuurlijke niveaus (Pollitt & Bouckaert, 2004). Een van de aspecten in de modernisering is het sturen op resultaten en het responsabiliseren van ambtenaren voor het behalen van deze resultaten. Hiervoor introduceert men mandaten voor de topambtenaren (Hondeghe & Putseys, 2003). In deze bijdrage bekijken we de introductie en invulling van het mandaatsysteem in de federale en Vlaamse overheid. In eerste instantie schetsen we de achtergrond van mandaatsystemen in de publieke sector. In tweede instantie analyseren we de introductie van mandaten in de federale overheid onder invloed van de Copernicushervorming. In derde instantie lichten we de introductie en invulling toe van de mandaten in de Vlaamse overheid onder invloed van Beter Bestuurlijk Beleid. De ervaringen met de introductie van mandaten in de federale overheid kunnen een indicatie geven van de meerwaarde en de knelpunten van mandaten voor de publieke sector.

Contractualisering arbeids- en sturingsrelatie topambtenaren

De evolutie van topambtenaren naar 'new public managers' is een trend die zich in zowat alle OESO-landen doorzet (Farnham e.a., 2005). Koplopers op dit vlak zijn het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland (Hondeghe & Putseys, 2003). Maar ook in België doet dit fenomeen zich voor. Eerst was deze tendens merkbaar in de autonome overheidsbedrijven (bijvoorbeeld de NMBS, De Post, Belgacom), daarna in de instellingen van openbaar nut (bijvoorbeeld de Lijn, de VRT). Ondertussen heb-

ben de mandaten ook hun weg gevonden naar de meer klassieke administraties. Zo introduceerde de Copernicushervorming het mandaatsysteem in de federale overheid en doet het programma 'Beter Bestuurlijk Beleid' (BBB) hetzelfde voor de Vlaamse overheid. Recent werd het mandaatsysteem ook opgenomen in het nieuwe gemeentelijke en provinciedecreet, waardoor de topfuncties op lokaal niveau in de toekomst kunnen worden ingevuld aan de hand van een mandaat.

Deze evolutie wordt gekenmerkt door een toenemende contractualisering van zowel de arbeids- als sturingsrelatie van topambtenaren. De contractualisering van de *arbeidsrelatie* wijst op de vervanging van de traditionele statutaire rechtspositie van de topambtenaar door een arbeidscontract. De contractualisering van de *sturingsrelatie*

heeft betrekking op een evolutie van de traditionele hiërarchische sturing naar een contractuele sturing. Deze sturing vindt plaats door middel van afspraken over opdrachten en middelen weergegeven in een prestatieakkoord (Putseys & Hondeghe, 2003).

De tendens naar contractualisering past in een algemene evolutie van de rechtsstaat naar de marktstaat. Hierbij verdringen economische waarden en marktmechanismen de geldende juridische waarden en bureaucratische mechanismen (Bouckaert,

1997). Daarnaast past deze tendens in een fundamentele herziening van de relaties tussen politici, ambtenaren en burgers. De idee is dat politici sturen op hoofdlijnen en controleren op resultaten. Ambtenaren worden op hun beurt verantwoordelijk voor het operationele management.

Toonen (2001) vat de evolutie kernachtig samen: *'let managers manage, make managers manage en make managers'*. Topambtenaren dienen dus de mogelijkheid te krijgen om binnen de afgesproken kaders op een flexibele manier doelstellingen te behalen. Dit vereist dat managers met een zekere vrijheid kunnen beschikken over hun middelen (let managers manage). Maar aan deze rechten zijn ook plichten verbonden. De aandacht verschuift hierbij naar 'outcomes', resultaten en performantie. Met een mandaatsysteem dwingt men managers om doelstellingen te realiseren en resultaten neer te zetten (make managers manage). Een negatieve evaluatie op het einde van de rit leidt immers tot ontslag. Tot slot merkt men vaak dat men naast 'let managers manage' en 'make managers manage' ook managers creëert. Aan de hand van competentieprofielen wordt binnen en buiten de publieke sector op zoek gegaan naar geschikte kandidaten, die moeten aantonen dat zij aan dit profiel beantwoorden.

