

– HOOFDSTUK 1 –

GESCHIEDENIS VAN DE ADMINISTRATIEVE HERVORMINGEN IN BELGIË

NICK THIJS

België kent met zijn 175-jarig bestaan geen lange administratieve traditie zoals Frankrijk of Engeland. Toch vinden we vanaf het midden van de 19^{de} eeuw pogingen om de overheidsdiensten te hervormen. Hoewel het effect van de meeste ervan beperkt bleef, mogen we niet zomaar aannemen dat ze voor niets geweest zijn. Ze hebben ongetwijfeld de basis gelegd voor een grondige aanpak.

In landen zoals België, Frankrijk en Italië die door hun sterke juridische traditie de nadruk leggen op de rechten en plichten van de burger, zien we een opvallende evolutie. Administratieve hervormingen waren er lange tijd heel formeel en gericht op bezuinigingen en interne problemen van productiviteit en werden veelal aan externe commissies als ‘strafexpedities’ overgelaten. Meestal ging het initiatief uit van de uitvoerende macht en bij uitzondering ook van de wetgever. In de jaren '80 kwam er ook in België een kentering met een meer interne aanpak door de administratie zelf (Van Hooland, 2003: 268).

Pas in de jaren '90 ging de publieke opinie wegen op de probleemformulering. De burger kreeg een prominentere plaats en de hervormingen kregen naast een interne ook een externe dimensie. De administratieve hervormingen moesten de kloof met de burger dichten en het vertrouwen in de overheid en de overheidsdiensten herstellen (van Dooren et al., 2004).

1. De eerste stappen in de administratieve hervormingen

1.1. *E. Ducpétiaux - Etude sur la réforme administrative (1859)*

De verre aanloop voor administratieve hervormingen is te vinden in het liberalistische België van het midden van de 19^e eeuw. Edouard Ducpétiaux nam in 1859 als eerste het overheidsapparaat op de korrel met zijn ‘*Etude sur la réforme administrative*’. Ducpétiaux ging uit van de centrale plaats van de admi-

nistratie in de gemeenschap en het bestaan van lacunes in het administratief bestel (Van Hooland, 2003: 301). In de jaren na de Belgische onafhankelijkheid werd partijpolitiek op de achtergrond gehouden. In die periode van unionisme was er weinig sprake van een scheiding tussen ambtenaar en politiek. Veel (hoge) ambtenaren (en in het bijzonder magistraten) waren lid van het parlement. De overgang van unionistische regeringen naar partijregeringen ging gepaard met hevige debatten en conflicten over de positie en de rol van de ambtenaar. De opkomst van de partijpolitieke conflicten aan het einde van de jaren 1840 bracht het probleem van de onafhankelijkheid en de neutraliteit van de ambtenaar duidelijk onder de aandacht. Op 27 april 1848 diende de regering-Rogier (1847-1852) een wetsontwerp in over de hervorming van het parlement, beter bekend als het 'ontwerp op de onverenigbaarheden'. Op 26 mei wordt de wet op de onverenigbaarheden goedgekeurd en wordt voortaan het cumuleren van een parlementair mandaat met een bezoldigd staatsambt onmogelijk (Depré, 1973: 74-85).

De studie van Ducpétiaux moeten we in die context beschouwen. Zo is het begrijpelijk dat de studie over de administratieve hervorming betrekking heeft op de werking van zowel de administratie als het parlement. De lijst van de tekortkomingen van de Belgische administratie is lang en het beeld is op zijn zachtst gezegd niet flatterend: "Overdreven centralisatie, traagheid, gebrek aan eenheid, onzekerheid in de rechtspraak, gebrek aan waarborgen voor de ambtenaren en derhalve gebrek aan vlijt bij de ambtenaren, almacht van de ministers, gepaard met een gevaarlijke willekeur, verstrengeling van de politiek met de administratie, favoritisme, gebrek aan initiatief en vooruitgang" (Depré, 1973: 87).

In de kritiek van Ducpétiaux en zijn voorstellen voor hervormingen staan drie elementen centraal. Om te beginnen moet de selectie van overheidspersoneel gericht zijn op de rekrutering van bekwame mensen. Politieke inmenging is uit den boze. Daarnaast stelt hij een herstructurering van de bestaande ministeries voor om zo tot een betere coördinatie te komen. Ten slotte wijst hij erop dat de te uitvoerige en uitermate complexe wetgeving de goede werking van het overheidsapparaat in de weg staat (Van de Walle, 2004: 59).

De oplossingen van Ducpétiaux gaan allemaal in de richting van een deskundig, bekwaam en onafhankelijk ambtenarenapparaat, dat alleen in dienst staat van het algemeen belang. Uit zijn werk spreekt een groot wantrouwen tegenover politieke partijen. Als voorstander van de duidelijke scheiding van administratie en politiek pleit hij voor een onafhankelijke ambtenarij. Zoals eerder reeds aangehaald sloot de wet op de onverenigbaarheid ambtenaren uit van de wetgevende kamers. Die maatregel zou het parlement wel eens

kunnen beroven van hun ervaring en technisch inzicht. Volgens Ducpétiaux moet de oprichting van een centrale raad van de wetgeving (een Raad van *State avant la lettre*) die leemte vullen (Depré, 1973: 89).

1.2. E. Greyson (1890)

In zijn studie '*L'administration, son action, ses interprètes, leur physionomie, leur silhouette par un ancien rond de cuir*' (1890) haalde Emile Greyson een aantal punten van Ducpétiaux opnieuw aan. Hij klaagt de bestaande selectiemethodes aan en wil net als Ducpétiaux de benoemingen en bevorderingen ontdoen van politieke invloed. Daarnaast heeft hij het in zijn studie over de invloed van de kabinetten en uit hij zijn bezorgdheid over de groei van het ambtenarenkorps. Greyson formuleert voorstellen om het prestige van de ambtenaren te verhogen, de toelatingsvoorwaarden tot het ambt te verscherpen, het personeelskader vast te leggen, het aantal ambtenaren te verminderen en beter te bezoldigen (Depré, 1973: 91-93).

1.3. L. Wodon - *Mémoire sur la réforme administrative* (1915)

Volgens Louis Wodon, secretaris-generaal van Economische Zaken, lag de oplossing van de administratieve hervorming in een splitsing in controle-departementen (*départements de contrôle*) en beheersdepartementen (*départements de gestion*). De beheersdepartementen zouden werken zoals industriële of commerciële bedrijven, terwijl de controledepartementen gebaseerd zouden zijn op de deskundigheid van ambtenaren (Van de Walle, 2004: 59). Die visie paste Wodon ook toe op de hervorming van het personeelsbeleid. Hij was een voorstander van rekruteringsexamens. Het doel van de proeven was niet de professionele vaardigheden te testen, maar wel de individuele bekwaamheid na te gaan. Belangrijk in de administratieve geschiedenis is het voorstel om de examens af te stemmen op de algemene ontwikkeling en op de onderwijsprogramma's. Wodon stelt voor om een permanente jury op te richten voor het afnemen van de examens, waarin geen ambtenaren maar mensen uit het onderwijs en de wetenschappelijke wereld zouden zetelen (een soort Vast Wervingssecretariaat *avant la lettre*). Ook aan de bevorderingen wil hij toelatingsproeven zien voorafgaan. Later zal Camu de voorstellen van Wodon in grote mate overnemen (Depré, 1973: 95-98).

Zoals bij Ducpétiaux en Greyson is ook in het werk van Wodon latent wantrouwen tegenover de partijpolitiek aanwezig. Zowel de benoemingen als de bevorderingen moeten ontdaan worden van politieke inmenging. Daarnaast pleit hij voor de her(op)waardering van de functie van secretaris-generaal

tot een beleidsfunctie die niet langer geklemd zit tussen de diensthoofden en de kabinetschef van de minister. Wodon stelt daarom voor om de kabinetten af te schaffen. Ministeriële kabinetten zijn volgens hem “*un rouage aussi inutile que dangereux*” (Crabbe, 1986: 286). Dit is een heikel punt dat in de administratieve geschiedenis nog een aantal keer zal opduiken.

1.4. M.-L. Gérard (1922)

In het werk van Max-Leo Gérard is de invloed van de wetenschappelijke organisatie van de arbeid, het *scientific management* van Fayol, duidelijk merkbaar. Dat zien we al in de titel van het eerste hoofdstuk: “*de structuur van de administratie, de hiërarchie, de administratieve indelingen en de werkverdeling*” (Depré, 1973: 102). Gérard gaat op zoek naar de manier om een administratieve dienst met een zo groot mogelijk rendement en zo gering mogelijke kosten te organiseren (Van Hooland, 2003: 302). De strakke piramidale structuur is volgens Gérard enkel geschikt voor de structurering van de uitvoeringsdepartementen. Departementen met nieuwe taken hebben een andere structuur en organisatie nodig. Net als Wodon pleit hij voor een dubbele organisatiestructuur.

2. De eerste grote commissies (1922-1928)

2.1. Commissie-de Haene (1922-1925)

Wodon argumenteerde in zijn studie al dat een snelle administratieve hervorming na de oorlog wenselijk was. Het was pas eerste minister G. Theunis (1921-1925) die hiervan melding maakte in de regeringsverklaring: “*Iedereen zal beamen dat de actuele werking inefficiënt is, dat de output van bepaalde administraties niet overeenstemt met het aantal ambtenaren, en dat moderne procedures ervoor zouden zorgen dat ze zuiniger en effectiever zouden functioneren*” (Gérard, 1935). In 1922 besliste de regering om een ‘technische commissie voor de studie van de staatsbestuursdiensten’ in het leven te roepen (KB van 10 maart 1922). De commissie kreeg de opdracht om de werkwijze van alle administratieve diensten van de staat te bestuderen en voorstellen te formuleren tot verbetering van de ‘werklevring’, bezuinigingen en vereenvoudiging (Van Hooland, 2003: 303). Eén van de eerste conclusies van de commissie was dat een radicale hervorming van de organisatie van de overheidsdiensten niet aangewezen was. Aangezien de meeste problemen in die periode niet zozeer van administratieve maar van politieke aard waren, is het niet verwonderlijk dat de commissie weinig invloed heeft gehad (Van de Walle, 2004: 60).

