



AMBTENAAR DROOMJOB



Overzicht

In crisistijd komt het belang van kwalitatief overheidsbeleid nog meer dan in gewone tijden op het voorplan. De rol van de administraties en de ambtenaren spelen daarbij een essentiële rol. De huidige coronapandemie zet de zaken op scherp.

Het Belgische ambtenarenapparaat is net als de bevolking aan het vergrijzen: tussen 2015 en 2030 gingen en gaan naar schatting meer dan 45% van de ambtenaren met pensioen. Dit brengt onbekende uitdagingen met zich mee. Eén van die uitdagingen bestaat erin om jongeren te verleiden tot een job binnen een overheidsadministratie.

De ambtenarij in België draagt een middelmatige reputatie met zich mee, in tegenstelling tot hoge-inkomenslanden zoals Zuid-Korea, het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk. Eén van de doelstellingen van de Copernicus-hervorming in 2000 was van de overheidsadministratie een facelift te geven en het een betere werkplek voor ambtenaren te maken. Vandaag de dag zijn min-25-jarigen evenwel de enige leeftijdsgroep in België die de publieke sector minder aantrekkelijk vindt dan de privésector.

De Belgische overheidsadministratie staat nog voor veel andere structurele uitdagingen. De preciaire bugettaire situatie beperkt de manoeuvreerruimte van veel westerse landen. België is daar geen uitzondering op. Het beleid van lineaire uitgavenvermindering heeft gevolgen voor het beheer van de openbare dienst. Ook het wankel vertrouwen tussen de politiek en de overheidsadministratie speelt een grote rol in ons land. Ten slotte zien de Belgische burgers en ambtenaren de overheidsadministratie niet noodzakelijk als meritocratisch en haar rigide personeelsbeleid maakt het concurreren met privébedrijven sector zeer moeilijk.

In haar beleidsnota voor 2021 stelt minister van ambtenarenzaken Petra De Sutter de ambitieuze doelstelling voorop om van het openbaar bestuur een van de meest aantrekkelijke werkgevers van het land te maken. De Vrijdaggroep is er van overtuigd dat de overheid als werkgever het potentieel van een jonger doelpubliek dient aan te boren. Een aantrekkelijkere overheidsector zal bijdragen tot de HR-impasse waar de overheid zich momenteel in bevindt.

In dit rapport heeft de Vrijdaggroep 30 concrete voorstellen geformuleerd om de reputatie van het Belgisch openbaar ambt naar een hoger niveau te tillen. Dit teneinde meer mensen aan te trekken, niet enkel jongeren..

Naast de betrachting om de overheidsadministratie een aantrekkelijkere werkgever te maken, doen we ook aanbevelingen omtrent deugdelijk bestuur, diversiteit, excellentie en innovatie binnen de overheidsadministratie.

30 concrete voorstellen

- 1 Aanwervingsbeleid binnen de Belgische ambtenarij omvormen van een passief naar een proactief model.
- 2 Eénjarige "Nationale Stage" lanceren bij de overheid, bedoeld voor de best-presterende studenten.
- 3 Bepaalde buitenlandse diploma's vlotter erkennen.
- 4 Nomenclatuur actualiseren om groeitraject voor ambtenaren aantrekkelijker te maken.
- 5 Opzetten van een incubator met een gestructureerd leiderschapsprogramma voor jong talent binnen de overheid.
- 6 Kortlopende stages, of "bliksemstages" introduceren bij verschillende overheidsdiensten.
- 7 Systeem van tijdelijke detachering uitbreiden, ook tussen federale en regionale overheidsdiensten.
- 8 Internationale mobiliteitstrajecten naar diensten en administraties in het buitenland ontwikkelen.
- 9 Een gemengd loopbaanbeleid ontwikkelen om bruggen met de privésector te slaan.
- 10 Mobiliteit stimuleren en belonen door het een criterium voor promotie te maken.
- 11 HR-beleid onderwerpen aan een grondige interne en externe audit.
- 12 Taalkader op het hoogste niveau van de administratie herzien teneinde verder te gaan dan het beginsel "één persoon, één taal".
- 13 Belang van prestatiebeoordelingen verhogen.
- 14 Opnemen van een "360 graden feedback" bij prestatiebeoordelingen.
- 15 Invoeren van gedeeltelijke prestatiegerelateerde vergoeding voor hogere functies.
- 16 Betere overdrachtsstructuren invoeren die startende en vertrekkende ambtenaren gedurende een bepaalde periode kunnen doen samenwerken.

- 17 Prestaties van contractuelen beter beoordelen en waarderen en hen de mogelijkheid bieden om statutair ambtenaar te worden.
- 18 Ontwikkeling van een op onderlinge verzekering gebaseerd, actuarieel neutraal systeem voor de terugkeer van ambtenaren die langdurig met ziekteverlof zijn.
- 19 Ministeriële kabinetten vervangen door gedepolitiseerde beleidscellen.
- 20 Diversiteitsplannen invoeren bij overheidsdiensten.
- 21 Toekennen van een “diversiteitslabel” voor de verschillende overheidsdiensten.
- 22 Op bepaalde niveaus quota’s opleggen met een minimumpercentage aan vrouwelijke ambtenaren of ambtenaren met een migratieachtergrond.
- 23 Het Rekenhof verzoeken om bij thematische audits rekening te houden met het vraagstuk van diversiteit.
- 24 Meer vrouwen aantrekken door de voorwaarden voor ouderschapsverlof te hervormen.
- 25 Contacten met bestaande academische opleidingen intensiveren en een specifiek op België gerichte mastersopleiding in politiek of openbaar bestuur opzetten.
- 26 Lanceren van een “zandbak” bij de overheid om nieuwe concepten intern te testen.
- 27 Oprichten van complementaire onderzoeksafdelingen binnen de verschillende overheidsadministraties.
- 28 Structurele samenwerking tot stand brengen tussen de onderzoeksdepartementen van de regering en universiteiten of andere wetenschappelijke instellingen.
- 29 Ambtenaren de kans geven om aan een Belgische universiteit te doctoreren over een onderwerp van openbaar belang.
- 30 Nieuwe manieren van werken (bv. Telewerk) omarmen met het oog op een betere work-life balance voor ambtenaren.

Inhoudstafel

I	Inleiding	6
II	Structurele uitdagingen	9
III	Hoe moet het nu verder?	12
IV	30 concrete voorstellingen	15
V	Conclusie	35

Inleiding

In crisistijden wordt, meer nog dan in 'normale' tijden, duidelijk dat de overheid een stuwende kracht achter verandering kan zijn. Tevens wordt duidelijk hoe belangrijk goed overheidsbestuur is. Crisissen vertellen ons ook veel over de rol van ambtenaren bij het uittekenen van een doeltreffend en doelmatig beleid en het aanbieden van openbare diensten. De huidige pandemie is hierop geen uitzondering. Toch is corona absoluut niet het enige – noch het laatste – significante probleem waarmee België in de komende decennia af te rekenen zal krijgen. En dan hebben we het nog niet over de problemen van structurele aard, zoals de vergrijzing van de bevolking.

Vergrijzend ambtenarenkorps

De vergrijzing is ook merkbaar bij ambtenaren. De gemiddelde leeftijd van de federale ambtenaar schommelt rond de 46 jaar en is de voorbije jaren stabiel gebleven.¹ Deze steekt schril af bij de gemiddelde leeftijd van de Belgische actieve bevolking in het algemeen: die bedraagt ongeveer 41 jaar en daalde de voorbije jaren lichtjes.² Op leidinggevend niveau is meer dan 65 % van de ambtenaren 50 jaar of ouder.³ Tussen 2015 en 2030 zou naar schatting meer dan 45 % van de ambtenaren in de daaropvolgende 15 jaar met pensioen gaan. Dat is één van de hoogste percentages van de hele EU.⁴ Het spreekt voor zich dat dit belangrijke uitdagingen met zich mee zal brengen. Zo zal een manier moeten worden gevonden om jonge mensen ertoe aan te zetten om voor de overheid te gaan werken.

Dat zou wel eens een bijzonder moeilijke opgave kunnen worden. **De leeftijdsgroep onder de 25 jaar is bijvoorbeeld de enige in België die de publieke sector minder aantrekkelijk vindt dan de privésector.**⁵ Dit is verbazend. Hoewel verloning een essentiële factor blijft, houden jonge Belgen immers steeds meer rekening met maatschappelijke problemen zoals milieu.⁶ Voor wie zich om het algemeen welzijn bekommert, zouden jobs in de publieke sector extra aantrekkelijk moeten zijn. Niet zo in België.

Zo'n 843.000 Belgen zijn aan de slag als ambtenaar op verschillende centrale overheidsniveaus.⁷ Toch staat de Belgische ambtenarij in overheidsadministraties in België niet hoog aangeschreven. De stereotypes zijn legio. Een fundamentele vraag is dus of de bestaande structuur van de overheidsadministratie ambtenaren in staat stelt om te presteren zoals ze zouden willen. Er is een bijzonder groot contrast met de toestand in andere hoge-inkomenslanden zoals Zuid-Korea, het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk, waar overheidsjobs als prestigieus worden aanzien, weggelegd voor mensen met ambitie.