Het gevolg van deze tendens is dat de top van de administratie niet langer bestaat uit traditionele ambtenaren. Topambtenaren functioneren onder een mandaatsysteem en krijgen autonomie en verantwoordelijkheid voor het managen van hun dienst. De vaste benoeming voor het topkader wordt verlaten. Het mandaat houdt in dat men op tijdelijke basis wordt benoemd in een bepaalde functie.

Een Copernicaanse omwenteling in de federale overheid

In 1999 lanceerde de paars-groene regering-Verhofstadt I een grootschalig moderniseringsinitiatief voor de federale overheid, dat later de naam 'Copernicushervorming' meekreeg. De einddoelstelling was om van de federale overheid een betere dienstverlener voor de bevolking en een betere werkgever voor haar ambtenaren te maken. Hiervoor was verandering noodzakelijk op vier ver-

schillende domeinen: structuren, personeel, processen, en managementcultuur (Hondeghe & Depré, 2005).¹

Een mandaatsysteem voor de federale overheid

Responsabilisering vormde het kernconcept van de nieuwe managementcultuur. De invoering van het mandaatsysteem voor leidende ambtenaren zou de responsabilisering tot stand brengen. Het mandaatsysteem kwam al ter sprake in de eerste documenten van de hervorming (Van den Bossche, 1999). Leidinggevenden van de federale administraties dienen te functioneren onder een mandaatsysteem en een extern assessment dient het leidinggevend potentieel vast te stellen. Hiermee zou de federale overheid aansluiten bij de algemene trend naar contractualisering (Putseys & Hondeghe, 2003).²

Topambtenaren zouden niet langer een benoeming voor het leven krijgen, maar voor beperkte duur worden aangesteld. Tijdens hun mandaat voeren ze een managementplan uit, waarop ze geëvalueerd worden. Als tegengewicht voor de grotere verantwoordingsplicht, zouden de managers meer verantwoordelijkheid en meer beheersautonomie krijgen. Hiertoe zou de beleids- en beheerscyclus worden hervormd, met inbegrip van de administratieve en budgettaire controle.

Volgens de diagnose van Luc Van den Bossche was er in 1999 onvoldoende managementcapaciteit aanwezig in de federale administratie. Ook vreesde hij voor tegenkating van de topambtenaren. Daarom werden de hoogste managementfuncties, ook voor externen, open verklaard. Kandidaten moesten hun managementcapaciteiten bewijzen via een assessmentprocedure. De bedoeling was om snel een nieuwe top te installeren die het eigenaarschap van de Copernicushervorming zou overnemen. Het aanstellen van nieuwe topambtenaren had een tweeledig doel. In eerste instantie dienden de nieuwe managers de federale overheid te voorzien van de ontbrekende managementcapaciteiten. In tweede instantie zouden zij een fundamentele rol vervullen in de modernisering van de federale overheid. De nieuwe managers moesten een cascade-effect veroorzaken. Door stelselmatig de benoemingen van boven naar beneden door te voeren, konden alle ambtenaren worden betrokken bij het

veranderingsproces. Het was bijgevolg essentieel dat men de nieuwe topambtenaren vroeg in het proces benoemde. Zo konden zij de boodschap verspreiden, ambtenaren bij het proces betrekken en overtuigen van de modernisering.

Invulling van de mandaten voor de federale overheid

De invulling van de mandaten voor de federale overheid zal systematisch voor een aantal criteria geanalyseerd worden: het aantal mandaten, de duur en het statuut van de mandaten, de selectie, de evaluatie en tot slot de beloning van de mandaathouders.