2.2. Commissie-Halleux (1926-1928)

Na de regeringswissels in de periode 1925-1926¹ besliste de regering om een vervolg te geven aan de commissie-de Haene en richtte ze de 'commissie belast om de werkwijze te bestuderen van de staatsdiensten' op (KB van 23 februari 1926). De opdrachten van de commissie-Halleux lagen volledig in de lijn van haar voorganger. De klemtoon lag echter meer op het bezuinigingsaspect: "Bezuinigingen moesten gerealiseerd worden door inkrimping of betere inrichting van de diensten en de studie van de werkingskosten en toelagen" (Van Hooland, 2003: 303). Zoals in eerdere studies was het grote aantal ambtenaren een doorn in het oog van de commissie. In 1928 werd de commissie opgeheven. Zij had een honderdtal rapporten geschreven met voorstellen voor de verbetering van werkwijzen en werkprocessen of de herstructurering van bepaalde ministeries of diensten (Van de Walle, 2004: 60).

Na de Tweede Wereldoorlog zullen nog twee grote commissies worden opgericht (zie paragraaf 4). In de periode tussen 1928 en de oprichting van de volgende commissie in 1949 wordt een koninklijke commissaris voor Administratieve Wederinrichting aangesteld, die een bijzondere plaats inneemt in de administratieve geschiedenis.

3. L. Camu – koninklijk commissaris (1936-1940)

Er heerste een sfeer van politiek-economische crisis. De beurscrash van 1929 zinderde nog na. De eerste regering-Van Zeeland had door een devaluatie ingegrepen in het economische leven. Op politiek vlak staken de nieuwe-ordebewegingen de kop op en kwam er een polarisatie tussen extreem-rechts en extreem-links. Om het vertrouwen te herstellen wou de regering-Van Zeeland II een institutionele hervorming doorvoeren. Ze stelde negen koninklijk commissarissen aan voor verschillende domeinen zoals pensioenen, verzekeringen, bewapening, enzovoort (Hondeghe, 1990: 152-153). Op 10 oktober 1936 benoemde de regering-Van Zeeland II Louis Camu tot koninklijk commissaris voor Administratieve Wederinrichting (KB van 10 oktober 1936). De formule van koninklijke commissaris was nieuw in België: voor het eerst werd een opdracht toevertrouwd aan één persoon.

De koninklijk commissaris kreeg de opdracht voorstellen te doen over de bevoegdheden van de departementen, de werkmethode, de materiële middelen, de interne organisatie en het statuut van het personeel (rekrutering, bevordering, bevoegdheden, tucht en plichten) (Depré, 1973: 105). De

¹ Regering-Theunis (16 december 1921-5 april 1925), regering-vande Vyvere (13 mei 1925-22 mei 1925), regering-Poullet-Vandervelde (17 juni 1925-8 mei 1926).

commissies van de jaren '20 hadden nog geen afdoend antwoord kunnen vinden voor de problemen. De administratie bleef een log en traagwerkend apparaat (Gérard, 1935: 11). Daarnaast stonden ook de omvang en de kosten van de overheidsadministratie ter discussie. De steeds omvangrijker wordende administratie was niet enkel het gevolg van politieke benoemingen, maar ook het resultaat van de interventionistische politiek tijdens de Eerste Wereldoorlog en leidde tot toegenomen fiscale en sociale wetgeving en taken voor de overheid; dezelfde expansie was merkbaar op onderwijsgebied (Molitor, 1974: 22).

Het werk van Camu wordt als bijzonder belangrijk beschouwd. In de eerste plaats biedt het een synthese van de administratieve problemen op dat moment. Daarnaast ligt het aan de basis van het personeelsstatuut dat ook vandaag nog de grondslag vormt van de werking van het openbaar ambt. Het eerste verslag van Camu bleef beperkt tot één deel van zijn opdracht, namelijk het personeelsstatuut. "*La réforme administrative est avant tout un problème d'hommes. L'amélioration des services publics dépend essentiellement de la qualité et du caractère de ceux qui les constituent*" (Camu, 1937: 116). Op dat ogenblik was er geen enkel samenhangend plan dat de loopbaan van de ambtenaren regelde. Er bestonden wel voorschriften en reglementen, maar die verschilden vaak van departement tot departement en hun toepassing hing af van de willekeur van de ministers. Daarom hechtte Camu veel belang aan de totstandbrenging van een samenhangend geheel, waarin de rekruteringsvoorwaarden, de hiërarchie, de rechten en plichten van de ambtenaar, de juridische bescherming van de loopbaan zouden worden vastgelegd (Depré, 1973: 106). Camu bouwde verder op de voorstellen en opmerkingen uit voorgaande studies. Daarnaast werd hij onder andere geïnspireerd door de Engelse Civil Service. Buitenlandse voorbeelden nam hij niet klakkeloos over maar paste hij aan de Belgische situatie en reglementeringen aan (Depré, 1973: 115-116).

Het statuut-Camu is meer dan een juridisch instrument. Het bevat in eerste instantie een nieuwe opvatting over het openbare ambt. De grote principes van het statuut zijn uniformiteit en globaliteit. Dit wil zeggen dat één statuut alle aspecten regelt van de carrière van alle ambtenaren van alle ministeries. Het *merit-principe* is het criterium zowel bij selectie en werving als bij bevordering. Ten slotte moet ook de intellectuele capaciteit van de administratie verhoogd worden (Hondeghem, 1990: 154).

Camu wilde het wervings- en selectieproces rationaliseren en onttrekken aan politieke invloed. De rationalisering zocht hij in een centralisatie, door de selectie aan de departementen te onttrekken. Het apolitieke zocht hij in de oprichting van een soort Engelse Civil Service Commission, het Vast Wervingssecretariaat (Depré, 1973: 112). Er werd geopteerd voor een gesloten loopbaansysteem. De administratieve categorieën werden gebaseerd op het be-

staande onderwijssysteem. Per administratieve categorie kwamen er afzonderlijke examens. Een jonge ambtenaar startte in een categorie en kon enkel via examens overgaan naar een hogere categorie. Een universitair diploma verschaftte rechtstreekse toegang tot de leidinggevende categorie.

Bevorderingen gebeurden door de verhoging van graad of de verhoging van wedde binnen dezelfde graad. Een belangrijk criterium voor bevordering was het signalement (beoordeling).

Het statuut-Camu werd ingevoerd door een koninklijk besluit van 2 oktober 1937. Enkele dagen later valt de regering. Tijdens de nieuwe regering-Janson wordt Camu kabinetschef van de eerste minister en is hij nauw betrokken bij de oprichting van het Vast Wervingssecretariaat (KB van 20 januari 1939). In juni 1938 wordt de regering-Janson vervangen door de regering-Spaak. Camu wordt opnieuw koninklijk commissaris en zijn opdracht bestaat erin te waken over de uitvoering van de administratieve hervorming en de complementaire koninklijke besluiten voor te bereiden. Zo bepaalt het KB van 30 maart 1939 de indeling van de ambtenaren in verschillende categorieën (de latere niveaus) en worden het signalement en de bevordering van het rijkspersoneel geregeld door het KB van 7 augustus 1939. Camu neemt die opdracht waar tot aan de Tweede Wereldoorlog (Hondeghe, 1990: 158).

Het uiteindelijke doel van Camu was om een efficiënte administratieve eenheid tot stand te brengen in een periode van grote politieke instabiliteit (crisis van de jaren '30). "Samen met het Statuut Camu (KB van 2 oktober 1937) vormen de besluiten van 1939 een soort bekroning van een honderdjarige evolutie en streven naar een professioneel, deskundig, neutraal en apolitek ambtenarenkorps. Het hoofdprobleem is echter, dat in werkelijkheid deze besluiten nooit volledig toegepast werden" (Depré, 1973: 122-123). Toch kan deze mijlpaal de vergelijking doorstaan met het Northcote-Trevelyan-rapport van 1854 in Groot-Brittannië en de Pendleton Act van 1883 in de VS (Hondeghe, 1990: 152).

4. De periode na de Tweede Wereldoorlog

4.1. Commissie-Phillipart (later Maton) (1949-1952)

Na de Tweede Wereldoorlog worden nog tal van commissies opgericht om zeer specifieke aspecten te behandelen. Van Hooland vermeldt bijvoorbeeld de commissies-Seeldrayers, die het geldelijke statuut van de ambtenaren en de personeelskaders van de ministeries behandelden (Van Hooland, 2003: 305). In 1949 besliste het parlement om een commissie bij wet op te richten

(Wet van 1 juni 1949). Het is de eerste keer dat een dergelijke commissie bij wet werd opgericht. Hiervoor zien we meerdere mogelijke verklaringen (Van de Walle, 2004: 64). In de eerste plaats wijst het feit dat een commissie bij wet wordt opgericht, op het politieke belang ervan. Daarnaast ging het om een commissie die ook de parastatalen behandelde. Hoewel de wet de oprichting van de commissie inhield en niet de hertekening van de structuren van de parastatalen, is de oprichting van dergelijke organisaties een taak van de wetgevende en niet van de uitvoerende macht. De opdracht van deze 'gemengde commissie van onderzoek naar de werking van de rijksdiensten en parastatale instellingen' was zeer breed en omvatte "het onderzoek of kritisch onderzoek van de werking, de structuur, de bevoegdheden, de werkmethode, de wetgeving en de reglementering van de staatsdiensten en parastatale instellingen en het formuleren van voorstellen inzake reorganisatie met het oog op rendementsverhoging en begrotingsbesparingen" (Van Hooland, 2003: 304). De commissie werd ook wel de 'commissie voor besparingen' genoemd. Twee principes vormen de hoeksteen van de commissie. Ten eerste voert ze de persoonlijke politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het parlement weer in. Elke administratieve controle op opportuniteit van de uitgave wordt afgeschaft zodat er enkel nog controle is op de regelmatigheid en wettelijkheid van de ministeriële beslissing. Ten tweede is er het principe van de regeringssolidariteit om zo binnen het begrotingsbestek te blijven. De toepassing van die principes houdt een grondige hervorming in van de inspectie van Financiën, de dienst algemeen bestuur en de dienst der controle op de uitgaven (Depré, 1973: 123-124).