Interessant is dat de Copernicushervorming van 2000 er kwam na een aantal crisissen die de problematische prestaties van het openbaar ambt aan het licht hadden gebracht.⁸ De voornaamste doelstelling bestond erin om van de overheidsadministratie een betere werkomgeving voor de ambtenaren te maken door onder meer de managementcultuur te verbeteren en zowel een 'modern' personeelsbeleid te implementeren als nieuwe werkwijzen te introduceren.⁹

- 1 Zie: <https://infocenter.belgium.be/nl/statistieken/federaal-administratief-openbaar-ambt/loopbaanbeheer/ambtenaren-leeftijd>
- 2 Zie: <https://www.acerta.be/nl/over-acerta/in-de-pers/werknemer-in-belgie-gemiddeld-11-maanden-jonger-dan-jaar-geleden>
- 3 Baltic Institute of Social Sciences, "The study on the future role and development of the public administration", 2015: https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/03/2015_1_LV_The_Study_on_the_Future_Role_and_Development_of_the_Public_Administration.pdf
- 4 Europese Commissie "Thematische factsheet Europese Semester – Kwaliteit van het openbaar bestuur": https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_nl.pdf
- 5 Randstad, "Publieke Sector, aantrekkelijker als werkgever dan privésector": <https://www.randstad.be/nl/workforce360/employer-brand/publieke-sector-aantrekkelijker-als-werkgever-privesector/>
- 6 Randstad, "Publieke Sector, aantrekkelijker als werkgever dan privésector": <https://www.randstad.be/nl/workforce360/employer-brand/publieke-sector-aantrekkelijker-als-werkgever-privesector/>
- 7 Zie: <https://infocenter.belgium.be/nl/statistieken/federaal-administratief-openbaar-ambt/loopbaanbeheer/ambtenaren-leeftijd>
- 8 Ch. de Visscher, « Le coup dans l'eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et participation en Belgique », 2005: https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2005_num_23_4_2299 [in het Frans]
- 9 Federale Overheidsdienst, Personeel & Organisatie, "Copernicus, midden in de toekomst, de hervorming van de Belgische federale overheid", 2002: https://fedweb.belgium.be/sites/default/files/downloads/broch_copernicus_nl.pdf

Ruimte voor verandering

Twee decennia later vindt echter nog minder dan één op vijf jonge Belgen dat de overheid ‘aantrekkelijke jobkansen’ biedt, wat voor deze groep hoofdzakelijk neerkomt op ‘interessant werk dat uitdagingen inhoudt’.¹⁰ Het vergroten van de aantrekkingskracht van de overheidssector voor een jonger publiek zou ongetwijfeld helpen bij de toekomstige rekruteringsproblemen. Het zou echter nog meer voordelen opleveren: carrières bij de overheid meer uitdagend en prikkelend maken, voor alle leeftijden, kan alleen maar bijdragen aan een verbetering van de motivatie en de prestaties.

In haar beleidsnota 2020 beschrijft de minister belast met ambtenarenzaken, Petra De Sutter, haar ambitieuze streefdoel om **van de overheid de meest aantrekkelijke werkgever van het land te maken**. Om dit te realiseren wordt uitgegaan van vijf principes: vertrouwen, eenvoud, openheid, kracht en innovatie. Door te vertrekken van deze pijlers wil ze een overheidsadministratie uitbouwen die eenvoudig, doeltreffend en efficiënt werkt.¹¹ Elk van deze principes moet bijdragen aan de totstandkoming van uitdagende functies opleveren, al zijn de doelstellingen ‘kracht’ en ‘innovatie’ specifiek gelinkt aan het management van de overheidsadministratie en haar personeelsbeleid.

De Vrijdaggroep heeft niet de ambitie om een Copernicus 2.0 op tafel te leggen. We willen met dit rapport echter nadenken over concrete manieren om de overheidsadministratie zo bij te sturen dat zij zelf een motor van verandering wordt. Zo kan de Belgische overheid een aantrekkelijke werkgever worden die jong en minder jong talent aantrekt. Talent dat ervan droomt om de wereld te verbeteren.

Deze nota bevat 30 concrete voorstellen om deze ambitieuze doelstellingen te realiseren. We hopen van harte dat enkele van deze ideeën stof tot nadenken kan bieden bij de verdere beleidsvorming.

10 PwC, “PwC Workforce Preference Study 2020: High-level report of the study results”, 2020: <https://www.pwc.be/en/FY21/documents/pwc-workforce-preference-study-2020.pdf> [in het Engels]

11 Beleidsnota van Minister Petra De Sutter, “Ambtenarenzaken, één nota, 5 principes”, 2021: <https://fedweb.belgium.be/nl/nieuws/2021/ambtenarenzaken-%C3%A9%C3%A9n-nota-5-principes>

Structurele uitdagingen

Het openbaar ambt kampt met enkele structurele uitdagingen – we overlopen er een aantal hieronder – die niet in één klap op te lossen zijn. Toch kunnen concrete en werkbare voorstellen, in tegenstelling tot weinig succesvolle top-downhervormingen,¹² bijdragen tot het creëren van nieuwe kansen om de Belgische overheidsadministratie bottom-up te hervormen.

12 Ch. de Visccher, F. Randour, « La réforme de l'administration fédérale belge 10 ans après : Quel équilibre entre l'autonomie opérationnelle des tops managers et l'encadrement effectué par les départements ministériels horizontaux ? », 2014 : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2014-1-page-35.htm> [in het Frans]

Hieronder worden enkele belangrijke structurele uitdagingen opgesomd.

- **Tekorten en schuldenbeheer beperken de manoeuvreerruimte van landen.**¹³ Het ad-hocbeleid met de bijbehorende lineaire besparingsmaatregelen vergrootte het probleem, terwijl een voorspelbaar besparingstraject op basis van gezamenlijke besparingen, herinvesteringen en KPI's (en beloningen) voor het topmanagement de crisis had kunnen ombuigen tot een opportuniteit. In tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen, ligt het aantal ambtenaren in dienst van de federale overheid slechts een fractie boven het OESO-gemiddelde. Het bleef de voorbije 15 jaar ook stabiel, ondanks de bankencrisis, de complexe zesde staatshervorming en de almaar groter wordende verantwoordelijkheden van de overheidssector. Het federale niveau, dat nochtans het gros van het overheidsbudget beheert (inclusief de sociale zekerheid) moet het bovendien zien te rooien met minder dan 20 procent van alle ambtenaren in ons land, wat het laagste percentage is van alle Europese OESO-leden met uitzondering van Duitsland.¹⁴

- **Het vertrouwen tussen het politieke niveau en het openbaar ambt is beperkt**, wat demotiverend kan zijn en een proactieve en creatieve beleidsvorming door ambtenaren ontmoedigt. De oorzaken zijn legio. Alles begon met een zekere mate van politisering van de overheidsadministratie en het feit dat de beleidsvorming

zich hoofdzakelijk op de kabinetten afspeelde.¹⁵ Recenter werd dit versterkt doordat beide partijen – de administratie aan de ene kant en de regering aan de andere kant – er niet in slaagden om de 'beheerscontracten' na te leven die door de Copernicushervorming werden ingevoerd. Deze contracten definiëren de verantwoordelijkheden van beide partijen, inclusief de vastgelegde budgetten. Meer vertrouwen tussen de politiek en de administratie zou meer gemotiveerde ambtenaren kunnen opleveren, gezien ze eindelijk een concrete bijdrage zouden kunnen leveren op de beleidsvorming. Een performante overheidsadministratie zorgt ook voor continuïteit en kwaliteit in de beleidsvorming.

- **De Belgische overheid scoort op het vlak van doelmatigheid 'gemiddeld', terwijl bij ambtenaren en burgers de perceptie leeft dat de publieke sector niet noodzakelijk meritocratisch is.** Hoewel België volgens de EU- en OESO-rankings niet de slechtste leerling van de klas is, hinkt ons land in vergelijking met buurlanden voor de meeste indicatoren wel achterop.¹⁶ Het vertrouwen van de Belgische burger in de prestaties van zijn overheidsadministratie is eveneens gemiddeld¹⁷ en de 'scores voor overheidsefficiëntie'¹⁸ gaan sinds het begin van de jaren 2000 in dalende lijn. Inmiddels zakten die scores tot onder het niveau van de meeste buurlanden.¹⁹ Dit is een uitdaging voor het management van de overheidsadministratie en haar aantrekkelijkheid, maar het is ook een belangrijke factor voor het goed functioneren van

13 OESO, "Government at a Glance, 2021" : https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en [in het Engels]

14 OESO, "Government at a Glance, 2019" : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf?expires=1637954409&id=id&accname=guest&checksum=BB15ABBBA70901E75CAEE09EF94C1C31> [in het Engels]

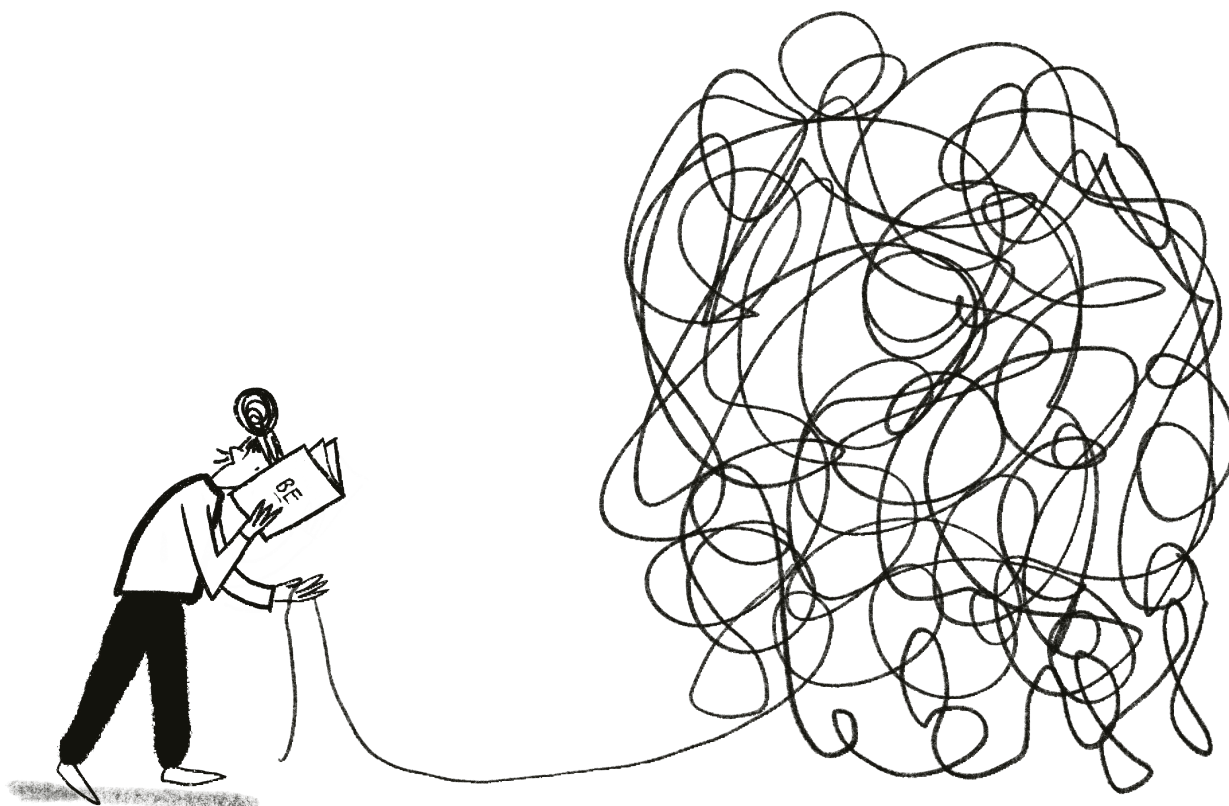
15 Europese Commissie, "Public Administration characteristics and performance in EU28: Belgium", 2018: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19946&langId=en>

16 In 'Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe: a New National and Sub-National Indicator' (Charron N., Dahlström C., Lapuente V., European Journal on Criminal Policy and Research, voorjaar 2016) meten de auteurs in hoeverre ambtenaren en burgers het gevoel hebben in een meritocratie te leven. In België kwamen zij uit bij een score van respectievelijk 6.058 en 6.332, wat betekent dat beide groepen menen dat iemands carrièreverloop doorgaans meer te maken heeft met 'geluk en connecties' dan met verdienste. De regionale verschillen zijn binnen België kleiner dan in andere landen. Frankrijk, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk worden door beide groepen beschouwd als zijnde meer meritocratisch.