Aantal

De introductie van mandaten diende samen met de vernieuwde selectiemethode een ankerpunt te worden in de hele hervorming van de federale overheid. Met de goedkeuring van het Koninklijk Besluit van 2 mei 2001 betreffende de aanduiding en de invulling van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten (later vervangen door het KB van 29 oktober 2001, op zijn beurt vervangen door het KB van 15 juni 2004) werd het mandaatsysteem van toepassing op ongeveer vierhonderd managementfuncties in de nieuwe federale overheidsdiensten. Deze worden in vier niveaus ingedeeld: de voorzitter van het Directiecomité (N) (vroegere secretarissen-generaal) en de managementfuncties N-1 (directeur-generaal), N-2 (directeur) en N-3 (functie specifiek voor de FOD Financiën). Tijdens de Copernicushervorming kregen de N-2-functies slechts een beperkte invulling. De N-3-functies werden helemaal niet ingevuld.

Duur en statuut

De managementfuncties worden ingevuld voor een periode van zes jaar. Twee uitzonderingen op deze regel zijn: de functie van voorzitter van het directiecomité van de Kanselarij en alle houders van een managementfunctie die deel uitmaken van de buitenlandse carrières van Buitenlandse Zaken. De voorzitter van het directiecomité van de Kanselarij wordt aangesteld voor de periode van de regering.

De mandaathouders behorende tot de buitenlandse carrières kunnen kiezen voor een mandaat van vier of zes jaar.

Er werd geen beperking op het aantal hernieuwingen van het mandaat vastgelegd. Tijdens de duur van hun mandaat worden de houders van een managementfunctie gelijkgesteld met vastbenoemde ambtenaren en zijn zij onderworpen aan het socialezekerheidsstatuut van ambtenaren. Dit wijkt af van de ontwerpregeling inzake mandaten, waarin niet-statutaire topambtenaren als juridisch kader een arbeidsovereenkomst van bepaalde duur kregen (Pelgrims, 2005). De vakbonden vreesden echter dat dit op termijn zou kunnen leiden tot de afschaffing van het ambtenarenstatuut.

Mandaatopdracht

Het mandaat wordt gekoppeld aan een mandaatopdracht. De federale mandaathouder stelt binnen drie maanden na aanstelling een ontwerp van managementplan en operationeel plan op. Het managementplan bevat minstens de volgende elementen:

- de precieze omschrijving van de algemene beheersopdrachten en de verplichtingen terzake;
- de strategische doelstellingen die hij/zij moet bereiken en de verplichtingen terzake;
- de operationele doelstellingen die hij/zij moet bereiken en zijn/haar verplichtingen terzake;
- de toegekende budgettaire middelen.

Het managementplan wordt uitgewerkt in jaarlijkse operationele plannen, met specificatie van de concrete prestaties. In het operationeel plan worden dus zowel jaarlijkse doelstellingen (bijvoorbeeld specifieke outputs, processen), managementdoelen (bijvoorbeeld training, IT) en financiële doelstellingen als doelstellingen op het vlak van efficiëntie- en kwaliteitsverbetering opgenomen. Beide plannen kunnen jaarlijks aangevuld en geëvalueerd worden.

Selectie

De werving van de topambtenaren gebeurt zowel intern als extern voor de twee hoogste managementfuncties (de voorzitter van het directiecomité

en de managementfunctie N-1). Voor de lagere managementfuncties (N-2 en N-3) wordt het gesloten loopbaansysteem behouden. Deze kunnen enkel door interne kandidaten worden ingevuld. Het verschil in werving wordt verantwoord door het feit dat de verantwoordelijkheden van de twee hoogste functies zich op een ruimer en hoger niveau situeren. Deze regeling is ook bedoeld om binnen de federale overheid een 'interne kweekvijver' te creëren waaruit bij latere selecties kandidaten voor de hoogste managementfuncties kunnen komen. De redenering is dat de internen zodoende de nodige ervaring kunnen verwerven die de concurrentie met de externen mogelijk maakt. De mandaathouders dienen te voldoen aan specifieke en functiegebonden ervarings- en kennisvoorwaarden die worden bepaald in de functiebeschrijving en het competentieprofiel voor de te begeven mandaatfunctie.