4.2. Commissie-Gérard (1953-1954)

De opvolger van de besparingscommissie werd geïnstalleerd in 1953 (KB van 25 maart 1953). 'De studiecmissie voor de hervorming van de rijksbesturen' kreeg de opdracht om het personeelsstatuut te bekijken en de structuur en bevoegdheden van departementen en de management-, coördinatie- en controletechnieken te onderzoeken. Ook de terugdringing van het aantal ambtenaren was opnieuw aan de orde. Deze commissie was echter een kort leven beschoren. De commissie beveelt een stabilisering aan van het aantal ministeriële departementen en de structuren die in het verleden vaak om allerlei politieke redenen gewijzigd werden (Depré, 1973: 127).

Beide commissies leverden weinig concrete resultaten op. We kunnen ze dan ook voor een groot deel beschouwen als *window-dressing* (Crabbe, 1954: 902-903). In de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog groeit de aandacht voor zuinigheid en een efficiënte werkwijze en blijft de bezorgdheid over de omvang van de publieke sector (François, 1987b: 358-359).

4.3. Een minister voor Administratieve Hervorming en Algemeen Bestuur

In de regering-Eyskens III (november 1958-maart 1961) wordt een minister belast met de hervorming van de administratie. Tot dan toe was iedere minister verantwoordelijk voor het eigen ministerie en de eerste minister voor het geheel. Lilar kreeg als eerste deze portefeuille toegewezen. De visie van Lilar in 1959 was bijna letterlijk dezelfde als de diagnose van Ducpétiaux honderd jaar eerder (Van Hooland, 2003: 305).

Op 13 februari 1961 publiceerde een groep ambtenaren, politici en professoren onder de naam de 'groep voor het herstel van de openbare functie' een manifest waarin ze 'de ziekte van de Belgische administratie' aanklagen. Dit manifest herinnerde er in de eerste plaats aan dat de meeste problemen al voor 1900 gesteld werden, maar nog niet opgelost waren. In essentie vraagt dit manifest een efficiënt georganiseerde administratie met neutrale, deskundige ambtenaren, die als een onafhankelijk korps loyaal ten dienste staan van de ministers. Nieuw is wel dat de auteurs niet alleen spreken over depolitisering, maar ook over desyndicalisering van de administratie (Depré, 1973: 132).

Van Hooland vermeldt voor deze periode de departementale commissies en een Interdepartementale Werkgroep voor Organisatie en Besparingen (1960) en een Bestendige Commissie voor Administratieve Hervorming. Deze kregen samen met een minister (R. Vreven) en een ministerieel comité de coördinatie over het geheel van de institutionele hervormingen (1961) (Van Hooland, 2003: 305). Met de nieuwe minister Gilson kwam er opnieuw vooruitgang in de administratieve hervormingen.

4.4. A. Gilson – Hervormingen en statuut (1961)

Onder de regering-Lefèvre-Spaak (april 1961-mei 1965) werd Arthur Gilson minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt. Gilson baseerde zich op de analyse van Camu en sleutelde dan ook vooral aan het statuut (KB van 16 maart 1964). Kort samengevat bestaat de hervorming van Gilson uit een verstrakking van het statuut-Camu. Zo werd de toepassing van artikel 18 beperkter, werden de graden ingedeeld in 25 hiërarchische rangen, werden de bevorderingsvoorwaarden voor anciënniteit uitgewerkt, de loopbaanstructuur strakker gemaakt, het systeem van bevorderingsexamens veralgemeend en de vlakke loopbaan uitgebreid (Hondeghem, 1990: 162-189). Hoewel de uitvoering van zijn voorstellen beperkt was, zorgt de oprichting van het Instituut Administratie-Universiteit (1962-1963) voor een grotere aandacht voor de permanente vorming en managementopleiding van amb-

tenaren. Interessant is de keuze voor een samenwerking met de universitaire wereld en niet voor de oprichting van een 'école nationale' zoals gebeurt in andere landen. Omwille van de beperkte realisatie van Gilsons voorstellen wordt veelal gesproken over het statuut-Gilson en niet zozeer over de andere hervormingen (François, 1998).

5. Administratieve hervormingen ondergeschikt aan institutionele hervormingen

Na de mislukte pogingen om PPBS (Planning Programming Budgetting System) te introduceren aan het einde de jaren '60 in het ministerie van Landbouw en het ministerie van Volksgezondheid ging de meeste aandacht aan het einde van de jaren '60 tot het begin van jaren '80 naar de voorbereiding van de staatshervorming. De eerste regeringen-Martens volgden elkaar in een snel tempo op zodat er weinig ruimte voor hervorming was. Hoewel structurele aanpassingen zich in de jaren '80 steeds meer opdrongen door de groei van de staatsschuld en het ambtenarenkorps, bleef de hervorming van de overheid ondergeschikt aan de sanering van de overheidsfinanciën en de hervorming van België tot een federale staat (FOD Personeel en Organisatie, 2003: 5-6).

Het openbaar ambt, dat nog steeds gebaseerd was op de ingrijpende hervorming van Camu in 1937, onderging van de jaren '70 tot midden de jaren '80 de invloed van twee verschijnselen. Ten eerste brachten culturele conflicten en taalconflicten de eenheid van de staat in gevaar. Ten tweede zette de bezuinigingspolitiek vraagtekens bij de doelmatigheid en de productiviteit van het bestuursapparaat (François, 1987a: 16).

Na de staatshervorming van 1970 bleven de uitvoerende organen van gemeenschappen en gewesten in eerste instantie nog bij de centrale overheid. De geleidelijke overdracht van bevoegdheden, diensten en personeel begon pas vanaf 1980. De ministeries die bij KB van 17 april 1979 werden gecreëerd, werden pas in 1984 operationeel. "*Cette opération demandera plus de trois ans, à cause de l'instabilité gouvernementale mais surtout à cause des réticences des administrations nationales. Elle sera officiellement [t]erminée le 1^{er} janvier 1983. En fait, à la fin de 1984, elle était réalisée à peu près à 90% et le point final n'y est pas encore mis*" (François & Molitor, 1987: 101-102). In dat jaar wordt ook de personeelsformatie definitief en wordt de overplaatsing van ambtenaren een feit (zie verder). Het spreekt voor zich dat de oprichting van nieuwe ministeries geleid heeft tot een herstructurering van de dertien centrale ministeries (François, 1987a: 19).

Toen de christen-democratische en liberale regering-Martens V in december 1981 aantrad, was de algemene toestand in het land moeilijk. De economie had nood aan conjuncturele en structurele stimulansen. De overheidsdiensten telden een recordaantal ambtenaren (885 000, een toename met 30% ten opzichte van 1971). Net als veel andere landen beschouwde België de tewerkstelling bij de overheid als een opvangnet voor de werkloosheid (François, 1987a: 20). Na de institutionele hervormingen kreeg de overheid felle kritiek te verduren omwille van haar apathie en gebrek aan flexibiliteit om te voldoen aan de eisen van het politieke apparaat en aan de toegenomen behoeften van de burgers.

Tussen 1981 en 1985 beklemtoont de regering vooral het economische herstel en wil ze de sociale zekerheid veiligstellen, de staatshervorming voortzetten en de overheidsfinanciën saneren. *"Sans doute la période de 1981 à 1985 est riche en décisions gouvernementales concernant la fonction publique. Mais les mesures prises, comme dans la plupart des pays occidentaux d'ailleurs, dévoilent une approche radicalement différente des années antérieures dans la mesure où l'on est passé d'une politique expansionniste de fonction publique propre aux années '60 et '70, à une politique de limitation des effectives et d'économie à tout prix"* (François & Molitor, 1987: 110). Maatregelen in die zin kenmerken dan ook het regeringsprogramma van 18 december 1981. De maatregelen om het functioneren van de overheidsdiensten te verbeteren zijn bescheiden van omvang en de meerderheid ervan is bedoeld om de overheidsfinanciën te saneren door een afslanking van de openbare sector. In deze periode worden er enkele maatregelen genomen om de doelmatigheid van de rijksdienst te verbeteren. Zo zijn er enkele initiatieven genomen op het gebied van personeelsbeleid zoals de herziening van de personeelsformatie, de mobiliteitsregeling, de oprichting van een personeelsdatabank en de aanstelling van vormingsdirecteuren in alle ministeries.

In 1984 werd besloten om drie diensten van het openbaar ambt die tot dan toe onder de eerste minister ressorteerden, te scheiden. De algemene directie Selectie en Vorming en de dienst Algemeen Bestuur worden samengevoegd met de diensten van Binnenlandse Zaken, terwijl het Vast Wervingssecretariaat onder de bevoegdheid van de eerste minister blijft. Op 23 november 1982 werd de algemene afvaardiging bij de rijkscomptabiliteit opgericht. De afvaardiging krijgt de opdracht om de steeds weerkerende overschrijdingen van de ministeriële budgetten te analyseren en een plan op te stellen voor de budgettaire en boekhoudkundige reorganisatie. Na drie jaar achtte de afvaardiging haar taak volbracht. De methode van programmabegroting werd ingevoerd. François noemt dit een mooi voorbeeld van Belgisch pragmatisme: *"Voor de invoering van deze maatregel was noch een wijziging van de wetgeving, noch een wijziging van de bestaande structuren vereist"* (François, 1987a: 25).