17 OESO, Trust in Government, 2020: <https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm> [in het Engels]

18 Wereldbank, GovData360, Government Effectiveness Index, 2020. Zie: https://govdata360.worldbank.org/indicators/h580f9aa5?country=BEL&indicator=388&countries=FRA,NLD,DEU&viz=line_chart&years=1996,2020 [in het Engels]

19 Teorell J., Dahlberg S., Holmberg S., Rothstein N., Alvarado N. en Axelsson S. (2020). The Quality of Government Standard Dataset, versie januari 18. Universiteit van Göteborg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGStdJan20



onze democratieën. Vertrouwen in de overheid en het meritocratische karakter van haar administratie zijn van cruciaal belang om de legitimiteit van het overheidsoptreden te behouden.

- **Het rigide HR-beleid maakt het moeilijker om met de privésector te concurreren**, vooral in sectoren als gezondheidszorg en energie. Het nieuwe loopbaansysteem lijkt de kloof met de privésector nog te hebben vergroot: het is nu nog moeilijker voor de publieke sector om de concurrentie met de privésector aan te gaan. De loopbaantrajecten verlopen volgens een strak patroon met weinig hefbomen voor de promotie van high performers, een beperkte mate van prestatiege-relateerde betaling voor hogere leidinggevenden

en een gebrek aan specifieke beleidsstrategieën om potentiële hogere leidinggevenden al vroeg in hun loopbaan te identificeren.²⁰ Het gevolg zijn gemiste kansen om het potentieel van getalenteerde ambtenaren ten volle te benutten, en mogelijk ook demotivatatie. Positieve punten waarnaar de OESO verwijst, zijn de vele opleidings- en ontwikkelingsinitiatieven voor Belgische ambtenaren, de specifieke programma's om de mobiliteit binnen het openbaar ambt te vergroten en het feit dat onze ambtenaren jaarlijks recht hebben op een bepaald aantal opleidingsdagen, wat in slechts 30 % van de OESO-landen het geval is.

20 OESO, "Government at a Glance, 2019" : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf?expires=1637954409&id=id&accname=guest&checksum=BB15ABBBA70901E75CAEE09EF94C1C31> [in het Engels]



Hoe moet het nu verder?

In haar beleidsnota 2020 stelde de minister ambitieuze doelstellingen voorop: ze wil van de federale overheid de meest aantrekkelijke werkgever van het land maken (zie kaderstuk). Op basis daarvan en uitgaande van de essentiële elementen die een job voor jonge Belgen aantrekkelijk maken, bespreken we hieronder een reeks concrete, tastbare voorstellen. Focus wordt gelegd op HR-beleid in de overheidsadministratie, maar ook op innovatie, uitmuntendheid en diversiteit. Al deze elementen dragen ook bij aan de totstandkoming van ‘interessante functies die een uitdaging inhouden’ voor jong talent.

Kaderstuk I

Essentiële punten in de beleidsnota van de minister onder 'Krachtig' en 'Open'

'Krachtig'

- De trots onder ambtenaren vergroten door de nadruk te leggen op uitvoerbaar werk en wendbare organisaties
- Investeren in een meer doeltreffende en inclusieve aanwerving (federale employer branding, aantrekkelijkheid voor specifieke profielen, kortere selectieprocedures, advies van externe deskundigen, ontwikkeling van vaardigheden)
- Investeren in levenslang leren en flexibele loopbanen (actualisering van het competentie-model, nieuwe leervormen, ontwikkeling van de digitale vaardigheden van ambtenaren, ondersteuning van loopbaancoaches op federaal niveau, beleid ter bevordering van de mobiliteit van ambtenaren, zowel civiele als militaire, binnen en buiten de federale overheid)
- Herziening van de regels voor telewerken (2 telewerkdagen per week indien mogelijk). Hierbij wordt aandacht besteed aan het recht op ontkoppeling en het belang van voldoende aanwezigheid op de werkplek.
- Verbetering van de feedback in het evaluatieproces om te komen tot een cultuur van voortdurend belonende feedback in combinatie met een dynamisch personeelsbeleid.
- De personeelsplannen worden omgevormd tot een op competenties gebaseerd instrument zonder dat het toezicht op de begroting verloren gaat.

Mandaathouders

- De selectieprocedures worden meer geobjectiveerd. Er wordt een dynamisch loopbaanpad ontwikkeld, de diversificatie van het hoger kader wordt bevorderd, vrijwillige mobiliteit wordt aangemoedigd en de evaluatieregeling wordt verfijnd.
- Een werkgroep bestaande uit deskundigen van binnen en buiten de administratie zal een gemeenschappelijke visie op leiderschap definiëren.
- Er wordt een beleid voor opvolgingsbeheer ingevoerd om ervoor te zorgen dat er voldoende deskundigheid en sterk leiderschap aanwezig blijven.
- De mogelijkheid om de huidige wetenschappelijke adviescommissie om te vormen tot een bredere, algemene adviescommissie wordt bestudeerd, om de ambtenaren van de FOD BOSA en de politieke wereld bij te staan bij de voorbereiding van het beleid.

"Inclusie"

- Invoering van een inclusief personeelsbeleid (bevordering van vrouwen in hogere functies, opheffing van het taboe op deeltijds werk of bepaalde vormen van verlof voor mannen, beoordeling van het effect van beleidskeuzes op gender, verbetering van de doorstroming van kansarme groepen, het percentage personeelsleden met een handicap dichterbij het streefcijfer van 3 % brengen).

Belangrijke dimensies

Verscheidene studies proberen te achterhalen wat jonge Belgische professionals het belangrijkst vinden. Zoals hierboven reeds gesteld, scoort 'interessant werk dat een uitdaging inhoudt' erg hoog. Daarnaast komt in bepaalde studies ook het aspect 'aandacht voor het milieu en de samenleving' naar voren, net als flexibele werktijden en een goed basisloon.²¹²² Jonge professionals²³ benadrukken ook hun bereidheid om te verhuizen – zowel binnen België als naar het buitenland – wanneer zich interessante kansen aandienen. Uitgaande van deze vaststellingen formuleren we in de volgende rubrieken enkele voorstellen die gestructureerd zijn rond vier dimensies.

- **Aantrekkelijkheid** : Maak functies bij het openbaar ambt aantrekkelijker voor toptalenten, zowel op lagere als op hogere niveaus (ongeacht leeftijd). Dit betekent dat ambtenaren ook de kans moeten krijgen om een flexibeler loopbaanpad te volgen, zowel binnen de Belgische overheidsadministraties – inclusief die van de deelstaten – als bij internationale organisaties en in de publieke sector.
- **Management** : Zorg voor een beter prestatie management zodat talent kan worden afgestemd op de noden binnen de overheidsadministratie. Ondersteun persoonlijke ontwikkeling met opleidingskansen en bied groeikansen op basis van verdienste.
- **Diversiteit** : Maak de overheidsadministratie – ook de hoogste niveaus – representatief voor de samenleving die zij dient. Zoek en ondersteun toptalenten met diverse achtergronden en zorg proactief voor de culturele veranderingen die

nodig zijn om van diversiteit een realiteit te maken.

- **Uitmuntendheid en innovatie**: Maak van de overheidsadministratie en haar ambtenaren essentiële partners bij de beleidsvorming (zowel op strategisch en tactisch niveau als inzake implementering) door werk te maken van betere structuren voor kennisbeheer. Bevorder innovatie binnen de overheidsadministratie zodat zij een 'technologie-maker' wordt in plaats van een 'technologie-afnemer'.

Het is niet mogelijk om deze voorstellen op te splitsen in aparte, heldere categorieën. De overheidsadministratie aantrekkelijker maken voor jonge toptalenten is een doelstelling die raakvlakken heeft met een hele reeks dimensies. Wanneer die in een positieve cyclus van verandering worden ingeschakeld, kunnen ze elkaar versterken. Een overheidsadministratie die sterker presteert, zich flexibeler opstelt en beter wordt geleid, vergroot haar aantrekkingskracht, ook voor jonge mensen. Naarmate meer toptalenten bij de overheidsadministratie aan de slag gaan, ondersteunen zij ook haar verdere ontwikkeling.