Aan de selectieprocedure kan een afzonderlijke bijdrage worden gewijd. De selectieprocedure is, als gevolg van politieke compromissen en een juridische strijd bij de Raad van State, uitgedraaid in een moeilijke oefening die heeft gezorgd voor enorme vertragingen in de modernisering (Pelgrims, 2005).

Evaluatie

De federale overheidsmanagers worden tussentijds geëvalueerd. Bovendien krijgt de mandaathouder ten laatste zes maanden voor het einde van zijn of haar mandaat een eindevaluatie. Beide evaluaties betreffen de prestatiedoelstellingen en de wijze van uitwerking ervan zoals vervat in de mandaatopdracht. De voorzitter van de FOD wordt door de minister geëvalueerd, de houder van de managementfunctie N-1 door de voorzitter, en de houder van de managementfunctie N-2 en N-3 door de voorzitter en door respectievelijk het onmiddellijk hogere managementniveau. De notie 'zeer goed' bij de eindevaluatie geeft aanleiding tot een hernieuwing van het mandaat, zonder nieuwe selectieprocedure te organiseren. Bij een 'onvoldoende' naar aanleiding van een tussentijdse of de eindevaluatie wordt het mandaat beëindigd. De externe mandaathouder ontvangt bij een beëindiging van het mandaat een beëindigingvergoeding. De interne mandaathouder wordt gereïflecteerd in een passende functie.

Beloning

De mandaathouders van de managementfuncties worden beloond volgens hun functiezwaarte. Deze werd vastgesteld overeenkomstig de resultaten van de functieweging. Het jaarlijks brutobeloningspakket van de houders van de management- en staf-functie bevat een maandelijkse brutowedde en een deelname aan een aanvullende pensioenregeling, gefinancierd door persoonlijke en werkgeversbijdragen. Er is dus geen sprake van prestatiegerelateerde beloning, maar wél van een meer marktconforme beloning van de topambtenaren. Deze beloning werd echter naar beneden herzien (voor de nog in te vullen mandaatfuncties) door Marie Arena. In de regering-Verhofstadt II was zij Luc Van den Bossche opgevolgd als minister van Ambtenarenzaken.

Beter besturen met mandaten in de Vlaamse overheid

Eind jaren negentig achtte de Vlaamse overheid de tijd rijp voor een grootschalige modernisering. Op 19 februari 2000 wordt met de Verklaring van Leuven het startschot voor Beter Bestuurlijk Beleid gegeven. De verklaring legt de uitgangspunten van BBB en het nieuwe organisatiemodel vast. De Vlaamse overheid was in 1999 een historisch gegroeid amalgaam. Naast het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap waren er ook Vlaamse openbare instellingen (VOI's) en Vlaamse wetenschappelijke instellingen (VWT's) met eigen statuten, structuren en taakverdelingen. Die historisch gegroeide structuur was onvoldoende transparant en efficiënt om vlot te kunnen inspelen op de maatschappelijke en bestuurskundige ontwikkelingen van de toekomst.

Tegen de achtergrond van deze vaststelling is Beter Bestuurlijk Beleid opgebouwd rond een aantal grote basisprincipes. Zo wordt vertrokken van het primaat van de politiek, er wordt een duidelijke taakverdeling beoogd tussen politici, administratie en het middenveld. Daarnaast wordt gestreefd naar transparante en eenvoudige regelgeving. Andere principes zijn deugdelijk bestuur, duidelijke verdeling van de kerntaken tussen de verschillende overheden, beter afgelijnde verantwoordelijkheden, een nieuwe organisatiecultuur, betere beleidsaf-

stemming over de grenzen van beleidsdomeinen heen en afslanking van de kabinetten. Een ander basisprincipe is ook streven naar een verhoogde autonomie voor de managers.³

Mandaten in de Vlaamse overheid

Beter Bestuurlijk Beleid werd verankerd in drie decreten. Ten eerste legt het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid (18 juli 2003) het organisatorisch-administratieve kader van de vernieuwde Vlaamse overheid vast. Ten tweede zorgt het Comptabiliteitsdecreet (goedgekeurd door het Vlaams Parlement op 29 april 2004 maar nog niet in werking) voor een regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof. Ten derde legt het kaderdecreet Strategische Adviesraden (18 juli 2003) het algemene kader vast voor adviesverlening inzake beleidsaanlegenheden en bevat het generieke regels voor strategische adviesraden.