6. Een heropleving van de hervormingen (tweede helft jaren '80)

6.1. G. Lutgen - Strategisch plan voor de modernisering (1985)

Omdat een bezuinigingsbeleid niet alle problemen oplost, nemen de regeringspartijen van de nieuwe regering-Martens VI in '85 twee maatregelen om de werking van het overheidsapparaat te verbeteren. In de regeringsverklaring wordt een apart hoofdstuk gewijd aan de moderne rechtstaat. Naast de staatssecretaris voor Openbaar Ambt (L. Bril) wordt ook een staatssecretaris voor Modernisering en Informatisering van de Openbare Diensten (Guy Lutgen) aangesteld die rechtstreeks onder de eerste minister ressorteert (François, 1987a: 25-26). De staatssecretaris stond niet aan het hoofd van een administratie en is dus niet verantwoordelijk voor de organisatie of het beheer van een departement. Het staatssecretariaat kon zich als staforganisatie uitsluitend bezighouden met de ontwikkeling van een langetermijnvisie over de modernisering van het openbaar ambt (Bouckaert & Wauters, 1999: 6). Het regeerakkoord omschrijft de twee opdrachten van de staatssecretaris als het bewerkstelligen van (François, 1987a: 26):

- een grotere slagvaardigheid van de diensten en motivering van de ambtenaren door meer decentralisatie, meer verantwoordelijkheid en objectieve criteria bij de selectie van personeel en betere promotiekansen;
- een grotere productiviteit van de diensten door modernere bedrijfsvoeringsmethoden en informatica en een objectief personeelsbeleid.

In 1986 stelt Lutgen zijn plan voor aan de regering. Het plan bestaat uit elf strategisch prioritaire acties voor de modernisering van de overheidsdiensten, waaronder operationele en logistieke acties (Bouckaert & Wauters, 1999: 7). De vijf operationele acties hadden als doel rechtstreeks bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen in het regeerakkoord: de opmaak van takenbestekken voor studiediensten en de aanmaak van een databank, de verdere invoering van de programmabegroting, de afsluiting van beheersovereenkomsten, de opmaak van een stuurplan voor informatisering en de opstelling van een inventaris van onthaalpraktijken.

Zes logistieke acties moesten de operationele acties mogelijk maken: de oprichting van moderniseringscellen in elk ministerie, de oprichting van een algemene afvaardiging voor informatisering, de oprichting van een nationaal datatransmissiesysteem voor de openbare sector, de oprichting van een bestuursschool, de organisatie van een betere opleiding van het personeel in

informatietechnologieën en ten slotte een valorisatie van de systemen Bistel en Videotex. Dit programma werd echter nauwelijks in de praktijk omgezet (FOD Personeel en Organisatie, 2003: 5-6). Interessant is wel de oprichting van moderniseringscellen. “En 1985, débute une réflexion-action stratégique sur la modernisation de la Fonction publique nationale. Les cellules de modernisation apparaîtront dans un premier temps comme le principal élément tangible de cette stratégie” (Legrand, 1990: 169). De cellen werden in alle ministeries (zonder verplichting) opgericht. Die moderniseringscellen zijn eenvoudige adviesinstanties die de topambtenaren bijstaan in hun taak om de algemene modernisering en de toepassing van de nieuwe bedrijfsvoeringsinstrumenten tot een goed einde te brengen. “Il est clair que la responsabilité de la gestion et de la modernisation reste du ressort de la hiérarchie (...) Elle n’est pas un nouvel organe de gestion, ni un service d’études, ni une équipe de consultants internes, ni un groupe d’experts en gestion. Son rôle, orienté vers l’action, n’est pas de ‘faire’ mais de ‘faire faire’ (...)” (Legrand, 1990: 176-177). Na een eerste werkjaar rees de vraag of de cellen die rol wel degelijk konden vervullen. Er wordt voorgesteld om ambtenaren een managementopleiding te laten volgen en om hen het nodige gezag en de bevoegdheden te geven, zodat zij de hervormingen kunnen leiden en stimuleren. Hier vinden we de eerste ideeën om een korps van ambtenaren-generaal op te richten (zie verder).

6.2. R. Langendries (1988)

In de nieuwe regering-Martens VIII (mei 1988-september 1991) worden twee ministers bevoegd voor modernisering: de minister van Binnenlandse Zaken en Modernisering (L. Tobback) en de minister van Ambtenarenzaken (M. Hansenne en vanaf maart 1989 Langendries). Het project van de moderniseringscellen staat vanaf dan onder de bevoegdheid van de minister van Ambtenarenzaken. Langendries besliste om het project van de moderniseringscellen verder te zetten. Vanaf dat moment werden alle ministeries aangespoord om een cel op te richten (KB van 3 maart 1989 en ministeriële omzendbrief van 17 maart 1989). Daarnaast schuift Langendries nog enkele andere initiatieven naar voren (Legrand, 1990: 181):

- Het college van secretarissen-generaal kreeg officieel erkenning (KB van 4 januari 1989). Hierdoor kreeg het college een juridische basis en een formele, adviserende taak voor elk vraagstuk over het personeel en de werking van het algemene bestuur van de staat. Het college van secretarissen-generaal was eerder al betrokken bij de strategische acties van staatssecretaris Lutgen. Later zal het KB van 6 september 1993 de rol van het college nog verfijnen. Het stond in voor de interdepartementale samenwerking. De verschillende secretarissen-generaal werden ook verantwoordelijk voor het algemene beheer van hun ministerie.

- Tevens werd de basis gelegd voor de oprichting van het bureau ABC, officieel het Adviesbureau voor Organisatie en Beheer (KB van 4 april 1995). Dit interne consultingbureau, dat de modernisering moest ondersteunen, was een samenvoeging van het bestaande intern adviesbureau en het adviesbureau voor informatica. ABC werd bevolkt door de adviseurs van openbaar ambt. Dit korps was opgericht (KB van 7 december 1989) en kreeg als opdracht om op eigen initiatief advies te verlenen aan de minister van Openbaar Ambt over de verbetering van de organisatie en het personeelsbeleid en om op vraag van de minister van Openbaar Ambt instrumenten, methodologieën of actieprogramma's te ontwikkelen ter ondersteuning van de modernisering (KB 1 augustus 1990).

Vanaf 1991 zou een radioscopie of diepgaande doorlichting van de personeelsbehoeften worden uitgevoerd. Dit project beoogde een beter gebruik van de human resources binnen de federale overheidsdiensten om de dienstverlening te verbeteren. De centrale vragen waren: wie doet wat, waarom en voor wie? (Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, 1993: 1). Het doel van de doorlichting was de organisaties een beheersinstrument te bezorgen om de vereiste personeelssterkte vast te stellen. Zo zouden ze hun doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen verhogen. De operatie kaderde in de evolutie naar moderne, performante openbare diensten (Staes, 1992: 1).

De doorlichting focuste op het product als spil tussen de organisatie en de gebruikers. Het product is het resultaat van een activiteit van een organisatie. Niet de activiteiten zelf maar de output ervan stond centraal. De vraag is met andere woorden of de producten van de organisatie tegemoetkomen aan de behoeften van de gebruikers. Moet de organisatie in de toekomst dezelfde producten blijven leveren, evenveel en op dezelfde manier? Of moeten de producten, de hoeveelheden en/of de werkwijze veranderen? (Polet, 1999: 60).

De radioscopie zou beschrijven hoe ieder bestuur of instelling haar opdrachten vervult op vlak van personeelsaantallen, personeelskwalificaties en organisatie van de diensten. Op voorhand werd duidelijk gemaakt dat de doorlichting als basis zou dienen voor de herstructureringen, fusies van departementen en/of besturen, afschaffing of integratie van parastatale instellingen en van wetenschappelijke inrichtingen van de staat en de vereenvoudiging van procedures, reglementering en wervingsregels (Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, 1993: 1).

In 1992 kwam er een nieuwe regering aan de macht. Haar regeerakkoord vermeldt expliciet het herstel van de vertrouwensrelatie tussen de burgers en de openbare diensten, door de uitbouw van efficiënte en gemotiveerde overheidsdiensten. Daartoe moest de doorlichtingsoperatie versnellen; ze werd

afgerond in 1992 (Bouckaert & Thijs, 2003: 452). Wat begon als een waardevol initiatief om een nieuwe ambtelijke cultuur te installeren, draaide uit op een afvloeiing van personeel (Bouckaert & François, 1999: 71). De structurele hertekening van enkele administraties (oprichting ministerie van Sociale Zaken, ministerie van Landbouw en Middenstand en horizontaal ministerie van Ambtenarenzaken) kunnen we dan ook zien als een mager resultaat van een operatie die te eenzijdig op de structuren gericht was. De beoogde managementinstrumenten (boordtabellen, functioneel organigram, ...) werden niet structureel verankerd. De regering had tijdens de uitvoering van de doorlichting immers de doelstelling ervan veranderd van de uitbouw van een efficiënte overheid naar een kostenbesparing (FOD Personeel en Organisatie, 2003: 5-6).

Ondanks dit alles kwamen er enkele interessante initiatieven voort uit de conclusies van de radioscopie, namelijk het 'Handvest van de gebruiker' en de oprichting van het ministerie van Ambtenarenzaken.

7. Aanloop tot Copernicus (jaren '90)

7.1. Kwaliteit van dienstverlening

De sterke opgang van uiterst rechtse partijen bij de parlementsverkiezingen van 1991 zette de nood aan een grondige hervorming van de overheidsdiensten in de verf. De regering wijdt in de regeringsverklaring een hoofdstuk aan de 'politieke en bestuurlijke vernieuwing'. Ze engageerde zich ertoe om het vertrouwen tussen de burger en de overheid te herstellen door de werking van de overheidsdiensten te verbeteren. Dit werd vertaald in twee doelstellingen (Van Hooland, 2003: 307): de creatie van een nieuwe politieke cultuur door de duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van de regering en de administratie enerzijds en het verbeteren van de vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers door de uitbouw van efficiënte openbare diensten met gemotiveerde ambtenaren anderzijds. Enkele concrete initiatieven waren:

- de versnelde uitvoering van de radioscopie (vanaf januari 1991);
- de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (29 juli 1991);
- het handvest van de gebruiker van de openbare diensten (december 1992);
- de wet op de openbaarheid van bestuur (11 april 1994);
- de instelling van federale ombudsmannen (22 maart 1995).