Onderstaande voorstellen worden in detail toegelicht voor het federale niveau. De meeste voorstellen kunnen mutatis mutandis worden toegepast op de andere beleidsniveaus (federaal, gemeenschappen en gewesten) die ons land rijk is. We hopen dan ook dat dit zal gebeuren

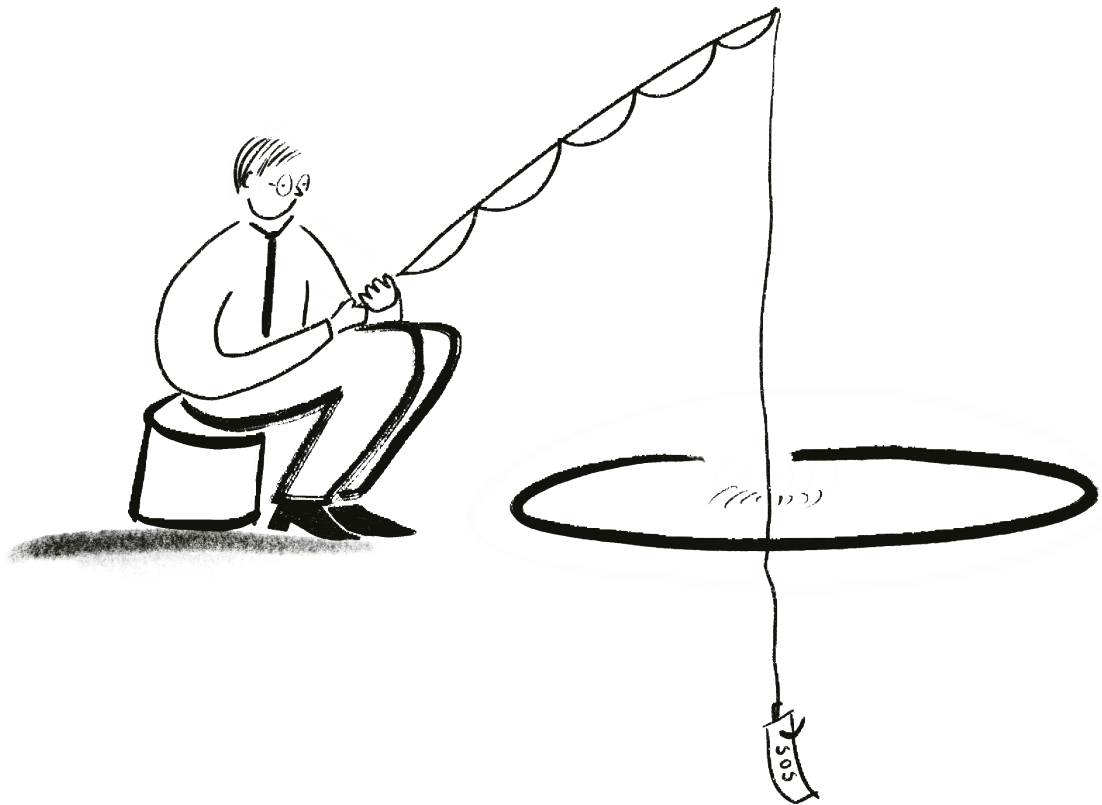
21 PwC, "PwC Workforce Preference Study 2020: High-level report of the study results", 2020: <https://www.pwc.be/en/FY21/documents/pwc-workforce-preference-study-2020.pdf> [in het Engels]

22 Randstad, "Publieke Sector, aantrekkelijker als werkgever dan privesector": <https://www.randstad.be/nl/workforce360/employer-brand/publieke-sector-aantrekkelijker-als-werkgever-privesector/>

23 De meeste voorstellen zijn relevant voor ambtenaren van niveaus A en B.

v

30 concrete voorstellen



Catch top talents if you can

Uitdaging

Ondanks het feit dat de publieke sector niet al te populair is bij jongeren, mist de Belgische overheidsadministratie een breed opgezet en proactief beleid om de beste en meest intelligente krachten aan te trekken. Dit staat in schril contrast met wat we zien bij bedrijven in de privésector. Vooraanstaande consultancybureaus gaan bijvoorbeeld op zoek naar de allerbeste studenten nog vóór die afgestudeerd zijn. Een grotere zichtbaarheid en proactieve inspanningen om toptalent aan te trekken, zouden helpen om de aantrekkingskracht van de overheidsadministratie als prestigieuze werkgever te vergroten.

1

Voorstel

Het HR-beleid van de Belgische overheid moet overschakelen van een passief naar een proactief rekruteringsmodel. Te overwegen maatregelen:

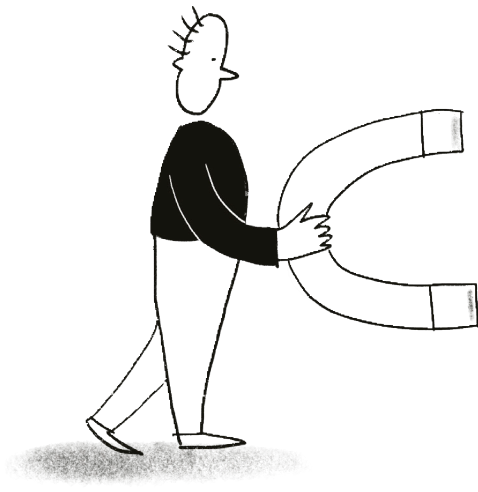
- Proactieve rekrutering zoals headhunting voor cruciale strategische functies;
- Op zoek gaan naar courante forums voor rekrutering waar de publieke sector afwezig lijkt (studentenbeurzen, Selor-satellietkantoren op grote universiteitscampussen, wedstrijden tussen universiteiten). Al vroeg in het academiejaar studenten gericht aanspreken gezien de mogelijk lange selectieprocedures;
- Verkenning van nieuwe rekruteringsstools zoals gebruik van LinkedIn-profielen om geschikte kandidaten te identificeren en hen aan te moedigen om te solliciteren via de vaste procedures.

Voorstel

2

Lancering van een één jaar durende ambtenarenstage, bij de federale overheid, voor de beste 3e-jaars bachelorstudenten of vierde- en vijfdejaars masterstudenten om de overheidsadministratie meer zichtbaarheid te geven en studenten meer inzicht te bieden in haar activiteiten. De stage zou plaatsvinden tijdens het academiejaar, waarbij één of twee dagen per week aan de stage gewijd zouden zijn (in overleg met de universiteiten).²⁴ De stages moeten worden vergoed, onder meer om tegemoet te komen aan de bekommernissen inzake diversiteit. Op federaal niveau zou zo'n stage er ook toe bijdragen dat de beste studenten uit alle taalgroepen elkaar leren kennen.

²⁴ Het zou de bedoeling zijn om de stage voldoende lang te laten lopen, zodat studenten kunnen meewerken aan zinvolle projecten binnen de administratie, terwijl tegelijk de erg rustige zomermaanden worden vermeden. Waar nodig kan een FOD de kalender ook aanpassen, zodat de stage beter bij zijn werkmodel aansluit.



Uitdaging

Een niet onaanzienlijk deel van de beste Belgische studenten gaat naar het buitenland om daar zijn volledige studie af te werken (niet via uitwisseling vanuit een Belgische universiteit). De functies bij de Belgische overheidsadministraties zijn weliswaar niet opgenomen op de lijst van 'gereguleerde beroepen', maar ze vereisen wel een 'gelijkwaardigheidserkenning' van buitenlandse diploma's, zelfs van diploma's die afgeleverd zijn door een land binnen de Europese Ruimte voor Hoger Onderwijs (met uitzondering van Nederland en Luxemburg).

25 26

Dit is niet het geval in de privésector waar de gelijkwaardigheidserkenning zelden wordt gevraagd.²⁷ De procedure om een diploma te erkennen of gelijkwaardig te verklaren kan soms maanden aanslepen en is duur (60 tot 200 euro per diploma). Dit verhoogt de barrière om ambtenaar te worden.

Voorstel

3

Diploma's uit een aantal landen zouden automatisch kunnen worden aanvaard, bijvoorbeeld die uit de landen van de Europese Ruimte voor Hoger Onderwijs of minstens die uit de buurlanden van België. Een andere mogelijkheid zou zijn om de procedure om een diploma te erkennen of gelijkwaardig te verklaren in te korten en gratis te maken.²⁸

- 25 Zie, in Vlaanderen: <https://www.vlaanderen.be/werken-voor-vlaanderen/het-selectieproces#q-c6284f2d-68f2-4e89-9315-625ed33327fd> ; Zie, in Wallonië: <https://www.jeminforme.be/index.php/enseignement-formations/equivalence-des-diplomes-etrangers>
Merk op dat deze diploma's automatisch worden erkend met het oog op verdere studies of opleidingen, maar niet om te werken.
- 26 Zie: <http://www.equivalences.cfwb.be/index.php?id=professionnonreglementee00&L=0%27> [in het Frans]
- 27 Dit is ook een verschil met andere landen. Volgens de rekruteringswebsites van hun overheid vraagt Frankrijk over het algemeen dat een diploma als gelijkwaardig wordt erkend, terwijl dit in het Verenigd Koninkrijk (vóór de brexit) en Nederland niet zo is.
- 28 Op dit ogenblik zijn er uitzonderingen voor de kosten. Deze gelden bijvoorbeeld voor vluchtelingen maar niet voor sollicitanten met een laag inkomen.

Kaderstuk II

De 'Fast Stream' voor Britse ambtenaren: aandacht voor toekomstige leidinggevenden

Fast Stream is het programma van de Britse overheid voor de versnelde opleiding van ambtenaren. Het is een programma voor ambtenaren op instapniveau (of voor ervaren professionals die naar het openbaar ambt willen overstappen) dat doorgaans drie jaar duurt. Zowel Britse als niet-Britse professionals kunnen eraan deelnemen, al zijn minimale academische kwalificaties en diploma's vereist. Het programma bestaat uit 14 verschillende opleidingstrajecten rond een gespecialiseerd vakgebied en één algemeen opleidingstraject. De toelatingsprocedure duurt verscheidene maanden en omvat standaardtests, het schrijven van essays en evaluatiedagen.

De concurrentie is groot: in 2016 dienden 32.450 studenten een aanvraag in (van de 234.780 afgestudeerden van masteropleidingen in het VK dat jaar, d.w.z. zo'n 13 %), terwijl 1.245 van hen een functie aangeboden kregen (iets minder dan 4 % van de kandidaten). Het programma focust ook sterk op het bevorderen van de diversiteit binnen de overheidsdiensten en probeert bepaalde groepen proactief te bereiken. Zodra ze geselecteerd zijn, krijgen de kandidaten een speciaal statuut ('High Executive Officer') en beginnen te werken met een vrij laag salaris (£ 27.000-28.000) dat in de loop van het programma met zo'n 60 % stijgt.

Fast Stream belooft de zogenaamde 'leidinggevende ambtenaren van morgen' op te leiden. Zij kunnen afwisselend verschillende functies uitoefenen en krijgen bijkomende opleidings-, coaching- en leermogelijkheden aangeboden. Over het algemeen kunnen de zogenaamde Fast Streamers hun carrière bij de overheid een vliegende start geven met interessante promotiekansen. Dit is één van de factoren die de blijvende aantrekkingskracht van dit gegeerde programma verklaren.

Bron: www.faststream.gov.uk, www.instituteforgovernment.co.uk/explainers/civil-service-fast-stream, Eurostat

Shining diamond

Uitdaging

Bij indiensttreding krijgt een nieuwe ambtenaar het statuut van 'attaché'. Dit is een statuut met een uiterst vage definitie waaronder alle functies vallen, ongeacht de opleiding van de ambtenaar. Het maakt niet uit of hij van opleiding econoom, jurist of nog iets anders is. Dit statuut houdt overigens geen enkele belofte in met betrekking tot de evolutie van zijn loopbaan. Het huidige traject (attaché, adviseur, adviseur-generaal) bestaat trouwens uit slechts drie niveaus. Als attaché kan een nieuwe ambtenaar dus makkelijk hetzelfde statuut hebben als een collega met 30 jaar ancienniteit. Deze verdeling in niveaus is te beperkt in vergelijking met de situatie in de privésector. Het statuut van attaché is een weinig aantrekkelijk startpunt voor iemands loopbaan, nog los van de loon-aspecten.