Het principe van de mandaten is ingeschreven in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid (art. 39-41) en werd verder uitgewerkt in het Raamstatuut. Vóór de invoering van BBB bestonden verschillende arbeidsvoorwaarden voor personeelsleden van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de VOI's of VWT's. Beter Bestuurlijk Beleid haalt die bestaande structuren uit elkaar, voegt ze samen of richt er nieuwe op. Ze brengt in departementen en agentschappen personeel samen met een verschillende achtergrond en een verschillend personeelsstatuut. Daarom werden de essentiële rechten en plichten verankerd in een Raamstatuut.

Het Raamstatuut beschrijft de grote lijnen van het mandaatsysteem. Leidende ambtenaren moeten meer verantwoordelijkheden krijgen: het management moet ruimte krijgen voor een personeelsbeleid met eigen accenten. Zo kunnen ze bepalen hoe een vacature wordt ingevuld, beslissen ze over de eindselectie, bepalen ze – binnen bepaalde marges – hoe lang de proefperiode moet duren, enzovoort. Het topkader wordt ingevuld met mandaatfuncties. Het Raamstatuut werd definitief goedgekeurd op 13 januari 2006.

Op 17 juni 2005 keurde de Vlaamse Regering een ontwerpbesluit goed over de aanduiding en uitoe-

fening van de zogenaamde N-functies. Het besluit gaat over de rechtspositieregeling (het administratieve statuut) van de leidende ambtenaren. Het gelijke statuut wordt in een afzonderlijk besluit geregeld. De Vlaamse regering keurde dit ontwerpbesluit eveneens goed op 17 juni 2005 (zie verder).

Invulling van de mandaten voor de Vlaamse overheid

De bespreking van de invulling verloopt analoog met de bespreking van de invulling van mandaten voor de federale overheid. We bespreken dus: het aantal mandaten, de duur en het statuut van de mandaten, de selectie, de evaluatie en tot slot de beloning van de mandaathouders.

Aantal

De Vlaamse overheid maakt een onderscheid tussen enerzijds management- en projectleiderfuncties en anderzijds de functie van algemeen directeur. In totaal worden er 72 N-functies en voorlopig 26 functies van algemeen directeur voorzien. Tevens worden ook mandaatfuncties voorzien voor managementfuncties van niveau N-1 en projectleiderfuncties N-1.

Duur en statuut

Topmanagers krijgen een tijdelijke aanstelling of contract van zes jaar dat eenmalig kan worden verlengd. Vastbenoemden die een functie als topmanager invullen, krijgen hun vorige positie terug bij beëindiging van het mandaat. Het middenkader wordt vast benoemd in de terugvalgraad van hoofdadviseur maar krijgt van daaruit een mandaatfunctie van afdelingshoofd. Externen worden in dienst genomen met een arbeidscontract van onbepaalde duur.

Mandaatopdracht

De mandaathouders van de agentschappen worden verondersteld om binnen de zes maanden na aanstelling een beheersovereenkomst af te sluiten. Wanneer er al een beheersovereenkomst werd ge-

sloten, aanvaardt het hoofd van het agentschap bij zijn aanstelling deze beheersovereenkomst voor de lopende periode, tenzij de mandaathouder of de opdrachtgever vraagt een nieuwe overeenkomst op te stellen. Over de mandaatopdracht van de leidende ambtenaren van de departementen maakt het kaderdecreet geen melding.