In het regeerakkoord stond de belofte om te zoeken naar actiemiddelen om de kloof tussen de burger en de overheid te dichten. Het 'Handvest van de gebruiker van de openbare diensten' (verder het Handvest) werd als exclu-

sieve strategie naar voren geschoven om een betere dienstverlening te waarborgen en zo deze vertrouwensrelatie te herstellen. Omdat het Handvest hoog op de politieke agenda stond, werd het vrij snel en zonder veel inspraak van de administratie gepubliceerd in het staatsblad samen met de begeleidende omzendbrief nr. 370 (Bouckaert & Thijs, 2003: 481). Het Handvest is bedoeld voor de burgers, maar bevat beleidsaanbevelingen voor de ministers en hun administraties en kan zo als een directief bekeken worden (Triëst, 1994: 55-56). Het Handvest heeft tot doel om algemeen richtinggevend te zijn voor het handelen van alle federale openbare diensten. Alle betrokken instanties moeten het zo concreet mogelijk toepassen (KB 4 december 1992).

In het Handvest staan enkele algemene principes en maatregelen voor een kwaliteitsvolle dienstverlening (Berckx, 1993: 278-284; Vermeulen, 1995: 299; Broeckaert, 1995: 5-10). De begeleidende omzendbrief zet de 23 maatregelen uiteen om de principes concreet te verwezenlijken. De drie hoofdthema's zijn doorzichtigheid, soepelheid en rechtsbescherming. De hoofdthema's zijn onderverdeeld in concrete principes. In tegenstelling tot in de Britse Charters (1991) en het Franse *Chartre des services publics* (1992), waar respectievelijk de markt en de staat de centrale uitgangspunten zijn, vormde in het Belgische Handvest de democratie het referentiekader van de principes. De openbare diensten moeten aan het publiek een kwalitatief hoogstaande dienst verlenen, die verricht wordt binnen een democratisch rechtskader (Broeckaert, 1995: 10-11). "The charter, which is considered to be a permanent instrument for improvement, takes the political and administrative modernisation as its operational framework. Therefore, government as well as the citizens should focus on rights and duties simultaneously" (Bouckaert, 1993: 7). Vanuit de Belgische optiek kan de dienstverlening enkel verbeteren wanneer naast de rechten ook de verplichtingen van de burgers duidelijk zijn. De lijst van rechten en verplichtingen werd tevens opgenomen in het Handvest.

Zoals eerder gesteld was het Handvest zeker niet opgevat als vrijblijvend document. Het Handvest en de omzendbrief nr. 370 somden al enkele maatregelen op, maar zowel in het voorwoord als in de begeleidende omzendbrief werden de ministers verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van de actiepunten in hun departement en voor de regelmatige rapportage bij de minister van Ambtenarenzaken. Jaarlijks zou ook een balans worden opgemaakt van de wetgevende, reglementaire of administratieve initiatieven voor de realisatie van het Handvest.

ABC maakte in een eerste evaluatierapport (1994) een synthese van de rapporten van de verschillende ministers over de initiatieven in het kader van het Handvest. In tweede instantie werden de toepassingen in het kader van de omzendbrief nr. 370 uiteengezet. Ten slotte werden er ook algemene

conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Enkele van deze aanbevelingen zijn zeer interessant (ABC, 1994: 36-44):

- Zo werd er bijvoorbeeld aanbevolen om een Interdepartementale Adviesgroep (INTERDEP) samen te stellen om de uitvoering van het Handvest te coördineren.
- Daarnaast bevat het rapport het voorstel om een kwaliteitsbarometer te ontwikkelen, die de administraties in staat moest stellen om de tevredenheid van de gebruikers over de dienstverlening te meten.
- Elke dienst moest ook een klachtenprocedure operationaliseren en publiek bekend maken.
- Het meten van de prestaties werd beschouwd als een essentieel onderdeel van de federale overheidsdiensten. Voor elke federale dienstverlening moesten er meetbare prestatiecriteria worden vastgelegd. Het rapport beveelt dan ook aan dat overheidsdiensten in de toekomst ertoe komen om een modelovereenkomst aan te bieden aan de gebruiker.
- Ten slotte is er ook de aanbeveling om een intern communicatieplan op te stellen dat voor elke verandering aangeeft hoe, waar, wanneer en met welke middelen ze zal gebeuren.

De ministerraad gaf aan het college van secretarissen-generaal de opdracht om de aanbevelingen te onderzoeken en om concrete voorstellen te formuleren. Op advies van het college besliste de ministerraad om (Ministerraad, 25 februari 1995):

- de INTERDEP op te richten onder het voorzitterschap van de secretaris-generaal van het departement Ambtenarenzaken;
- proefprojecten op te starten, met als doel het aanmaken van een kwaliteitsbarometer en meetbare prestatiecriteria;
- de klachtenprocedure te integreren in de oprichting van de ombudsdienst.

In 1996 verscheen het tweede syntheseverslag. Dit verslag telde drie delen: de interdepartementale initiatieven, de departementale initiatieven en ten slotte de conclusies en aanbevelingen. De belangrijkste conclusies waren de voortzetting van de werkzaamheden van INTERDEP, het opstellen van een onthaalcode en de uitbreiding van het kwaliteitsbarometerproject naar de verschillende ministeries (College van secretarissen-generaal, 1996: 24-29). In 1999 verscheen het derde en laatste syntheserapport.

7.2. Andere initiatieven

De jaren '90 kenden nog heel wat andere initiatieven. De hervorming van het personeelsstatuut en het personeelsbeleid in ruimere zin nam een belangrijke plaats in. Aanleiding tot de hertekening van het personeelsstatuut was de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen van 8 augustus

1988. Artikel 87 §3 van die bijzondere wet verleent de gemeenschappen en gewesten volledige autonomie inzake het geldelijk en administratief statuut van het personeel (behalve het pensioen). Paragraaf 4 voegt hier aan toe dat een koninklijk besluit de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel aanwijst, die van toepassing zijn op het personeel van de gemeenschappen en de gewesten. Voor de uitvoering van artikel 87, §4 zouden federaal een aantal basisprincipes worden uitgewerkt die verdere invulling moesten krijgen door de gemeenschappen en de gewesten. Dit koninklijk besluit met de algemene principes (APKB) van 1991 werd door de Raad van State vernietigd en werd in 1994 ingevoerd met terugwerkende kracht.

Daarnaast werd in 1993 de rol versterkt die het college van secretarissen-generaal sinds het einde van de jaren '80 kon spelen (KB van 6 september 1993). Op 3 juni 1994 gaf de ministerraad zijn principiële goedkeuring aan de invoering van het mandaatsstelsel voor de federale ministeries, de federale instellingen van openbaar nut en de federale wetenschappelijke instellingen. De rechtsgrond voor die beslissing werd geschapen door het algemeen principebesluit (APKB) van 22 november 1991 (art. 74bis) en de wet van 22 juli 1993 (art. 22) (Hondeghe, 1990: 194). Deze principiële beslissing om te evolueren naar een mandaatsysteem voor topambtenaren ligt in de lijn van de denkpiste die sinds de jaren '80 werd gevolgd om een korps van topambtenaren op te richten. In tegenstelling tot het korpsstelsel is de eerste bekommernis van het mandaatsysteem niet zozeer een oplossing voor het probleem van politisering en de kabinetten, maar wel een grotere responsabilisering van de topambtenaren (Hondeghe, 1990: 194-195). In dit kader moet we ook de introductie van het nieuwe evaluatiesysteem (KB 27 maart 1998) vermelden.

Daarnaast werd in 1995 het ministerie van Ambtenarenzaken opgericht. De oprichting van een nieuw horizontaal ministerie met verschillende diensten bevoegd voor ambtenarenzaken was één van de aanbevelingen van de radio-scopie. De feitelijke oprichting van het ministerie van Ambtenarenzaken gebeurde door het KB van 19 september 1994. Tot dan was Ambtenarenzaken een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het zou tot 1997 duren vooraleer het ministerie zijn definitieve organisatorische vorm en personeelsformatie zou kennen (Bouckaert & Wauters, 1999: 24-29).

8. Hervormingen op regionaal niveau

Bestuurlijke initiatieven worden niet enkel op nationaal (federaal) niveau ondernomen. Sinds België een federale staat is, starten de verschillende regio's ook afzonderlijke moderniseringsinitiatieven. Nog voor er sprake was

van gewest- en gemeenschapsregeringen en van de bijhorende administraties worden sinds 1968 hervormingen doorgevoerd in de nationale ministeries om aan de vraag naar zelfbestuur tegemoet te komen. Zo worden er in juni 1968 Nederlandstalige en Franstalige ministers van Nationale Opvoeding en Cultuur benoemd. Dit wordt in de administratie zichtbaar door de splitsing van het ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur (KB van 26 september 1969). In de volgende jaren werden voor steeds meer materies staatssecretarissen benoemd die verantwoordelijk waren voor Vlaanderen of voor Wallonië.

Bij koninklijk besluit van 13 april 1979 werden de executieven van de gewesten en de gemeenschappen opgericht. Aansluitend werden bij koninklijk besluit van 17 april 1979 de vier ministeries van de gemeenschappen en de gewesten opgericht. Aangezien aan Vlaamse kant beslist werd om gewest en gemeenschap te laten samenvallen, wordt er slechts één globale Vlaamse administratie opgericht. Vooral Vlaanderen ontwikkelt sindsdien een continue hervormingsdynamiek, zodat het zich kon meten met de landen die binnen de OESO als voortrekkers beschouwd worden (Bouckaert & Auwers, 1999: 47). Maar ook de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest starten enkele belangrijke initiatieven, zij het van recentere datum en minder ingrijpend en verregaand (Vancoppenolle & Legrain, 2003: 18-9).