Voorstel

4

De structuur van de huidige nomenclatuur voor de loopbaanevolutie moet worden geactualiseerd om er een aantrekkelijker en consistentere groeitraject van te maken, rekening houdend met de recentste evoluties op de arbeidsmarkt. Een andere titel dan 'attaché' voor een ambtenaar die 'A2' wordt, zou al een stap vooruit zijn. In de onderstaande tabel wordt een afstemming voorgesteld tussen de bestaande rangen en de internationale praktijken.

Het niveau A5, dat niet overeenkomt met een werkelijke ontwikkeling van de inhoud van de functie, werd niet opgenomen in bovenstaande tabel. Dit niveau zou derhalve kunnen worden geschrapt, of zelfs worden hervormd, om beter aan te sluiten bij een reële ontwikkeling van de verantwoordelijkheden.

Statut actuel	Niveau	Proposition
Attaché	A1	Analyste
Attaché	A1.2	Beleidsmedewerker (Policy Officer)
Attaché	A2	Senior Beleidsmedewerker (Senior Policy Officer)
Adviseur	A3	Afdelingshoofd (Head of Service)
Adviseur-generaal	A4	Directeur

Uitdaging

Toptalenten identificeren, aanmoedigen en ondersteunen om hogere functies in het management van de overheidsadministratie na te streven: dit is van fundamenteel belang om medewerkers aan zich te binden maar ook om de interne expertise op peil te houden en leidinggevendenden binnen de organisatie te laten doorgroeien.²⁹ In het verleden werden al initiatieven in die zin uitgewerkt, maar zij waren onvoldoende in het algemene HR-beleid ingebed en boden ambtenaren geen echte bijkomende loopbaanperspectieven, afgezien van erkenning door hun peers.

5 Voorstel

Een incubator opzetten, bijvoorbeeld binnen P&O, om jonge talenten overal binnen het openbaar ambt via een gestructureerd leiderschapsprogramma te coachen, zodat zij binnen de overheidsadministratie een loopbaan in het hogere management zouden opnemen. Een dergelijke incubator zou de deelnemers in staat stellen om een ware sprong op de carrière ladder van de ambtenarij te maken, en zou hen ook helpen om een gemeenschappelijke leiderschapsvisie te implementeren en te verspreiden zoals in de beleidsnota van minister De Sutter wordt aangehaald.³⁰ De incubator zou het volgende kunnen bieden:

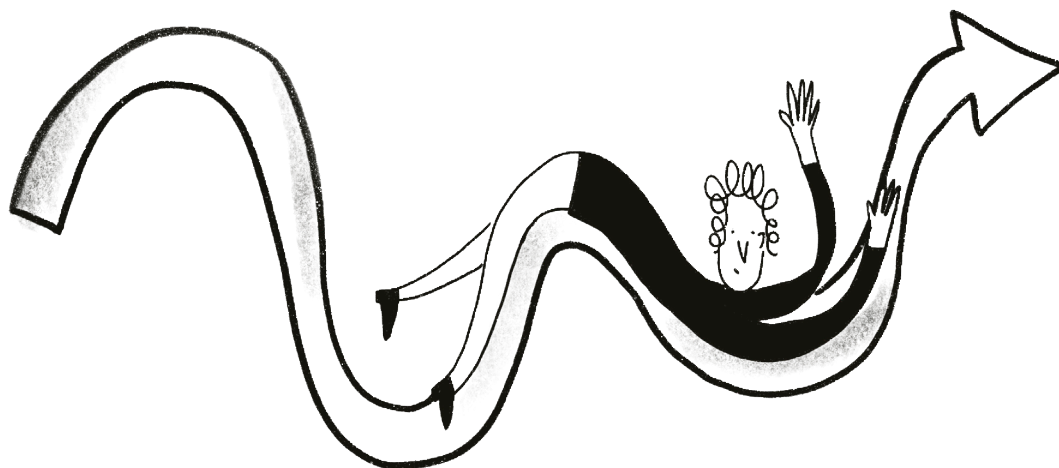
- mentorprogramma's;
- coaching;
- voorbereiding op het overheidsexamen en coachingmodules;
- delen van goede praktijken;
- netwerken.

Het is van cruciaal belang dat een kandidaat die wordt geselecteerd voor zo'n incubator deel te nemen, ook de tijd krijgt om actief tot deze incubator bij te dragen.



²⁹ K. Korotov, "Accelerated Development of Organizational Talent", 2007: <https://core.ac.uk/download/pdf/194429111.pdf> [in het Engels]

³⁰ Zie punt 6 onder 'Een duurzaam, inclusief, mensgericht en enthousiasmerend hr-beleid', in Beleidsnota van Minister Petra De Sutter, "Ambtenarenzaken, één nota, 5 principes", 2021: <https://fedweb.belgium.be/nl/nieuws/2021/ambtenarenzaken-%C3%A9%C3%A9n-nota-5-principes>



Move it

Uitdaging

De mogelijkheden voor interne mobiliteit binnen de overheid zijn beperkt en de opties die er wel zijn worden niet altijd voldoende benut. Meer mobiliteit binnen de overheidsadministratie zelf zou ook bijdragen tot een betere samenwerking tussen de diensten en tot de verspreiding van bestaande best practices. Minister De Sutter heeft zich er in haar beleidsnota toe verbonden de programma's Talent on the Move/ Talent Exchange te blijven steunen en de zichtbaarheid ervan te bevorderen.³¹ Bovendien zijn er geen structurele trajecten voor mobiliteit buiten de overheid of voor internationale mobiliteit. Dit zorgt voor weinig dynamische loopbanen, wat jonge toptalenten afschrikt.³²

Voorstel 6

Implementeer korte kijkstages (2-5 dagen) bij andere overheidsdiensten, naar het voorbeeld van het Deense "innovation internship".³³ Innovatieve werkprocessen en andere best practices kunnen zich zo sneller verspreiden binnen de overheid.

Voorstel 7

Verruim de mogelijkheden voor tijdelijke detachering, ook tussen de federale en deelstatelijke overheden. Laat alle departementen en organisaties op federaal, gemeenschaps- en gewestniveau standaard automatisch aansluiten

31 Zie punt 2 onder 'Een duurzaam, inclusief, mensgericht en enthousiasmerend hr-beleid', in Beleidsnota van Minister Petra De Sutter, "Ambtenarenzaken, één nota, 5 principes", 2021: <https://fedweb.belgium.be/nl/nieuws/2021/ambtenarenzaken-%C3%A9n%C3%A9n-nota-5-principes>

32 Op de tweede plaats op de lijst van meest aantrekkelijke werkplaatsen voor jonge Belgen staat het buitenland (zo'n 44 %), net na Brussel. De voornaamste stimuli om te kiezen voor een baan in het buitenland zijn interessante jobkansen die een uitdaging inhouden en de mogelijkheid om meer te verdienen. Zie: <https://www.pwc.be/en/FY21/documents/pwc-workforce-preference-study-2020.pdf> [in het Engels]

33 Zie: <https://www.coi.dk/en/what-we-do/innovation-internship/>; OESO (2017), Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews [in het Engels]

op Talent Exchange.³⁴

8 Voorstel

Werk internationale mobiliteitstrajecten uit voor buitenlandse diensten en overheden.

Organiseer (a) tijdelijke detacheringen naar Belgische overheidsdiensten of –organisaties in het buitenland (bv. ambassades) of bij de Belgische vertegenwoordiging in internationale organisaties (bv. VN); en (b) samenwerkingen met buitenlandse overheden (in de eerste plaats Nederland, Frankrijk en Luxemburg) om een tijdelijke uitwisseling van mid-level en senior ambtenaren mogelijk te maken.³⁵

Voorstel 9

Ontwikkel een beleid over gemengde loopbanen om een flexibelere aansluiting met de privésector mogelijk te maken. Hoewel de overgang van privésector naar openbare diensten moet worden vergemakkelijkt, moet dit op transparante wijze en onder duidelijke voorwaarden gebeuren om belangenconflicten te voorkomen.³⁶ Valoriseer loopbaanonderbrekingen voor opleidings- of professionele doeleinden, inclusief tijdelijke tewerkstelling in de privésector.

Voorstel 10

Stimuleer en beloon mobiliteit door van mobiliteit een criterium te maken bij bevorderingen.

³⁴ Zie: <https://www.talentexchange.be/nl/over>

³⁵ Zie ook het recente European Citizens' Initiative tot invoering van een Civil Servant Exchange Program, https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2021/000002_en.

³⁶ Dit moet gebeuren in overeenstemming met de bestaande wet- en regelgevingskaders inzake belangenconflicten. Belangenconflicten moeten aandacht krijgen vóór het vertrek van ambtenaren en na hun terugkeer. Vóór ze vertrekken door hen 'verminderde verantwoordelijkheden' toe te vertrouwen in de periode voorafgaand aan hun overstap naar de privésector, zodat ze geen toegang hebben tot informatie die ze zouden kunnen gebruiken. Na hun terugkeer door ervoor te zorgen dat ze geen functie uitoefenen waarin ze door voormalige werkgevers uit de privésector onder druk kunnen worden gezet om gunsten te verlenen.

Better, faster, stronger

Uitdaging

De Belgische bestuursstructuur omvat een aantal 'barrières' voor een goed prestatie management. De overheidsadministraties moeten onder meer aan rigide HR-wetgeving voldoen die een modern en dynamisch personeelsbeleid in de weg staat.

11 *Voorstel*

De eerste stap zou er daarom in bestaan om het HR-beleid van de (federale) administratie aan **een grondige doorlichting door een externe auditor te onderwerpen**, met het oog op het verhogen van de flexibiliteit en de competitiviteit.

Uitdaging

Het taalkader legt een paritaire invulling van het aantal Nederlandstaligen en Franstaligen op vanaf het niveau "A3" op, dat promoties van medewerkers van een bepaalde taalgroep in de weg staat.