Selectie

Het raamstatuut beschrijft de selectieprocedure. De management- en projectleiderfuncties van N-niveau en de functies van algemeen directeur worden vacant verklaard via een open procedure, waarbij zowel interne en externe kandidaten meedingen. In de selectieprocedure wordt onderzocht in welke mate de kandidaten voldoen aan het vereiste competentieprofiel voor de functie. Dit competentieprofiel bestaat enerzijds uit waardegebonden en generieke gedrag- en vaktechnische competenties en anderzijds uit aanvullende functiespecifieke competenties. De functies N-1 worden eerst vacant verklaard op de interne arbeidsmarkt en bij gebrek aan passende kandidaten op de externe arbeidsmarkt.

In uitvoering van het kaderdecreet wordt echter een overgangsmaatregel voorzien. Voor de eerste invulling van de mandaten wordt er een eenmalige procedure opgezet. De selectieprocedure verloopt volgens drie rondes. In een eerste ronde worden de ambtenaren van rang A4 of A3 (secretaris-generaal, directeur-generaal, administrateur-generaal) herplaatst. Op 23 december 2005 werden er al vijftig N-functies ingevuld. Vervolgens werden op 17 maart 2006 zeven N-functies ingevuld uit de groep van adjunct-administrateur-generaal. Na deze benoemingsronde blijven er op dit ogenblik vijftien functies vacant. Deze functies worden in een derde ronde ook opengesteld voor externen.

Evaluatie

De mandaathouders worden jaarlijks geëvalueerd op de prestaties en de wijze van functie-uitoefening, in voorkomend geval in uitvoering van de beheersovereenkomst. De evaluatie gebeurt door de opdrachtgever hierin bijgestaan door Jobpunt Vlaanderen en een externe instantie. In de evalua-

tie wordt onder meer rekening gehouden met de informatie van zijn/haar medewerkers. Ten laatste zes maanden voor het einde van het mandaat volgt een globale eindevaluatie, met het oog op het opnemen van een volgend mandaat. Er wordt rekening gehouden met de jaarlijkse evaluaties. Wanneer de eindevaluatie niet resulteert in een eindvermelding 'onvoldoende', wordt de titularis van het mandaat in zijn mandaat hernieuwd, zonder opnieuw een beroep te doen op de mededinging. Bij een onvoldoende geldt ontslag voor externen en re-affectatie voor internen.

Beloning

De Vlaamse regering keurde op 17 juni 2005 het ontwerpbesluit met betrekking tot het nieuwe geldelijk statuut van de topfuncties goed. De geldelijke arbeidsvoorwaarden van de management- en projectleidersfuncties en van de functies van algemeen directeur bij de diensten van de Vlaamse overheid zijn op de volgende principes gebaseerd:

- de mandaatfuncties werden door een wegingscommissie in vier klassen ingedeeld: A (laagste), B, C en D (hoogste). Van de 68 functies werden er 12 ingedeeld in klasse D, 15 in klasse C, 22 in klasse B en 19 in klasse A.
- het beloningspakket bestaat uit:
 - een basiswedde
 - een prestatietoelage (de zogenaamde managementtoelage zoals die nu al bestaat)
 - een mandaatpremie

Verder gelden voor de mandaathouders alle andere bestaande regels voor het personeel van de Vlaamse overheid inzake de toekenning en berekening van salaris, toelagen, vergoedingen en sociale voordelen, zoals vakantiegeld en eindejaarstoelage. Algemeen geldt nog dat elke titularis hoe dan ook alle voordelen behoudt die hij had voor zijn nieuwe aanduiding.

Conclusie

Zoals in andere landen kunnen we spreken van een contractualisering van de sturings- en de arbeidsrelatie in de federale en Vlaamse overheid. Responsabilisering is het kernbegrip bij de introductie van een nieuwe managementcultuur, zowel

bij Copernicus als bij Beter Bestuurlijk Beleid. Managers zouden meer verantwoordelijkheid en meer beheersautonomie krijgen. Zij zouden worden aangestuurd op resultaten (ex post) in plaats van middelen (ex ante). Dat zou de efficiëntie en de flexibiliteit van de overheidsdiensten ten goede komen. Als tegengewicht voor de toename aan beheersautonomie zouden ze meer verantwoording moeten afleggen. Dit zou gebeuren door de invoering van het mandaatsysteem, waardoor topambtenaren niet langer voor het leven worden benoemd, maar regelmatig worden geëvalueerd op het behalen van de vooropgestelde doelstellingen. Hiervoor moeten de nodige financiële hervormingen worden doorgevoerd die managers de nodige ruimte moeten geven om hun diensten optimaal te beheren en beheersdoelstellingen te kunnen realiseren. Een geïntegreerde aanpak van de financiële cyclus is een voorwaarde om autonomie en verantwoordelijkheid te creëren.