8.1. Hervormingen in Vlaanderen

“In de internationale hervormingsliteratuur komt Vlaanderen als zelfstandige bestuurslaag zelden aan bod. Dit ligt niet zozeer aan het feit dat Vlaanderen niet als regio wordt ‘erkend’ die het voortouw neemt in de modernisering van haar overheidsapparaat, als wel aan het feit dat het niet als dusdanig wordt ‘herkend’. Vele internationale organisaties waaronder de OESO, IMF, etc. baseren zich bij hun vergelijkende publicaties immers vooral op federale bronnen en instanties. Toch mag wat er sinds begin de jaren ‘90 gerealiseerd is, terecht indrukwekkend worden genoemd” (Bouckaert & Auwers, 1999: 47). In het kielzog van de staatshervorming van 1980 werden door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, een aantal tot dan toe nationale ambtenaren Vlaamse ambtenaren. Conform artikels 87 en 88 van die wet moesten nieuwe diensten en besturen voor de 4000 ambtenaren worden opgericht (Hertecant, 1990: 100-2). Pas in 1984-1985 begon het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap op dreef te raken (Van Hoorick, 1990: 107).

Door de bevoegdheidsoverheveling die gepaard ging met de staatshervorming van '88 moet er opnieuw een groot aantal personeelsleden overgeheveld worden. Het aantal ambtenaren in Vlaanderen bedroeg in totaal 12.000. De overheveling van bevoegdheden schudde ook het bouwwerk van de Vlaamse administratie danig door elkaar. Alle personeelsleden moesten geïn-

tegreerd worden in een samenhangend geheel, zowel naar structuur als naar cultuur. In deze periode ontstaat de matrixstructuur. De Vlaamse Gemeenschap koos voor een matrixorganisatie met één ministerie dat aanvankelijk onderverdeeld was in zes departementen. In 1995 zal door de splitsing van het departement Coördinatie het ministerie bestaan uit zeven departementen, drie horizontale (logistieke, coördinerende) en vier verticale (operationele) departementen. Aan het hoofd van ieder departement staat een secretaris-generaal met een staf coördinatie en de algemene administratieve diensten die instaan voor de verbinding tussen het eigen departement en de horizontale departementen (Vernaillen, 1996: 70). Om de zeven departementen als een samenhangend geheel te laten functioneren, werd het college van secretarissen-generaal opgericht.

Het startschot voor een hele reeks moderniseringsinitiatieven werd gegeven door de uitvaardiging van een richtnota van de Vlaamse regering (31 juli 1992) op voorstel van het college van secretarissen-generaal. In de volgende jaren kregen veel initiatieven vorm. Bouckaert en Auwers (1999) onderscheiden initiatieven op vier grote domeinen.

Op organisatorisch vlak waren de 'homogene organisatie-ontwikkelingsplannen' (HOOP I, II en III) die in de periode 1993-1997 in drie fasen werden opgestart van groot belang. Op basis van een doelstellingenanalyse kwamen niet alleen tot een organisatieplan en structurele aanpassingen maar ook tot het opstellen van een personeelsplan (PEP) en een hertekening van processen via de procesimplementatieprojecten (PIP). HOOP leidde tot een afplatting van de organisatie en hertekening van de matrix.

Op strategisch vlak ging minister-president Van den Brande in 1995 van start met het Strategisch Plan Vlaanderen (STRAPLAN). Dit bracht een planningsdynamiek binnen de Vlaamse overheid op gang.

In dezelfde periode volgde het ene financieel initiatief het andere op. Zo waren er de doelmatigheidsanalyses, *zero base budgeting*, budgettaire implementatieplannen, nieuwe boekhouding, invoering van beheersovereenkomsten, enz.

Ten slotte nam ook de hervorming van het personeelsstatuut en het personeelsbeleid in ruimere zin een belangrijke plaats in. Het APKB gaf de algemene richtlijnen. Dit gaf de Vlaamse overheid de ruimte om het personeelsbeleid te moderniseren. De vertaling van het APKB naar de Vlaamse overheid gebeurde door de goedkeuring van het Vlaams Personeelsstatuut (VPS) op 24 november 1993 en vormde een noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van een nieuw HRM-instrumentarium. De invoering van PLOEG (evaluatiecyclus), de personeelsplannen, de bottom-up appreciatie, de functionele loopbaan en de functioneringstoelagen zijn hier concrete illustraties van.

Op 19 februari 2000 besliste de Vlaamse regering om de organisatiestructuur en de werkingsmodaliteiten van de Vlaamse overheid grondig te hervormen. De hervorming kreeg de naam Beter Bestuurlijk Beleid. De beweegredenen voor de hervorming zijn een verhoging van de responsabiliteit van de entiteiten, een betere en kwalitatievere dienstverlening, het sturen op resultaten en de overdracht van de beleidsuitvoering naar de verzelfstandigde entiteiten. Twee bijzonder commissarissen, de secretarissen-generaal Stroobants en Victor, werden aangesteld om de herstructurering uit te schrijven. Een belangrijk uitgangspunt is het één-op-één principe. Er zullen dertien verschillende beleidsdomeinen gecreëerd worden. Elk beleidsdomein wordt aangestuurd door één minister en zal een afzonderlijk ministerie krijgen. De structuur van één gezamenlijk ministerie volgens de principes van de matrixorganisatie zal dus worden verlaten. Daarnaast zullen binnen de verschillende beleidsdomeinen agentschappen worden opgericht die eerder intern ofwel extern verzelfstandigd van aard kunnen zijn, afhankelijk van hoe sterk ze door de minister worden aangestuurd. Een ander belangrijk punt is de introductie van een mandaatsstelsel voor de topfuncties.

8.2. Hervormingen van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest

Met de bevoegdheidsoverdracht van 1988 werd een nieuw ministerie opgericht, namelijk het Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation (MERF). Vanaf dan kende de Franstalige Gemeenschap twee ministeries, het MERF en het Ministère de la Culture et Affaires Sociales (MCAS). In 1996 werd besloten om beide entiteiten samen te voegen tot één ministerie. Aan het hoofd van het ministerie staat een secretaris-generaal en daaronder werden vijf 'administrations générales' opgericht (Vancoppenolle, 2001: 49-50). In 1996 werd beslist om zes transversale commissies (commissions d'accompagnement) op te richten om de uitwisseling van informatie tussen de administraties te verbeteren en om gemeenschappelijke projecten uit te werken (Dujacquier, 1999: 15-16). In navolging van de herstructurering (fusie) van het ministerie besloot de regering in 1997 om een Service Général d'Audit Budgétaire et Financier op te richten. Die dienst is uitgegroeid tot een belangrijke motor voor een verbeterde werking van het ministerie. Het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap beschikken sinds 2000 over hetzelfde boekhoudstelsel, Walcomfin genaamd (Vancoppenolle, 2001: 93).

Op 21 juli 1996 kondigde de gemeenschapsregering een nieuw personeelsstatuut af dat afgestemd was op de bepalingen uit het APKB. Het nieuwe statuut zorgde voor een afplatting van de organisatie door een reductie van het aantal rangen en graden. Ook de vlakke loopbaan werd ingevoerd. Het

APKB legde de regionale overheden een evaluatiesysteem op waarvan de procedure in grote mate werd voorgeschreven. In de Franse Gemeenschap noemt men dit 'l'évaluation au sens statutaire'. Het personeelsstatuut van 1996 schreef echter nog een ander evaluatiesysteem voor, namelijk 'l'évaluation au sens fonctionnel'. Die functionele evaluatie is niet alleen een evaluatiesysteem, maar ook een instrument om organisatie en medewerker beter op elkaar af te stemmen (Vancoppenolle, 2001: 66-70). In 2000 besloot de regering om een externe doorlichting te laten gebeuren om de functionele behoeften van de verschillende administraties in kaart te brengen.

Met de overheveling van bevoegdheden in 1989 werd in het Waals gewest een tweede ministerie opgericht naast het reeds bestaande Ministère de la Région Wallonne (MRW), namelijk het Ministère Wallon de l'Équipement et des Transports (MET). Opmerkelijk is dat beide ministeries erg los van elkaar functioneren. Zo is er bijvoorbeeld in beide ministeries een afzonderlijke bovenbouw en elk wordt geleid door een secretaris-generaal. Vancoppenolle omschrijft het als volgt: "In het Waals Gewest bestaat noch het streven naar een grotere integratie, noch de wens om homogene en wendbare beleidsdomeinen te creëren. Alles lijkt te blijven zoals het al een decennium bestaat: twee erg los van elkaar bestaande ministeries die elk hun horizontale diensten organiseren. Bij gebrek aan overleg- of coördinatieorganen is reglementering voorlopig het enige coördinatiemiddel" (Vancoppenolle, 2001: 56).

Onder impuls van de Direction d'Aide à la Gestion (DAG) werd in de loop van de jaren '90 een aantal moderniseringsinitiatieven opgestart. In de tweede helft van de jaren '90 werden tijdens het initiatief 's'engager dans une démarche qualité' de werkprocessen herbekeken vanuit het oogpunt van de dienstverlening aan de burgers. In 1997 voerde de DAG een doorlichting van de twee ministeries uit. Bedoeling was om een methodologie te ontwikkelen voor een permanente interne audit op basis van prestatie-indicatoren. Aansluitend bij de doorlichting liet de Waalse regering in 2001 een audit uitvoeren van de ministeries. Die evaluatie moest een eerste aanzet bieden voor een permanent evaluatieproces en moest zo bijdragen tot het installeren van een evaluatiecultuur in de Waalse administraties (Gouvernement Wallon, 2000a).

Het personeelsstatuut van het Waalse Gewest werd afgekondigd in november 1994. Hiermee werd ook in het Waalse Gewest het aantal rangen en graden sterk gereduceerd. Het evaluatiesysteem volgt de bepalingen hieromtrent uit het APKB van 1994. Op 20 januari 2000 keurde de Waalse regering onder leiding van Elio Di Rupo het Contrat d'Avenir pour la Wallonie goed. Dit plan wil een strategisch totaalplan zijn en wil van Wallonië een welvarende regio maken. Het plan bestaat uit vier prioriteiten en tien gezamenlijke actieprincipes (Gouvernement Wallon, 2000b). In oktober 2002 keurde de regering een nieuw project goed: Code de la Fonction Publique wallonne.