12 *Voorstel*

Het taalkader opnieuw bekijken om het taalevenwicht aan de top van de administratie niet te reduceren tot '1 persoon, 1 taal', zodat bij de aanwervingen meer rekening kan worden gehouden met iemands prestaties en expertise. In de federale administratie moet een ambtenaar, om toegang te krijgen tot een bepaald leidinggevend niveau zoals 'A3', vloeiend Frans en Nederlands spreken en beide talen haast perfect beheersen.³⁷ Ambtenaren die deze functies ambiëren, zouden

tijdens hun volledige loopbaan moeten worden ondersteund bij het verwerven van die tweetaligheid.

Uitdaging

De barema's laten weinig ruimte over om bepaalde goed presterende medewerkers versneld te bevorderen of voor uitzonderlijk kwaliteitsvol werk te belonen. Volgens de OESO hinkt België inderdaad achterop in vergelijking met zijn buurlanden wanneer het gaat om het gebruik van prestatiebeoordelingen bij HR-beslissingen.³⁸ Het is ook een van de zeer weinige OESO-landen die geen gebruik maken van een prestatie-gerelateerd loon bij de overheidsadministratie.³⁹ Allebei zijn het cruciale factoren om een meer meritocratische publieke sector uit te bouwen. De beleidsnota van minister De Sutter erkent de noodzaak om op zoek te gaan naar mechanismen voor flexibele verloning.⁴⁰

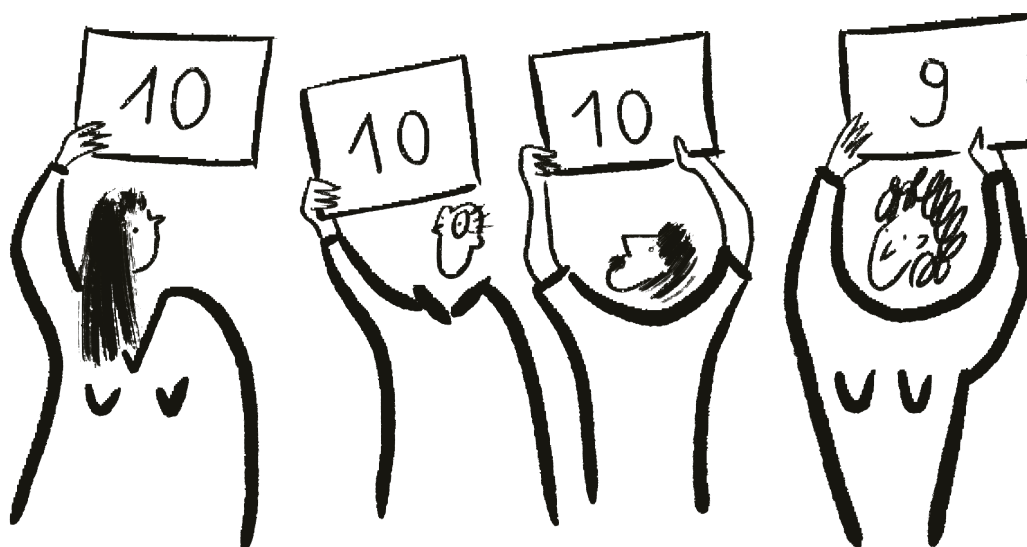
37 Dit zou bijvoorbeeld kunnen overeenkomen met de CEFR-niveaus C1 en C2.

<https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/level-descriptions> [in het Engels]

38 De OESO-index 'gebruik van prestatiebeoordelingen bij hr-beslissingen van de centrale overheid' bedroeg in 2016 voor België 0,67 (schaal: 0 tot 1). Het OESO-gemiddelde is 0,64. Frankrijk en Duitsland halen een score van 0,76. Nederland haalt 0,79 en het VK 0,86. (OECD Stats, Government at a Glance, 2017) [in het Engels]

39 De OESO-index 'gebruik van prestatiegerelateerde betaling door de centrale overheid' bedroeg in 2016 voor België 0 (schaal: 0 tot 1), de laagste score. Andere landen die een 0 haalden zijn Griekenland, IJsland, Luxemburg, Mexico en Turkije. Het OESO-gemiddelde is 0,66. Nederland haalt 0,56, Frankrijk 0,7 en Duitsland en het VK halen 0,8. (OECD Stats, Government at a Glance, 2017) [in het Engels]

40 Zie punt 10 onder 'Een duurzaam, inclusief, mensgericht en enthousiasmerend hr-beleid', in Beleidsnota van Minister Petra De Sutter, "Ambtenarenzaken, één nota, 5 principes", 2021: <https://fedweb.belgium.be/nl/nieuws/2021/ambtenarenzaken-%C3%A9%C3%A9n-nota-5-principes>



13 *Voorstel*

Hecht meer belang aan prestatiebeoordelingen bij het loopbaanbeheer binnen de overheids-administratie. Prestatiebeoordelingen moeten essentiële factoren zijn bij de besluitvorming over a) promoties, b) interne aanwervingen en c) ontslagen. Daarvoor moeten de prestatiebeoordelingen ook op passende wijze worden gedocumenteerd.

14 *Voorstel*

Vanaf het middenkader (niveau A3) moeten prestatiebeoordelingen 360° feedback omvatten waarbij een hogere ambtenaar door zijn of haar rechtstreekse ondergeschikten, peers en meerderen wordt beoordeeld. Een dergelijk systeem wordt in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk

al toegepast voor hogere leidinggevenden.⁴¹ Het helpt om diverse visies in de feedback op te nemen en draagt bij tot de objectiviteit van de beoordelingen.

Voorstel 15

Voer voor de hogere niveaus of de leidinggevenden een vorm van prestatie-gerelateerde vergoeding in die op een beperkt deel van het loonpakket wordt toegepast.⁴² Met loonsverhogingen wegens verdienste van zo'n 5 % en prestatie-gebaseerde bonussen van ongeveer 10 % van het basissalaris als einddoel zou België rond het OESO-gemiddelde zitten.⁴³ Prestatie-gerelateerde vergoeding werkt het best in een op vertrouwen gebaseerde omgeving en met relatief eenvoudige en objectieve prestatiebeoordelingen en meetgegevens.

41 OESO, "Government at a Glance 2019", 2019: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/8ccf5c38-en.pdf?expires=1624297074&id=id&ccname=guest&checksum=A2B6C917EDA2EA86CD415E10ACDC406D> [in het Engels]

42 De beschikbare vakliteratuur lijkt aan te geven dat de efficiëntie van prestatiegerelateerde vergoedingen afneemt naarmate iemand lager op de hiërarchische ladder staat: in hogere functies is de impact op de prestaties groter dan in lagere functies. Zie ook: Park, J., « What Makes Performance-Related Pay Effective in the Public Sector? Target, Pay Design, and Context », review of Public Personnel administration, 2021 : https://www.researchgate.net/publication/348249707_What_Makes_Performance-Related_Pay_Effective_in_the_Public_Sector_Target_Pay_Design_and_Context [in het Engels]

43 Wereldbank, "Performance-related Pay in the Public Sector : A Review of Theory and Evidence", 2012 : <http://hdl.handle.net/10986/6046>

Uitdaging

Gevulde personeelskaders laten niet toe te anticiperen op vertrekkende medewerkers, bijvoorbeeld in het kader van een pensionering, tot de medewerker in kwestie reeds vetrokken is. Dat staat de cruciale kennis- en competentieoverdracht in de weg. Zoals terecht aangehaald in de beleidsnota van minister De Sutter, kan een performante eindeloopbaanregeling veel voordelen opleveren.⁴⁴

16 Voorstel

Maak werk van betere overdrachtsstructuren, waarbij de rekruteringsprocedure van een opvolger vroeger start zodat nieuwkomers en vertrekkende ambtenaren gedurende een beperkte periode kunnen samenwerken (eventueel ondersteund met deeltijdregelingen). Op deze manier wordt het werk van vertrekkende collega's ook gevaloriseerd.

Uitdaging

Medewerkers die via de flexibelere aanwervingsprocedure van het contractuele statuut worden aangetrokken, zijn moeilijker in de overheidsdiensten te houden ook wanneer zij bovengemiddeld presteren gezien mindere sociale voorwaarden (van een werknemer en niet van een ambtenaar). De systematisch te doorlopen statutaire aanwervingsprocedures kunnen voor velen een drempel zijn, zeker wanneer zij en hun leidinggevenden het gevoel hebben dat zij in hun job geëxcelleerd hebben. Het probleem is nog groter bij contractuelen van niveau D: gezien de federale overheid geen 'D-statutairen' meer aanwerft zitten zij vast in een contractueel statuut.

Voorstel 17

Dit zou kunnen worden opgelost door a) een aantal mogelijkheden te voorzien om uitzonderlijke prestaties, beoordeeld door een onafhankelijke jury, ook loonmatig te valoriseren; en b) alle contractuelen niveau D de kans te geven zich te laten statutariseren.

Uitdaging

Ambtenaren die langdurig ziek vallen (langer dan 1 jaar) krijgen een uitkering, maar blokkeren evenzeer ruimte in het personeelskader van de administratie in geval zij zouden terugkeren. Ook al is de kans op terugkeer naar werk na langdurige ziekte zeer klein minder dan 10 %), toch blokkeert dit systeem de aanwerving van een vervanger die de toegenomen werkdruk op de overige collega's zou kunnen opvangen.

Voorstel 18

Een gemutualiseerd, actuariel neutraal systeem uitwerken waarbij de administratie aan een pool een bijdrage zou betalen in geval de langdurig zieke alsnog zou terugkomen, zodat het personeelskader met een nieuwe kracht kan worden ingevuld.

44 Zie punt 9 onder 'Een duurzaam, inclusief, mensgericht en enthousiasmerend hr-beleid', in Beleidsnota van Minister Petra De Sutter, "Ambtenarenzaken, één nota, 5 principes", 2021: <https://fedweb.belgium.be/nl/nieuws/2021/ambtenarenzaken-%C3%A9n-nota-5-principes>

Uitdaging

De specifieke problematiek van de moeilijke verhouding tussen de administraties en de kabinetten verdient bijzondere aandacht. Zowel de beleidsvoorbereiding als beleidsuitvoering is de verantwoordelijkheid van de kabinetten, die vaak als parallelle administraties fungeren. Vakmensen worden ook vanuit de administratie gedetacheerd naar de ministeriële kabinetten, wat onvermijdelijk zorgt voor een braindrain binnen en een verzwakking van de administratie. Dit werkt een politisering van de administratie in de hand, en zorgt bijwijken voor ongenoegen bij ambtenaren.