De Copernicushervorming had de ambitie om te zoeken naar externe managementcapaciteit. Ten gevolge van de invoering van het mandaatsysteem werden alle dertien posten van voorzitter van een FOD in 2001 vacant verklaard. Twee jaar later waren de voorzitterfuncties voor alle FOD's ingevuld. Ondanks de bedoeling van Copernicus om externe managers aan te trekken, zijn slechts twee voorzitters afkomstig uit de private sector. De overgrote meerderheid van de nieuwe managers komt uit de federale overheid zelf. Op basis van gegevens van juni 2004 besluit Pelgrims (2005) dat slechts 13% van de managers uit de privésector kwam. 61% van de benoemde managers kwam uit de federale overheid.

Dat is te verklaren doordat in de selectieprocedure uiteindelijk de technische expertise meer doorwoog in vergelijking met de managementcapaciteiten (Pelgrims, 2005). De minder goede score van de kandidaten uit de privésector zet zich ook door in het eindresultaat. Hoewel de Copernicushervorming de bedoeling had om meer externen in topposities van de federale administratie te rekruteren, was het resultaat mager.

De Vlaamse overheid heeft in eerste instantie niet gekozen voor het vacant verklaren van alle topfuncties. Via herplaatsing van de zittende topambtenaren in de nieuwe mandaatfuncties werd er vooral intern geschoven.

Het invullen van mandaatfuncties in de publieke sector lijkt geen sinecure. Hondeghem e.a. (2005) wijzen op twee spanningsvelden. Ten eerste worden overheidshervormingen vaak opgevat als apolitieke, neutrale managementveranderingen. Men kan zich echter de vraag stellen of overheidshervormingen wel zo apolitiek en neutraal zijn. De Copernicushervorming leert ons dat we niet alleen oog moeten hebben voor een technische rationaliteit of managementrationaliteit, maar ook voor een politieke rationaliteit. Ten tweede is er bij overheidshervormingen een spanning tussen management en recht. Deze spanning was tijdens de Copernicushervorming problematisch. Een aantal juridische hinderpalen voor de hervorming zijn onderschat. Het Belgische wettelijke systeem is erg gedetailleerd en draait vooral rond garanties op het vlak van gelijkheid, objectiviteit en rechtszekerheid. Dat kan als gevolg hebben dat de overheid geketend is aan bezwaren en beroepsprocedures. Bij de selectie van de managers kwam dit duidelijk tot uiting. Het aanstellen van managers verzandde in politieke manoeuvres en een juridisch steekspel. De opeenvolgende arresten van de Raad van State en de wijzigingen in de selectieprocedure hebben ook de snelheid van de selecties beïnvloed (Pelgrims, 2005).

Op basis van vergelijkend onderzoek besluiten Putseys & Hondeghem (2002) dat er vier factoren cruciaal zijn voor de introductie van mandaatsystemen: een relatie van vertrouwen en respect tussen minister en topambtenaar, een stabiele politieke omgeving, politieke wil om strategische doelen uit te zetten en tot slot voldoende managementcapaciteiten onder de topambtenaren.

Uit de Copernicushervorming leren we dat de introductie van mandaatsystemen bijdraagt tot het ontwikkelen van een managementcultuur in de overheid. Het denken in termen van strategische en operationele doelstellingen en hieraan gekoppelde middelen is aanwezig. Ambtenaren denken en spreken een andere taal dan tien jaar geleden. In die zin zou men kunnen zeggen dat Copernicus een koevoet was voor de introductie van management in het gesloten huis van de federale overheid. Er is echter een constant gevaar dat het bij retoriek blijft. De toekomst zal uitwijzen in welke mate de mandaatsystemen een meerwaarde kunnen betekenen voor de publieke sector, of de management-

autonomie wordt gerealiseerd en in welke mate wordt tegemoet gekomen aan het principe *let managers manage*.