Deze code voorzag in:

- de oprichting van een overkoepelende dienst verantwoordelijk voor het opmaken van functieprofielen;
- het opstellen van individuele doelstellingen;
- de uitwerking van een objectivering van de loopbaan;
- de valorisatie van expertise buiten de overheid;
- de installatie van een mandaatsysteem voor topambtenaren.

Vancoppenolle en Legrain (2003: 18) concluderen dat er heel wat beweegt op regionaal niveau. *“Il est clair que la Flandre s’y est prise plus tôt et de manière plus approfondie que les administrations wallonnes. Mais nous pouvons également constater que les choses avancent en Wallonie. Plusieurs documents et promesses gouvernementaux parlent de modernisation, d’efficacité et de services publics plus performants. On peut dès lors affirmer que la rhétorique est présente mais que les décideurs wallons doivent maintenant ‘joindre le geste à la parole’.”*

9. Besluit: 150 jaar administratieve hervorming in beeld

De eerste studies over de werking van het overheidsapparaat dateren van het midden van de 19^{de} eeuw. De eerste studies werden geschreven door ambtenaren. Later krijgen commissies die taak naar het voorbeeld van gelijkaardige commissies in het bedrijfsleven. In deze eerste studies en talrijke volgende studies komt vooral het fundamentele wantrouwen tegenover de politiek naar voren. De depolitisering van de administratie door werving en bevordering te ontdoen van politieke invloed, stond voorop. Maar ook in de loopbaan van de ambtenaren waren hiervoor wettelijke waarborgen nodig.

Niet alleen uit het personeelsbeleid maar ook uit de dagelijkse werking van de administratie moest de politieke invloed geweerd worden door de afschaffing van de ministeriële kabinetten. Die bekommernis is een constante in de geschiedenis van de administratieve hervormingen. Ten slotte was de vermindering van het aantal ambtenaren ook latent aanwezig in alle rapporten, net zoals het verhogen van de deskundigheid en de bekwaamheid.

Dit alles duikt ook in de jaren '30 in het werk van Camu op. Een uniform en globaal geldend statuut legt de rechten en de plichten van de ambtenaar voor heel de loopbaan vast met als doel om de politieke willekeur zoveel mogelijk uit te sluiten en de intellectuele capaciteiten van de administratie op te waarderen. Dit statuut (en de aanpassing van Gilson in de jaren '60) is een mijlpaal in de administratieve geschiedenis. De hoofdprincipes ervan zijn tot vandaag overeind gebleven.

In de jaren '80 begint een groot aantal landen met de modernisering van de publieke sector. De modernisering was het gevolg van financiële, sociale en politieke druk. Ook in België speelden die factoren een belangrijke rol. De agenda van de late jaren '70 en het begin van de jaren '80 werd gedomineerd door de staatshervorming. Vanaf de tweede helft van de jaren '80 zien we een eerste golf van moderniseringsinitiatieven die vooral gericht waren op het inkrimpen van de publieke sector. Dit was een antwoord op de financiële crisis die vanaf de jaren '80 niet alleen in België aan de orde was door de groeiende staatsschuld en stijgende overheidsuitgaven (Bouckaert & François, 1999: 5-6). Thema's als een beter werkende en efficiëntere publieke sector waren aan de orde. Dezelfde thema's vormden ook in het begin van de jaren '90 de leidraad voor de modernisering. Getuige hiervan is bijvoorbeeld de grootschalige doorlichtingsoperatie van de publieke sector (de radioscopie).

Begin jaren '90 doet zich een ommekeer voor. De moderniseringsinitiatieven volgen elkaar snel op en overlappen zelfs. Het waren echter geen echte moderniseringsprogramma's omdat een totaalvisie ontbrak (FOD Personeel en Organisatie, 2003: 5-6). Voor de periode van 1995 tot 1999 kunnen we ondanks enkele sporadische initiatieven moeilijk stellen dat de modernisering van de administratie een prioriteit was (FOD Personeel en Organisatie, 2003: 5-6). Opvallend is het ad-hoc-karakter van de implementatie van de Belgische initiatieven en het gebrek aan systematische evaluatie (Bouckaert & Wauters, 1999: 11).

Ondanks die bemerkingen was er in de jaren '90 ook sociale en politieke druk om de modernisering hoog op de politieke agenda te plaatsen. Moderniseringsinitiatieven moesten de publieke sector beter doen werken, de kloof met de burger dichten en het legitimiteitsdeficit van de overheid in de meest brede zin van het woord oplossen. Door enkele crisissen stonden de moderniseringsinitiatieven veelal volledig in het teken van het herstel van deze vertrouwensrelatie (Handvest van de gebruiker, Kwaliteitsbarometer). Naast de sociale en politieke druk leidt ook de opeenstapeling van crisissen in de jaren '90 uiteindelijk in 1999 tot een omvattend hervormingsproces. Dit proces kondigde zich aan als een nieuwe mijlpaal in de administratieve geschiedenis.

Tabel 1.1: Overzicht van de moderniseringsinitiatieven van 1980 tot 1999

	Algemeen	Organisatie	Personeel	Financieel
1981-1985	- regering-Martens (1981) - 2de staats hervorming (1980-1982) - economische herstelmaatregelen (1982) - opstart van het informatiesysteem BISTEL (1982)	- staats hervorming: creatie van gemeenschappen en gewesten (1980) - overdracht van federale diensten naar ministeries van gemeenschappen en gewesten (1982)	- meer autonomie voor gemeenschappen en gewesten (1980) - economische maatregelen: weravingsstop, personeelsdatabank (1981-1985) - overheveling van directie algemene zaken en de algemene directie van werving en selectie naar ministerie van Binnenlandse Zaken (1982)	- hervorming departementale budgetten (1981) - herziening van het begrotingsproces (1981)
1986-1990	- regering-Martens (1985) - regering-Martens (1987) - regering-Martens (1988) - 3de staats hervorming (1988-1989) - oprichting van de Kruispuntenbank voor Sociale Zekerheid (1990)	- staatssecretaris voor Modernisering en Informatie bij de eerste minister (1985-1988) - rapport over de modernisering van de publieke sector (1986) - oprichting van het moderniseringssecretariaat (1986) - creatie van moderniseringscellen in de administratie (1987) - staats hervorming: uitbreiding van bevoegdheden (1988-1989) en creatie van Brussels Hoofdstedelijk Gewest (1988) - benoeming minister van Openbaar Ambt (1989) - oprichting college van secretarissen-generaal (1989)	- oprichting School van Financiën binnen ministerie van Financiën (1987) - KB positieve actie - gelijkheidsbeleid (1990) - oprichting korps van adviseurs van openbaar ambt (1990)	- programmabegroting (1985) - financieel wet (1989)

	Algemeen	Organisatie	Personeel	Financieel
1990-1995	- regering-Martens (1991) - wet op de motiveringsplicht (1991) - oprichting van de adviesraad voor informatica (1991) - regering-Dehaene (1992) - beperking van de publieke uitgaven (1992) - terugdringen van de staatsschuld (1992) - 4e staatshervorming: België wordt een federale staat (1992-1993) - handvest van de gebruiker (1993) - wet op de openbaarheid van bestuur (1994) - aanstelling van de informatieambtenaren en de oprichting van federale voorlichtingsdienst (1995) - regering-Dehaene (1995) - aanstelling van de federale ombudsmannen (1995) - introductie van de balanced scorecards voor de sociale parastaten (1995)	- samensmelting van ministerie van Openbare Werken en ministerie van Post en Telecommunicatie tot het ministerie van Communicatie en Infrastructuur (1990) - wet op de hervorming van autonome overheidsbedrijven (1991) - wet op de hervorming van kredietinstellingen: oprichting van semi-publieke holdings (1991) - radioscopie: doorlichting van de federale ministeries (1991-1993) - oprichting van de autonome overheidsinstellingen (1991) - verkoop aandelen van overheidsinstellingen en kredietholdings: eerste golf (1992) - hervorming college van secretarissen-generaal (1993) - samensmelting van ministerie van Landbouw en ministerie van Middenstand (1994) - oprichting van interne auditcellen (1995) - verkoop van aandelen van overheidsinstellingen en kredietholdings: tweede golf (1994-1996) - autonome overheidsbedrijven (Belgacom, NMBS...) krijgen statuut van n.v. van publiek recht (1994-1995) - oprichting van de federale participatie maatschappij (1995)	- hervorming VWS (1991) - radioscopie: herziening van de loonen, loopbaanbeleid en personeelsaantallen (1993) - Tobback plan: wervingsstop, aanmoedigen van mobiliteit (1993) - KB Algemene Principes (1994) - geautomatiseerde personeelsdatabank (1994) - oprichting ministerie van Openbaar Ambt (1995) - oprichting ABC (1995)	- zero base budgeting (1990-1995) - introductie van financiële memoriandi (1990-1994) - Maastricht-normen (1992)

	Algemeen	Organisatie	Personeel	Financieel
1996-1999	- oprichting van het agentschap voor administratieve vereenvoudiging (1998) - kwaliteitsbarometer (1998) - opstart van FEDENET (1998) - regering-Verhofstadt (1999) - benoeming van een minister van modernisering (1999) - actieplan voor de administratieve vereenvoudiging en de benoeming van een regeringscommissaris (1999) - start Copernicushervorming: Van den Bossche (2000)	- oprichting van ministerie van Sociale Zaken en Gezondheidszorg (1996) - KB betreffende de autonomie van openbare instellingen van de sociale zekerheid (1997) - oprichting Federaal Agentschap voor de Voedselveiligheid (2000)	- hervorming OFO (1996) - plan-Flahaut: richtlijnen inzake aanwerving, evaluatie, mobiliteit en opleiding (1997) - introductie van evaluatiesysteem (1997-1998) - hervorming wervings- (1997) en mobiliteitsysteem (1998)	- wet op sociale zekerheids- en pensioenstelsel (1996) - Commissie voor de Normalisatie van de Rijkscomptabiliteit (1998) - veranderende rol inspecteurs van Financiën (1998) - oprichting Agentschap voor het Beheer van de Staatsschuld (1998)