Voorstel 19

Conform de initiële Copernicushervormingen **stellen we voor om de ministeriële kabinetten te vervangen door gedepolitiseerde beleidscellen** (zoals het geval is in andere landen zoals Nederland of Groot-Brittannië). De detacheringen van de administraties naar de beleidscellen gebeuren op objectieve basis, met de nadruk op competenties eerder dan op politieke voorkeur. Zelfs als kabinetten niet vervangen worden, dan moet die aantal naar kabinet gedetacheerd ambtenaren beperkt worden en hun selectieproces moet transparant zijn.



Lift every voice

Uitdaging

In haar beleidsnota erkent minister De Sutter dat het openbaar ambt nog een hele weg te gaan heeft op het vlak van inclusie en diversiteit.⁴⁵ De directiecomités van de FOD's en de federale ION's scoren zeer laag op gender- en herkomstdiversiteit. De (schaarse) gegevens die online beschikbaar zijn, lijken aan te geven dat minder dan 20 % van de directeursfuncties door vrouwen worden ingevuld.⁴⁶ Het aantal directeurs met een diverse achtergrond lijkt onbestaande te zijn.

20 Voorstel

Om het gebrek aan statistieken op dit domein op te vangen en een snellere evolutie ter zake mogelijk te maken – naar het voorbeeld van wat in de privésector het geval is – **zijn diversiteitsplannen nodig**. Zo'n plan biedt de mogelijkheid om structurele en duurzame oplossingen uit te werken en moet online gepubliceerd worden. Elk plan zou idealiter de volgende elementen moeten bevatten: a) een strategie voor het verzamelen en gebruiken van gegevens,⁴⁷ b) een strategie voor de verbetering van het diversiteitsbeleid (gender, herkomst, handicaps) van een organisatie op het vlak van rekrutering en selectie, en van het perso-

neelsbeleid, en c) een strategie om de strijd aan te binden met discriminatie.

Voorstel 21

Naargelang van de resultaten van de verschillende FOD's en publieke entiteiten **moet de toekenning van 'diversiteitslabels' worden georganiseerd** met het oog op een grotere transparantie, ook ten aanzien van werkzoekenden.⁴⁸ Dit kan naar het voorbeeld van het label dat Actiris aan ondernemingen toekent, maar op verplichte basis.⁴⁹

Voorstel 22

Bij koninklijk besluit is vastgelegd dat minstens 3 % van alle functies bij het federale openbare ambt naar mensen met een handicap moet gaan.⁵⁰ **Op deze basis zouden voor de adviseursfuncties (A3 en boven) quota kunnen worden opgelegd** voor een minimaal aantal vrouwelijke adviseurs of adviseurs met een diversiteitsachtergrond.

45 Zie punt 12 onder 'Een duurzaam, inclusief, mensgericht en enthousiasmerend hr-beleid', in Beleidsnota van Minister Petra De Sutter, "Ambtenarenzaken, één nota, 5 principes", 2021: <https://fedweb.belgium.be/nl/nieuws/2021/ambtenarenzaken-%C3%A9%C3%A9n-nota-5-principes>

46 Resultaat van een manueel onderzoek op de websites van de FOD Economie, BOSA, Financiën, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid en Sociale Zekerheid op basis van namen: slechts 7 van de 44 directeursfuncties worden ingevuld door vrouwen (d.w.z. 16 %). Dit lijkt te worden bevestigd door de cijfers van 2016 die op de website van de FOD P&O worden gepubliceerd en uitkomen bij ongeveer 20 % vrouwen in mandaatfuncties (https://fedweb.belgium.be/nl/statistieken/mandaatfuncties_totaal). Ook een rapport uit 2013 spreekt van 0 % vrouwen bij de voorzitters van directiecomités ('N'), 11,6 % bij de directeurs-generaal ('N-1') en 16,7 % bij de directeurs ('N-3') op het federale niveau. Zie: <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/65%20-%20Vrouwen-aan-de-Top-NL.pdf>. Bovendien staat België op de een-na-laatste plaats in een OESO-ranglijst van 2020 wat betreft het "aandeel vrouwen in hogere managementfuncties bij de centrale overheid", met een percentage net boven de 20%, een percentage dat sinds 2015 niet is gestegen. OESO, "Working Party on Public Employment and Management", 2020: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/preparing-the-workforce-for-change-in-a-context-of-uncertainty.pdf> [in her Engels]

47 In samenwerking met Selor dat gegevens verzamelt die vrijwillig op de accounts van zijn gebruikers verstrekt zijn.

48 Dit voorstel verschilt van de 'Federal Diversity Award' die al bestaat, in de zin dat alle diensten in hun geheel jaarlijks of tweejaarlijks op basis van hun plannen en resultaten zouden worden beoordeeld, en niet uitsluitend op grond van de initiatieven die vrijwillig worden voorgesteld. Zie ook: https://fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/over_de_federale_overheid/diversiteit-binnen-de-federale-activiteiten/diversity-award

49 Actiris lijkt ter zake een pionier te zijn: <https://www.actiris.brussels/nl/werkgevers/diversiteitslabel/>

50 Een koninklijk besluit uit 2007 organiseert de rekrutering van personen met een handicap in het federaal administratief openbaar ambt, uitgezonderd bij de politie, de hulpdiensten en de penitentiaire diensten.

23 *Voorstel*

Vraag het Rekenhof om in zijn thematische audits rekening te houden met het diversiteitsaspect (op het vlak van personeels- en rekruteringsbeleid), zodat het onderwerp ook in het parlement kan worden besproken. Een dergelijke benadering zou een objectivering van de problematiek mogelijk maken.

Voorstel **24**

Moedig een evenwichtigere participatie van vrouwen in het personeelsbestand aan door **de voorwaarden voor moederschaps-, vaderschaps- en ouderschapsverlof te hervormen**. De overheidsadministratie zou op dit domein het voorbeeld moeten geven met een ouderschapsbeleid dat door het 'Scandinavische model' geïnspireerd is.⁵¹

51 'Time's Up': Naar een gender-gelijk tijdsbeheer dankzij een hervorming van het ouderschapsverlof', Vrijdagsgroep, 2016 <https://www.v-g-v.be/nl/publicaties/rapporten/een-scandinavisch-vaderschapsverlof-kost-belgi%C3%AB-slechts-49-miljoen-euro>

Uitmunteneheid en innovatie

Uitdaging

De ambtenaren van vandaag worden geconfronteerd met zeer complexe problemen. De ingewikkelde Belgische staatsstructuur vormt hierbij een extra uitdaging. Het is daarom essentieel om enerzijds de juiste profielen aan te trekken, en anderzijds de expertise en vaardigheden van de huidige ambtenaren verder uit te bouwen. Sommige universiteiten bieden vandaag reeds een masterprogramma (bv. ULB⁵², UGent⁵³) of een executive master (bv. AMS⁵⁴) openbaar bestuur en publiek management aan.

Uitdaging

Het openbaar ambt wordt niet gepercipieerd als een innovatieve werkplek, wat problematisch is voor een werkgever die zichzelf in de markt wil zetten. Bovendien kan het promoten van nieuwe initiatieven bij het openbaar ambt een complexe aangelegenheid zijn vanwege de risico's die in evenwicht moeten worden gehouden. Een slecht uitgewerkt project kan een rechtstreekse negatieve impact op de burgers hebben. Via permanente structuren kan er echter meer ruimte worden gecreëerd om nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

25 Voorstel

De overheid moet onderzoeken of ze haar contacten met die opleidingen kan intensiveren en moet een specifiek voor België bestemd programma van executive masters in publiek management of overheidsadministratie uitwerken.⁵⁵ Om toegang te krijgen tot de hoogste functies, moeten ambtenaren dan een Master of Public Administration (MPA) of een als gelijkwaardig beschouwd diploma bezitten. Is dit niet het geval, dan moet hen de mogelijkheid worden geboden om een EMPA te halen (deeltijds, zonder impact op hun salaris) zodat ze toegang krijgen tot topfuncties.⁵⁶ Het is belangrijk dat deze ambtenaren daarbij permanent worden ondersteund en door hun hiërarchie sterk worden aangemoedigd.

Voorstel 26

Lanceer een 'sand-box' voor de overheidsadministratie om nieuwe interne concepten uit te proberen. NIDO Lab zou die taak op zich kunnen nemen en zijn bestaande aanpak op het vlak van matchmaking en netwerking aanvullen (het budget van NIDO moet in die zin worden herzien).⁵⁷ Via een jaarlijks of tweejaarlijks proces kunnen ambtenaren hun ideeën voor een vastgesteld probleem voorstellen, met het doel de werking en de prestaties van de overheidsadministratie te verbeteren. Wanneer een idee wordt geselecteerd, kunnen de ambtenaren een team vormen dat met de technische en financiële steun van NIDO intern verder kan werken aan de ontwikkeling van dat idee. Het proces kan voorzien in verscheidene 'Go/No Go' controlemomenten om ervoor te zorgen dat alleen haalbare projecten verder worden uitgewerkt. Succesvolle projecten kunnen dan op grotere schaal binnen de administratie worden ge-

52 Zie: <https://www.ulb.be/en/programme/ma-admp>

53 Zie: <https://studiekiezer.ugent.be/master-of-science-in-de-bestuurskunde-en-het-publiek-management/2021>

54 Zie: <https://www.antwerpmanagementschool.be/nl/programma/executive-master-publiek-management>

55 De LSE EMPP is bijvoorbeeld alleen beschikbaar voor Britse ambtenaren <https://www.lse.ac.uk/school-of-public-policy/empp> [in het Engels]

56 Een Belgisch model hiervoor in een andere sector zou het Defensiecollege van de Koninklijke Militaire School kunnen zijn: <https://www.rma.ac.be/nl/defensiecollege-defcol>

57 Nido's aanpak berust op het onderling afstemmen van uitdagingen en oplossingen door zowel interne als externe providers. Zie: <https://www.nidolab.be/nido/nl/aanpak/>

implementeerd. Het Franse model van 'beta.gouv.fr' wordt toegelicht in Kaderstuk III. Dit zou ook met de voorgestelde 'Federal Innovation Award' kunnen worden gecombineerd.

Kaderstuk III

Beta.gouv.fr : 'publieke start-ups'

Beta.gouv.fr is een initiatief van de Franse overheid om 'publieke start-ups' te ontwikkelen met de opdracht de digitalisering van de overheidsadministratie te versnellen en de dienstverlening aan het publiek te verbeteren. Het volgt daarbij drie basisprincipes: de behoeften van het publiek moeten bepalen wat de behoeften van de overheidsadministratie zijn, de teams werken aan de projecten zonder op de eindresultaten vooruit te lopen en laten zich uitsluitend door impactmetingen leiden, en het beheer van de teams is gebaseerd op vertrouwen.