Nick Thijs

Christophe Pelgrims

Annie Hondeghem

Instituut voor de Overheid

K.U.Leuven

Noten

1. Alle aspecten van de Copernicushervorming worden uitgebreid geanalyseerd in Hondeghem, A. & Depré, R. (2005). *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid*. Brugge: Vandenbroele.
2. De Copernicushervorming vond het mandaatsysteem voor de federale overheid echter niet uit. 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 (topambtenaren van de federale overheid). Dit KB zou in werking treden op 1 januari 2000 (Franceus, 2004). Omdat de invoering van het mandaatsysteem een onderdeel zou vormen van de Copernicushervorming besloot de ministerraad van 1 oktober 1999 om het mandaatsysteem uit te stellen (Ministerraad, 01/10/1999). In de Copernicusnota (16/02/2000), die de grote principes van de hervorming beschreef, werd het mandaatsysteem verder uitgewerkt.
3. Een overzicht van uitgangspunten en doelstelling van Beter Bestuurlijk Beleid is te vinden in Pelgrims, C., Steen, T. & Hondeghem, A. (2003). *Coördinatie van beleid binnen een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*. Leuven: SBOV.

Bibliografie

Bouckaert, G., (1997). Nieuwe politieke cultuur en nieuw overheidsmanagement. In R. Maes (Red.), *Democratie, legitimiteit en nieuwe politieke cultuur* (pp. 107-120). Leuven: Acco.

Farnham, D., Hondeghem, A. & Horton, S. (2005). Staff participation in the public service. In D. Farnham, A. Hondeghem & S. Horton, *Staff participation and public management reform: some international comparisons* (pp. 54-82). Basingstoke: Palgrave.

Franceus, F. (2004). Na Copernicus Kepler? De stand van de zon in het federaal openbaar ambt. *Tijdschrift voor Bestuurskunde en Publiek recht*, 1, pp. 3-18.

Hondeghem, A., Depré, R., Parys, M. & Pelgrims, C. (2005). De Copernicushervorming: een geslaagd veranderingsproject? In A. Hondeghem & R. Depré, *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid* (pp. 397-442). Brugge: Vanden Broele.

Hondeghem, A. & Putseys, L. (2003). Contracten met leidende ambtenaren: een internationale vergelijking. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 3, pp. 155-70.

Ministerraad. *Vergadering van 1 oktober 1999 betreft inwerkingtreding van het mandaatstelsel in de boga administratie – uitstel van de hervorming (1/10/1999)*. Brussel.

Naar een modernisering van de Openbare Besturen. Verslag van de werkgroepen Organisatiestructuur en Personeelsbeleid (16/2/2000). Brussel.

Parys, M., Pelgrims, C. & Hondeghem, A. (2005). *Veranderingsmanagement in de federale overheid: casestudie van de copernicushervorming*. Leuven: SBOV.

Pelgrims, C., Steen, T. & Hondeghem, A. (2003). *Coördinatie van beleid binnen een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*. Leuven: SBOV.

Pelgrims, C. (2005). Op zoek naar topmanagers voor de federale administratie. In A. Hondeghem and R. Depré, *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid* (pp. 179-223). Brugge: Vanden Broele.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Putseys, L. & Hondeghem, A. (2003). *Contracten met leidende ambtenaren. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de contractualisering van de sturings- en arbeidsrelatie*. Brugge: Die Keure.

Toonen, T. (2001). The comparative dimension of administrative reform. In G. Peter & J. Pierre, *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (pp. 183-201). London: Routledge.

Van den Bossche, L. (1999). *De overheidscontext in een veranderende maatschappij. Managementseminar 28 tot 30 september 1999 (Bouillonnota)*. Z.p.