Bron: Pollitt & Bouckaert, 2004: 221-223 (eigen vertaling)

Referenties

- ABC (1994). *Handvest van de Gebruiker van de openbare Diensten: Evaluatierapport voor de regering*. Brussel. 44 p.
- Berckx, P. (1993). De bestuurlijke vernieuwing en het Handvest van de Gebruiker van de openbare diensten. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en publiekrecht*, (5): 275-288.
- Bouckaert, G. (1993). *Charters as frameworks for awarding quality: the Belgian, British and French experience*. Seminar on concepts and methods of quality awards in the public sector. Speyer, Germany. 20 p.
- Bouckaert, G. & Auwers, T. (1999). *De modernisering van de Vlaamse Overheid*. Brugge: die Keure. 60 p.
- Bouckaert, G. & François, A. (1999). *Modernisering van de Overheidsinstellingen: onderzoeksvragen*. Brussel: DWTC. 104 p.
- Bouckaert, G. & Thijs, N. (2003). *Kwaliteit in de Overheid, Een handboek voor kwaliteitsmanagement in de publieke sector o.b.v. een internationaal comparatieve studie*. Brussel: Academia Press. 529 p.
- Bouckaert, G. & Vandeweyer, S. (1999). *Kwaliteit in de Overheid*. Brugge: Die Keure. 217 p.
- Bouckaert, G. & Wauters, A. (1999). *Moderniseringsinitiatieven binnen de federale overheid: organisatie*. Brussel: DWTC. 43 p.
- Broeckaert, M. (1995). *Het Handvest van de Gebruiker van de openbare diensten*. Brussel. 29 p.
- College van secretarissen-generaal (ABC) (1996). *syntheseverslag over de toepassing van het Handvest van de Gebruiker voor de periode '94-'95*. Brussel. 33 p.
- Crabbe, V. (1954). Les commissions de réforme administrative en Belgique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, (4): 869-905.
- Crabbe, V. (1986). Chronique d'histoire de l'administration: le mémoire de Louis Wodon sur la réforme administrative ou l'intérêt qu'il y a de replacer cette oeuvre en son temps. *Administration Publique: Revue du Droit Public et des Sciences Administratives*, (4): 269-294.
- Depré, R. (1973). *De topambtenaren van de ministeries in België*. Leuven: K.U.Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Dujacquier, I. (1999). Les commissions d'accompagnement du Ministère, Entretien avec Léon Zaks, en charge du secrétariat des commissions d'accompagnement, *La plume du coq*, septembre, pp.15-16.

FOD Personeel en Organisatie (2003), *Nota aan de regeringsonderhandelaars en de nieuwe regering*. Brussel. 22 mei. 40 p.

Franceus, F. & Staes, P. (1997). De kwaliteitsbarometer: een federaal initiatief tot externe kwaliteitsbewaking in de administratie. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, (3): 22- 28.

François, A. (1987a). Hervorming van de staatsinstellingen en de rijksdienst in België. *Revue International des Sciences Administratives*, 58 (3): 16-29.

François, A. (1987b). La modernisation de l'administration de l'Etat en Belgique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 53 (3): 355-399.

François, A. (1998). *Histoire de la réforme administrative avant 1937*. Louvain-la-Neuve: AURA.

François, A. & Molitor, A. (1987). L'administration belge de 1970 à ce jour. *Administration Publique*, 99-123.

Gérard, M.-L., Cattoir, F. & Henin, Z. (1935). *Etudes sur la réforme des services administratifs de l'Etat*. Bruxelles: Editions du Comité Central Industriel de Belgique.

Gouvernement Wallon (2000a). *Cahier des charge relatif à la mise en oeuvre d'une évaluation globale mixte de la fonction publique conduisant à la mise en place d'un processus d'évaluation mixte permanente*. Namur: Communiqué du gouvernement, 14 septembre 2000.

Gouvernement Wallon (2000b). *Contrat d'Avenir pour la Wallonie*. Namur: Gouvernement Wallon, 179 p.

Hertecant, G. (1990). Een nieuwe structuur voor de Vlaamse administratie 1973-1983. In: *Bouwstenen voor de Vlaamse autonomie, Vriendenboek Etienne de Ryck*. Tielt: Lannoo. pp.100-106.

Hondeghem, A. (1990). *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. Leuven: VCOB. 500 p.

KB van 10 maart 1922 tot instelling van een technische commissie voor de studie van 's Staats bestuursdiensten, *Belgisch Staatsblad*, 13-14/03/1922, pp. 2217-18.

KB van 23 februari 1926 tot instelling van een Commissie belast met de studie van de werkwijze der Staatsdiensten, *Belgisch Staatsblad*, 24/02/1926, pp. 875-879.

KB van 16 december 1927 tot vaststelling van de algemene kaders van de centrale besturen der ministeriële departementen. *Belgisch Staatsblad*, 17/12/1927, pp. 5683-5696.

KB van 10 oktober 1936 tot benoeming van koninklijke commissarissen. *Belgisch Staatsblad*, 11/10/1936, pp. 6446-47.

KB van 2 oktober 1937 tot het statuut van het rijkspersoneel. *Belgisch Staatsblad*, 8/10/1937, p. 6074

KB van 30 maart 1939 tot instelling van een Dienst van Algemeen Bestuur. *Belgisch Staatsblad*, 02/04/1939, pp. 2156-57.

KB van 25 maart 1953 tot oprichting van een Studiecommissie voor de hervorming van de Rijksbesturen. *Belgisch Staatsblad*, 27/03/1953, pp. 1868-69.

KB van 15 februari 1961 houdende de oprichting van een Bestendige Commissie voor de Administratieve Hervorming. *Belgisch Staatsblad*, 02/03/1961, p. 1485.

KB van 16 maart 1964 tot wijziging van het KB van 2 oktober 1937 en van sommige andere besluiten betreffende het statuut van het Rijkspersoneel. *Belgisch Staatsblad*, 25/03/1964.

KB van 3 maart 1989 betreffende de oprichting van de moderniseringscellen.

KB van 4 december 1992 betreffende Handvest van de Gebruiker van de Openbare diensten, *Belgisch Staatsblad*, 22/01/1993, p. 1150.

KB van 27 maart 1998, tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de evaluatie en de loopbaan van het rijkspersoneel, *Belgisch Staatsblad*, 19/05/1998.

KB van 23 december 1998 betreffende de dienst voor Administratieve Vereenvoudiging. *Belgisch Staatsblad*, 08/04/1999.

Legrand, J.-J. (1990). L'approche belge de la modernisation des administrations publiques: les cellules de modernisation comme outil stratégique de changement. *Administration Publique*, (2- 3): 169-188.

Ministeriële rondzendbrief van 17 maart 1989 betreffende de oprichting van de moderniseringscellen.

Ministerraad (1995). Handvest van de Gebruiker van de openbare diensten-Toepassingsmaatregelen. Vergadering van 25 februari 1995.

Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken (1993), Nota aan de Ministerraad betreffende de maatregelen tot kwalitatieve verbetering van de werking van de overheidsdiensten n.a.v. de doorlichting van de personeels-behoeften van het nationaal administratief openbaar ambt.

Molitor, A. (1974). *L'administration en Belgique*. Bruxelles: Institut belge de Science Politique & CRISP.

Polet, R. (1999). *La Radioscopie des services publics*. Brussel: DWTC. 60 p.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press. p. 284.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press. p. 343.
- Staes, P. (1992). De methodologie van de doorlichting. In: De Mesmaeker, M., *Naar een beter en budgettair beheer in België. Nieuwe perspectieven vanuit de operatie Doorlichting*. Brussel: ABC.
- Staes, P. & Legrand, J.-J. (1998). *Het handvest van de gebruiker van de openbare diensten*. Brussel: Federaal Ministerie van Ambtenarenzaken/Labor. 152 p.
- Triëst, V. (1994). *La Charte de l'Utilisateur des services publics*. p. 55-56.
- Vancoppenolle, D. (2001). *De modernisering van de Vlaamse en de Waalse Administratie*. Leuven: K.U.Leuven. 130 p.
- Vancoppenolle, D. & Legrain, A. (2003). *Le new public management en Belgique: Comparaison des réformes en Flandres et en Wallonie*. *Administration publique*, (2): 112-128.
- Van de Walle S. (2004). *Perceptions of administrative performance: the key to trust in government?* Leuven: K.U.Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Politieke Wetenschappen. 370 p.
- van Dooren, W., Thijs, N. & Bouckaert, G. (2004). *Quality management and management of quality in the European public administrations*. In: Löffler, E. & Vintar, M. (Eds.). *Improving the quality of East and Western European public services*. Hampshire: Ashgate. pp. 91-106.
- Van Hooland, B. (2003). *Nieuw publiek management: van bestuurskunde tot Copernicus*. Gent: Academia Press. 402 p.
- Van Hoorick, W. (1990). Een blauwdruk voor de Vlaamse administratie 1989-1990. In: *Bouwstenen voor de Vlaamse autonomie, Vriendenboek Etienne de Ryck*. Tielt: Lannoo. pp. 107-122.
- Vermeulen, P. (1995). *Kwaliteitszorg, prestatiegerichtheid en klantvriendelijkheid binnen het federaal openbaar ambt: een overzicht van de reeds genomen initiatieven*. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, (6): 297-303.
- Vernaillen, E. (1996). *De klassieke bureaucratische overheidsorganisaties. Actuele aandachtspunten en spanningsvelden*. In: Maes, R., & Jochmans, K. (Eds.). *Inleiding tot de bestuurskunde (deel 3)*. Brussel: STOHO. pp. 50-75.
- Wet van 1 juli 1949 tot instelling van een gemengde commissie van onderzoek naar de werking van de Rijksdiensten en parastatale instellingen. *Belgisch Staatsblad*, 06/07/1949.