Het initiatief promoot het concept van de 'intrapreneurs': ambtenaren die een idee binnen de overheidsadministratie willen ontwikkelen. Deze intrapreneurs vormen teams met andere ambtenaren die op basis van hun expertise worden geselecteerd, maar ook met extern aangeworven krachten die de aanwezige competenties aanvullen indien nodig. Deze projectteams hebben binnen het openbaar ambt ook een sponsor die van begin tot eind voor de ondersteuning van het project instaat en voor de bekendheid van het project binnen de hele administratie zorgt.

Beta.gouv.fr is gebaseerd op een netwerk van publieke (door de overheid gefinancierde) incubatoren met een vrij klassieke aanpak inzake projectontwikkeling. Er zijn 4 projectfasen. Tijdens de onderzoeksfase (6 tot 9 weken) wordt het probleem geanalyseerd en worden mogelijke oplossingen geïdentificeerd op basis van impactmeting. In de opbouwfase (12 maanden) worden één of meer geïdentificeerde opties in reële omstandigheden maar op beperkte schaal getest om het product met eindgebruikers uit te proberen en feedback te verzamelen. Tijdens de acceleratiefase (12 maanden) wordt de beste oplossing verder verfijnd en verbeterd met het oog op een maximale impact. De overdracht- of consolidatiefase tot slot (6 maanden) is bedoeld om de oplossing op een duurzame manier te helpen implementeren en de permanente verbetering te verzekeren. Een investeringscomité evalueert de projecten om de 6 maanden en beslist dan telkens tot voortzetting of afvoering.

Sinds zijn ontstaan lag beta.gouv.fr al aan de basis van tientallen initiatieven binnen de Franse administratie met als eindgebruikers het publiek of de administratie zelf. Het droeg ook al in grote mate bij tot een verbeterde perceptie van belangrijke doelgroepen omtrent de Franse administratie als een innovatiegerichte omgeving.

Bron: <https://beta.gouv.fr/approche/>



Uitdaging

Overheidsdiensten hebben vandaag niet alle nodige wetenschappelijke expertise in huis. Topprofielen met wetenschappelijke expertise zien de overheid daarom vaak niet als een potentiële werkgever.

27 Voorstel

Verschillende overheidsdiensten hebben al studiediensten (bv. FOD Financiën, Kmo-observatorium FOD Economie). **Ontwikkel een beleid voor de oprichting van bijkomende studiediensten**, in het bijzonder bij overheidsdiensten die nu vaak een beroep doen op externe consultancy- of studiebureaus.

Voorstel 28

Zet een structurele samenwerking op tussen de studiediensten van de overheid en universiteiten of andere wetenschappelijke instellingen, zodat kennis maximaal kan worden opgebouwd en gedeeld. Organiseer bijvoorbeeld gezamenlijke seminars⁵⁸ en/of ontwikkel een kader voor onderzoekverblijven in de studiediensten door onderzoekers van universiteiten.

Voorstel 29

Geef geselecteerde medewerkers van de studiediensten de mogelijkheid om een doctoraat te schrijven aan een Belgische universiteit over een thema dat het openbaar beleid aanbelangt.⁵⁹

58 Zie bv. de seminars die de Nationale Bank organiseert samen met verschillende universiteiten, <https://www.nbb.be/nl/publicaties-en-onderzoek/onderzoek-en-samenwerking/seminars>.

59 Zo kunnen topambtenaren in Australië gedurende drie jaar een doctoraatsonderzoek voeren naar onderwerpen van nationaal belang. Zie <https://www.anu.edu.au/study/scholarships/find-a-scholarship/sir-roland-wilson-foundation-phd-scholarship>; OECD (2017), Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews [in het Engels].

Autonomie ondersteunen

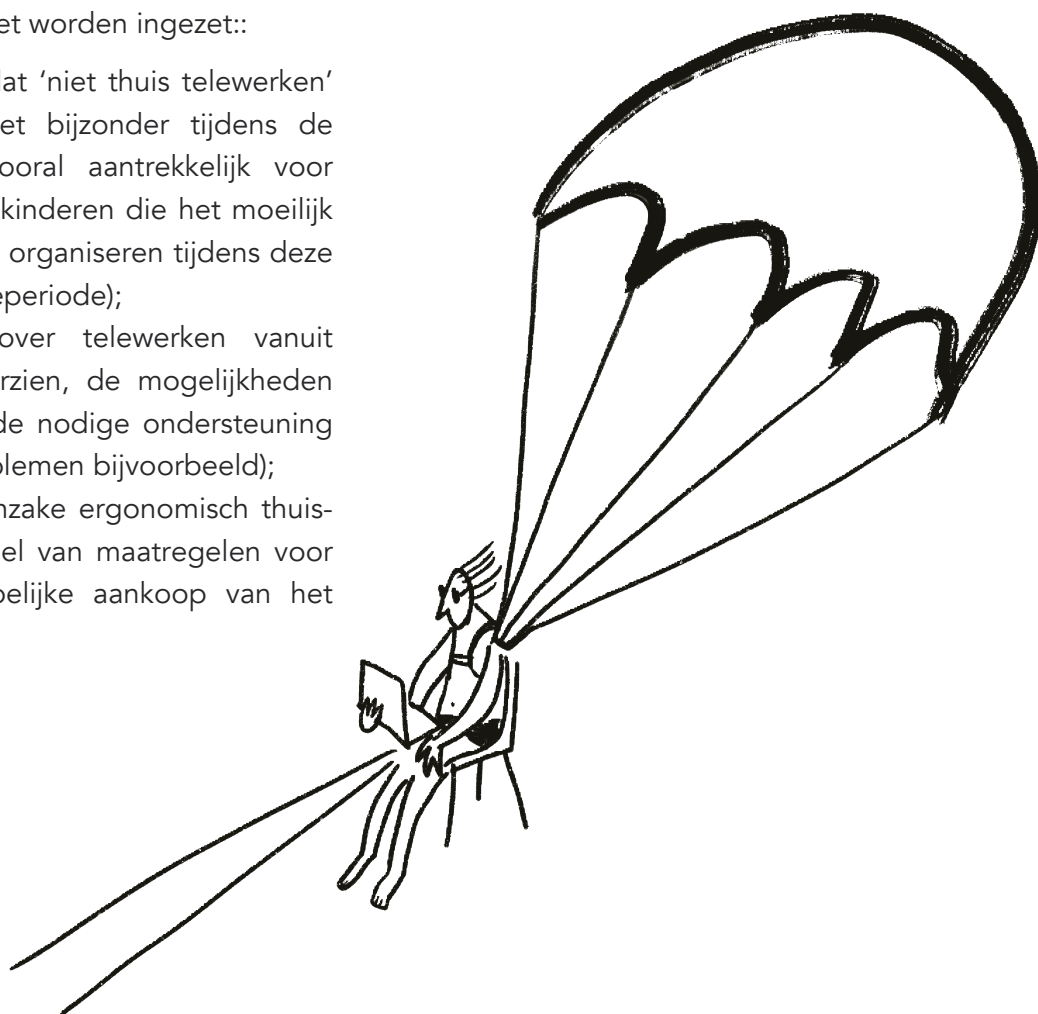
Uitdaging

De bestaande manier van werken bij de administratie weerspiegelt misschien niet altijd de maatschappelijke veranderingen, de evoluties op het vlak van werkcultuur en – vooral – de meest recente trends als gevolg van de pandemie. Dit is nochtans essentieel om jongere talenten te behouden.

30 Voorstel

Stap volledig mee in de 'allernieuwste manier van werken' om een beter evenwicht tussen werk en privéleven tot stand te brengen en het welbevinden van de ambtenaren te vergroten. De coronacrisis bracht nieuwe mogelijkheden onder de aandacht waarop moet worden ingezet::

- beleid uitwerken dat 'niet thuis telewerken' aanmoedigt, in het bijzonder tijdens de zomervakanties (vooral aantrekkelijk voor ouders met jonge kinderen die het moeilijk hebben om zich te organiseren tijdens deze hele lange vakantieperiode);
- de regelgeving over telewerken vanuit het buitenland herzien, de mogelijkheden aanmoedigen en de nodige ondersteuning regelen (bij IT-problemen bijvoorbeeld);
- beleid uitwerken inzake ergonomisch thuiswerken door middel van maatregelen voor de gemeenschappelijke aankoop van het nodige meubilair.



v

Conclusie



Velen beschouwen de Copernicushervorming van 2000 als een onvoltooid verhaal. Volgens de academische literatuur en diverse analyses⁶⁰ zijn de redenen waarom deze hervorming nooit werd voltooid de diepgewortelde cultuur bij de administratie zelf en een bepaalde weerstand tegen verandering op het politieke niveau.

Het is overduidelijk dat de normen en cultuur binnen de administratie moeten evolueren om enige vooruitgang van betekenis tot stand te kunnen brengen. Er is echter ook nood aan een verandering van de cultuur en perceptie buiten de administratie: jonge talenten met een negatieve perceptie van deze werkgever versterken de negatieve cyclus alleen maar door zelf alle jobkansen in de publieke sector bij voorbaat uit te sluiten.

De komende jaren doen er zich echter opportuniteiten voor door de vergrijzing van het ambtenarenkorps en de komst van nieuwe medewerkers, een crisis die de nood aan een doeltreffende en innovatieve overheidsadministratie duidelijk maakt, en – dat hopen we althans – de politieke wil om iets te veranderen.

60 Zie, b.v. G. Joris, Ch. de Visscher, C. Montuelle « Federal public administration reform in Belgium: new public management under deconstruction », 2009 : https://www.researchgate.net/publication/228879647_Federal_public_administration_reform_in_Belgium_new_public_management_under_deconstruction [in het Engels]

Colophon



Ambtenaar, droomjob
30 concrete voorstellen voor de belgische overheidsadministratie
November 2021

Auteurs

Elise Goossens
Thibault Viaene
Adil El Madani
Magali Van Coppenolle

Illustrations

Hanne Van Gils

Wettelijke Depot

D/2893/2021/29

Dit verslag is ook beschikbaar in het Frans :

Fonctionnaire, job de rêve

30 propositions concrètes pour l'administration publique belge

Publicatie van de Vrijdaggroep, een denktank gesteund door de Koning Boudewijnstichting.

Dit verslag is beschikbaar op de website van de Vrijdaggroep: www.v-g-v.be